



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Mariani Ferri de Holanda

**Reformas na previdência social: processo político de reformas politicamente  
custosas**

Rio de Janeiro

2023

Mariani Ferri de Holanda



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Argelina Cheibub Figueiredo

Rio de Janeiro

2023

## CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D – IESP

H722 Holanda, Mariani Ferri de.  
Reformas na previdência social: processo político de reformas politicamente custosas / Mariani Ferri de Holanda. – 2023.  
178 f.

Orientadora: Argelina Cheibub Figueiredo.  
Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1.Previdência social – Brasil – Teses. 2. Reforma previdenciária – Brasil – Teses. I. Figueiredo, Argelina Cheibub. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 368.4(81)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Mariani Ferri de Holanda

**Reformas na previdência social: processo político de reformas politicamente custosas**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 06 de março de 2023.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Argelina Cheibub Figueiredo (Orientadora)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

---

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

---

Prof. Dr. Fernando Henrique Eduardo Guarnieri

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Andréa Marcondes de Freitas

Universidade Estadual de Campinas

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Carolina Botelho Marinho da Cunha Hecksher

Universidade de São Paulo

Rio de Janeiro

2023

## AGRADECIMENTOS

Tenho a sorte de ter uma família que sempre estimulou e reconheceu a importância de pensar o Brasil. Minha mãe, Mirian, encorajou-me a seguir e perseverar em meus propósitos. Meu pai, Anderson, educou-me no pensamento crítico e livre. Fui uma criança que dizia querer ser cientista social. Aos meus familiares em geral, e a muitos em particular, sou grata pelo acolhimento e incentivo no desenvolvimento desse ímpeto.

Às amigas e amigos, aos muitos que fiz e mantive ao longo do meu caminho acadêmico, agradeço por terem dado narrativa, brilho e leveza à minha trajetória.

Aos professores do IESP, agradeço pelos debates e aprendizados dentro e fora das aulas. Contudo, cabe registro do meu carinho especial pelo ambiente da sala de aula e das muitas classes que levo no coração.

À minha querida orientadora, Argelina, sou grata pelo privilégio de poder contar com sua visão clara, precisa e aguçada. Essa tese deve diversas virtudes a seus questionamentos, críticas e apontamentos.

O presente trabalho foi, ainda, realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), por meio de bolsa de doutorado.

Ao IESP, agradeço à oportunidade de ter passado parte da minha juventude em um lugar tão rico de conhecimentos e amizades. Fui muito feliz, saio muito feliz e mantenho a dívida do percurso realizado. Fui tão agraciada na instituição que até encontrei meu amor por meio dela.

Sou grata, por fim, ao Gabriel por toda ternura, deferência e companheirismo para comigo.

## RESUMO

HOLANDA, Mariani Ferri de. *Reformas na previdência social: processo político de reformas politicamente custosas*. 2023. 178 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

A tese aponta as razões que levam governos a proporem e a aprovarem reformas politicamente custosas, medidas impopulares com grandes perdas imediatas e identificáveis e com ganhos futuros incertos, a exemplo das reformas ocorridas na previdência social brasileira. Seu objetivo é discutir e comparar as três reformas ocorridas nesse estatuto desde a redemocratização. O processo político referente às reformas realizadas por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 (EC 20/1998), durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 (EC 41/2003), do primeiro mandato de Lula da Silva, e da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 (EC 103/2019), promovida pela gestão de Jair Bolsonaro, é objeto da tese. O conflito, entre o Executivo e o Legislativo e no interior deste último, no decorrer do processo de apreciação das medidas no Congresso Nacional é analisado, com o intuito de demonstrar o papel de regras institucionais, da interação estratégica entre os atores políticos, particularmente o Legislativo e o Executivo, além de fatores contextuais dos custos políticos das reformas propostas. Os resultados encontrados se contrapõem à previsão da literatura de que reformas que impõem custos políticos concentrados e imediatos e benefícios dispersos e de longo prazo, estariam fadadas ao insucesso ou no mínimo a um longo processo de tramitação. As reformas da previdência social no Brasil, apesar de sua natureza constitucional, foram aprovadas, em grande medida, com rapidez e de acordo com a pretensão dos governos que as propuseram, ainda que tenham sofrido importantes modificações no decurso de sua tramitação.

Palavras-chave: Reformas constitucionais. Reforma da previdência. Executivo e Legislativo

## ABSTRACT

HOLANDA, Mariani Ferri de. *Social security reforms: political process of politically costly reforms*. 2023. 178 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

The thesis points out the reasons that lead governments to propose and approve politically costly reforms, unpopular measures with large immediate and identifiable losses and uncertain future gains, such as reforms in Brazilian social security. Its objective is to discuss and compare the three reforms that have occurred in this statute since the Brazil's redemocratization. The political process related to the reforms carried out through Constitutional Amendment No. 20 of December 15th, 1998 (EC 20/1998), during the first term of Fernando Henrique Cardoso presidency, of Constitutional Amendment No. 41 of December 19th, 2003 (EC 41/2003), Lula da Silva's first term presidency, and Constitutional Amendment No. 103, of November 12th, 2019 (EC 103/2019), promoted by the management of Jair Bolsonaro, is the subject of the thesis. The conflict between the Executive and the Legislative and within the latter, during the process of assessing the measures in the National Congress is analyzed, in order to demonstrate the role of institutional rules, the strategic interaction between political actors, particularly the Legislative and the Executive, as well as contextual factors of the political costs of the proposed reforms. The results found are opposed to the literature's prediction that reforms that impose concentrated and immediate political costs and scattered and long-term benefits would be doomed to failure or at least a long process of processing. The social security reforms in Brazil, despite their constitutional nature, were approved, to a large extent, quickly and according to the claim of the governments that proposed them, even though they had undergone important changes in the course of their procedure.

Keywords: Constitutional reforms. Social Security Reform. Executive and Legislative

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Alterações pretendidas pela PEC 33/95 .....	55
Quadro 2 - Composição da coalizão de apoio do governo Fernando Henrique Cardoso durante a tramitação da PEC 33/95 .....	57
Quadro 3 - Principais pontos presentes no substitutivo do Senado à PEC 33/96 .....	66
Quadro 4 – Principais pontos presentes no parecer, apresentado pela comissão especial, favorável ao substitutivo do Senado .....	68
Quadro 5 – Tempo de tramitação da PEC 33/95 - PEC 33/96 nas comissões .....	68
Quadro 6 - Composição da coalizão de apoio do governo Lula da Silva durante a tramitação da EC 41/03 .....	70
Quadro 7 – Alterações pretendidas pela PEC 40/03 .....	71
Quadro 8 – Tempo de tramitação da PEC 40/03 - PEC 67/03 nas comissões .....	76
Quadro 9 – Alterações pretendidas pela PEC 6/19 .....	77
Quadro 10 - Composição da coalizão de apoio do governo Jair Bolsonaro durante a tramitação da PEC 6/19 .....	79
Quadro 11 – Tempo de tramitação da PEC 6/19 nas comissões .....	85
Quadro 12 – Bancada das coalizões de governo do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso .....	93
Quadro 13 - Bancada da coalizão de governo de Lula da Silva durante a tramitação da EC 41/03 .....	94
Quadro 14 – Partidos que votaram com o governo em 70% ou mais das votações nominais ocorridas em 2019 .....	94
Quadro 15 – Convergência das votações nominais na Câmara em relação à agenda presidencial durante a tramitação da PEC 40/03-PEC 67/03: ano de 2003 .....	95
Quadro 16 – Convergência das votações nominais na Câmara em relação à agenda presidencial durante a tramitação da PEC 6/19: ano de 2019 .....	96
Quadro 17 – Cronologia da tramitação da PEC 33/95-33/96 .....	110
Quadro 18 - Cronologia da tramitação da PEC 40/03-67/03 .....	118
Quadro 19 - Cronologia da tramitação da PEC 06/19 .....	124
Quadro 20 – Alterações empreendidas pela EC 20/98 .....	128
Quadro 21 - Alterações empreendidas pela EC 41/03 .....	132
Quadro 22 - Alterações empreendidas pela EC 103/19 .....	135

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>1. MOTIVAÇÕES E CONDICIONANTES DAS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA</b> ...	11
1.1 <b>Introdução</b> .....	11
1.2 <b>Constitucionalização da Previdência Social no Brasil</b> .....	12
1.3 <b>Características e especificidades de alteração dos regimes previdenciários no Brasil</b> .....	17
1.4 <b>EC 20/98: Reforma na Previdência e no Estado brasileiro</b> .....	22
1.4.1 <u>Reformulação de estratégias e obstrução da oposição</u> .....	27
1.5 <b>EC 41/03: Moderação pragmática do PT e a estabilidade macroeconômica</b> .....	28
1.5.1 <u>Custos partidários e ideológicos de uma reforma da previdência feita por um partido de esquerda</u> .....	36
1.6 <b>EC 103/19: A reforma de uma coalizão legislativa majoritária</b> .....	38
1.6.1 <u>Governo minoritário e apoio parlamentar</u> .....	42
1.7 <b>Conclusão</b> .....	44
<b>2. AS REFORMAS NAS COMISSÕES E O PAPEL DOS RELATORES</b> .....	47
2.1 <b>Introdução</b> .....	47
2.2 <b>Processo legislativo para a apreciação de matérias constitucionais</b> .....	48
2.3 <b>Tramitação das reformas nas comissões</b> .....	54
2.3.1 <u>EC 20/98: uma reforma ambiciosa</u> .....	54
2.3.2 <u>EC 41/03: uma reforma previamente negociada</u> .....	69
2.3.3 <u>EC 103/19: uma reforma de temas sensíveis</u> .....	77
2.4 <b>Conclusão</b> .....	86
<b>3. VOTAÇÕES EM PLENÁRIO, VISIBILIDADE DAS PREFERÊNCIAS E ATORES DE VETO</b> .....	88
3.1 <b>Introdução</b> .....	88
3.2 <b>Partidos e políticas no Congresso Nacional</b> .....	89
3.3 <b>Atores de veto e alterações nas políticas públicas</b> .....	96
3.4 <b>O processo de votação</b> .....	100
3.4.1 <u>EC 20/98: um conflito estendido</u> .....	100
3.4.2 <u>EC 41/03: dividir para conquistar</u> .....	111
3.4.3 <u>EC 103/19: uma reforma terceirizada</u> .....	118
3.5 <b>Conclusão</b> .....	124
<b>4. MUDANÇAS E MANUTENÇÃO DE PRERROGATIVAS</b> .....	126
4.1 <b>Introdução</b> .....	126
4.2 <b>Alterações empreendidas pelas reformas</b> .....	126
4.3 <b>Elites e a manutenção do seu poder</b> .....	141
4.3.1 <u>Militares: uma elite resguardada</u> .....	142
4.3.2 <u>Magistrados: uma elite coesa e mobilizada</u> .....	146
4.3.3 <u>Servidores públicos: uma elite enfraquecida</u> .....	152
4.4 <b>Conclusão</b> .....	156
<b>CONCLUSÃO</b> .....	159
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	163
<b>ANEXO – Previdência social na Constituição Federal de 1988</b> .....	176

## INTRODUÇÃO

Costuma-se advogar que reformar o Estado é preciso. Contudo, há pouca reflexão sobre porque se deve empreender reformas. No caso das reformas constitucionais, a exemplo das reformas na previdência social, o empreendimento reformista, apesar de difícil, decorre da aspiração de atores políticos e sociais. Reformas como as da previdência são projetos ambiciosos em regimes democráticos. As medidas prometem gerar benefícios difusos e a serem alcançados no longo prazo, com a contrapartida imediata de perdas de direitos e benefícios, concentrados ou dispersos por grandes grupos da população, como sinaliza a teoria proposta por Paul Pierson e Kent Weaver, que será mobilizada no decorrer da tese. Essa característica faz com que reformas na previdência brasileira sejam políticas politicamente custosas para governos e representantes no Congresso. Apesar disso, desde a redemocratização, ocorreram três reformas nas normas constitucionais relativas à previdência social no Brasil. A primeira deu-se por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 (EC 20/1998), durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. A segunda foi implementada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 (EC 41/2003), no primeiro mandato de Lula da Silva. A terceira e última reforma foi a Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 (EC 103/2019), promovida pela gestão de Jair Bolsonaro. Investigar como os governos propõem e aprovam reformas politicamente custosas, tais quais as da previdência, é o objetivo desta tese.

O enfoque na importância das regras do jogo expressa o teor neoinstitucionalista da análise a ser realizada. De acordo com esse referencial teórico, as regras formais do jogo político são entendidas como o conjunto de incentivos que influenciam decisivamente as escolhas dos atores políticos, os quais buscam sempre maximizar as suas chances de chegar e se manter no poder. Além disso, ao examinar o peso das instituições nas escolhas públicas, lanço mão de conceitos desenvolvidos por teóricos da escolha racional. A interação estratégica entre os atores políticos relevantes para os processos de reforma é determinada predominantemente pela estrutura e sistemática das atividades parlamentares, as quais representam as regras do jogo no âmbito do Congresso Nacional. Os atores envolvidos nos processos decisórios tendem a traçar suas estratégias e ordenar suas preferências de acordo com os arranjos institucionais vigentes, levando em conta os custos e benefícios da aprovação das propostas de reformas apresentadas ao Legislativo. O foco do estudo é a dinâmica política própria das interações que ocorrem na arena legislativa. Utilizo noções de economia política,

como custos e benefícios, para inferir as perdas e ganhos das propostas de reformas encaminhadas pelo Executivo.

Ao contrário do que supunha a hipótese aventada pela literatura mobilizada de políticas politicamente custosas, de acordo com as quais reformas que impõem custos concentrados aos atores políticos teriam chances reduzidas de aprovação, os resultados da análise dos casos examinados demonstraram, em dois casos, celeridade na aprovação das reformas, custos políticos mitigados e coordenação entre as arenas executiva e legislativa. Diante desses achados, a tese pretende discutir as razões que levaram às reformas da previdência no Brasil a terem uma tramitação mais auspiciosa do que previa a teoria, apesar do conteúdo sensível das medidas e do arranjo institucional mais rigoroso de alteração de mudanças constitucionais.

O trabalho exposto a seguir está dividido em 4 capítulos, organizados pelos períodos de tramitação das medidas no Congresso Nacional. Cada capítulo apresenta e compara as propostas de reforma previdenciária enviadas pelo Executivo e o processo de apreciação legislativa de cada uma delas. O capítulo 1 aborda as motivações alegadas pelos governos ao proporem reformas na previdência, verificando sua correlação com o contexto político e econômico contemporâneos às medidas. O estatuto constitucional da Previdência Social brasileira é discutido, a fim de esclarecer por que a previdência é matéria constitucional e, portanto, possui procedimento de alteração mais complexo, dificultando, dessa forma, sua aprovação. Os atributos dos sistemas previdenciários no Brasil também são abordados. O segundo capítulo analisa o desenrolar do conflito político diante da proposição, negociação e alteração das reformas nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O capítulo 3 debruça-se sobre o processo de votação das propostas de emenda à Constituição, referentes às reformas no plenário da Câmara e do Senado. A atuação dos parlamentares, a postura do Executivo e a mobilização estratégica das prerrogativas regimentais para aprovar, retirar ou derrotar as matérias contidas nas reformas será considerado como mecanismo explicativo dos resultados obtidos. O quarto capítulo apresenta as alterações empreendidas nas regras previdenciárias por cada reforma, aborda a manutenção de prerrogativas diferenciadas para as categorias dos militares, magistrados e servidores públicos e aponta razões para tal tratamento especial.

# 1. MOTIVAÇÕES E CONDICIONANTES DAS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA

## 1.1 Introdução

A agenda sobre reformas na Previdência Social costuma suscitar intenso debate. As dimensões econômica-fiscal e político-social são contrastadas em argumentos que enfatizam, de um lado, o impacto dos pagamentos previdenciários nos orçamentos públicos e, por outro, os direitos assegurados a contribuintes e beneficiários. Diante disso, o capítulo pretende demonstrar a influência de fatores conjunturais, como o contexto político institucional e a situação econômica, nas motivações<sup>1</sup> alegadas para proposição de cada reforma empreendida na Previdência Social brasileira, desde a redemocratização até os dias atuais. O objetivo é compreender por que são apresentadas iniciativas de reforma na Previdência Social: medidas que tendem a possuir custos concentrados diretos e identificáveis para a população e ganhos futuros incertos; ou seja, tendem a ser reformas consideradas politicamente inviáveis ou politicamente custosas. A análise é centrada na situação macroeconômica do país nacional e internacionalmente, na dependência de trajetória de reformas anteriores e em seu aprendizado político. O foco abarcado refere-se às reformas na previdência social realizadas por meio das seguintes emendas constitucionais: 1) Emenda Constitucional nº 20 de 1998 (EC 20/1998), 2) Emenda Constitucional nº 41 de 2003 (EC 41/2003), e 3) Emenda Constitucional nº 103 de 2019 (EC 103/2019); implementadas, respectivamente, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, no primeiro mandato de Lula da Silva e no mandato de Jair Bolsonaro.

O capítulo está dividido em cinco seções. A primeira seção aborda como a Previdência tornou-se uma matéria constitucional, demonstrando a presença desta temática nas Constituições brasileiras. São contextualizadas, também, leis sobre a previdência que contribuíram para consolidação deste estatuto. Essa seção tem por objetivo apreender porque a Previdência Social brasileira é alterada por meio de proposta de emenda à Constituição (PEC) e não por projeto de lei, ainda que a mudança constitucional nos três casos analisados tenha sido proposta pelo Poder Executivo. A seção seguinte discute os atributos dos sistemas

---

<sup>1</sup> Dentre as principais motivações de governantes e especialistas para advogar em prol de uma reforma na previdência social, estão as pressões fiscais e demográficas referentes ao envelhecimento da população e a consequente diminuição na arrecadação do sistema. Ciente da primordialidade do tema e no reconhecimento das limitações do escopo desta tese em abordá-lo, recomendo os trabalhos de Botelho (2015), Melo (2002), Mesa-Lago (2006), Tafner (2006) e Tafner, Botelho, Erbisti (2014).

previdenciários brasileiro e elucida as peculiaridades de execução de reformas nessa área. Em seguida, três diferentes seções abordam o modo como o contexto político e econômico influenciaram na proposição e no desenvolvimento de cada uma das reformas da previdência realizadas. Essas seções contam, cada uma, com uma subseção que apresenta a síntese dos diferentes custos políticos enfrentados pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Jair Bolsonaro no momento de proposição de suas reformas da previdência. A exposição enxuta deve-se ao fato que esse ponto será destrinchado nos próximos capítulos. Uma conclusão retoma e analisa os principais aspectos envolvidos na proposição das reformas.

## **1.2 Constitucionalização da Previdência Social no Brasil**

O estatuto da Previdência Social surgiu na Alemanha, no governo de Otto Von Bismark no final do século XIX, por meio da provisão de diversos seguros sociais aos trabalhadores urbanos, com o objetivo de atenuar a tensão das reivindicações dos sindicatos existentes. Nesse contexto, foram criados, durante o período de 1883 a 1889, o seguro-doença, seguro contra acidente de trabalho, seguro de invalidez e velhice. O aparecimento dessas primeiras formas de seguro social na Alemanha deveu-se à reunião de uma série de fatores. No plano econômico, a transição de uma economia agrária para industrial provocou o aumento exponencial do proletariado urbano vivendo em estado de miserabilidade. Ideologicamente, houve a ascensão do pensamento socialista, mais precisamente social-democrata, e a organização dos trabalhadores em sindicatos, o que gerou uma pressão social por melhores condições de trabalho. Diante do contexto político da época, Bismarck empreendeu diversas reformas sociais para desarticular a influência política socialista, com o intuito de reprimir atentados contra o imperador (DUPEYROUX ET ALLI, 2015). Ao longo do século XX, a noção de seguridade social atrelada às relações de trabalho generalizou-se pelos países ocidentais. Inicialmente, apareceu como um contrato de proteção social, firmado com a mediação do Estado e financiado por contribuições de patrões e empregados urbanos. Evoluiu para uma concepção de salvaguarda social universal, abrangendo, também, cidadãos desassistidos fora das relações de trabalho, como doentes, inválidos e pessoas com deficiência (TEIXEIRA, 2006). A acepção moderna de seguridade social foi desenvolvida por Sir William Beveridge no Relatório sobre o Seguro Social e Serviços Afins em 1942. No

documento, foi proposto um plano para integrar seguros sociais, assistência social e seguros voluntários complementares, sob os princípios do serviço público único e da abrangência e uniformidade na contribuição e prestação (MESA-LAGO, 2006).

No Brasil, temas referentes às questões sociais sempre mobilizaram o debate público e político. Razão disso é a noção de seguridade social estar presente e aparecer pela primeira vez na Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Apesar do texto constitucional tratar majoritariamente da divisão político-administrativa do Estado, em seu Título 8º, “Das Disposições Gerais, e Garantias dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros”, é apresentado um rol taxativo de direitos civis e políticos assegurados aos cidadãos brasileiros pela Constituição. Dentre eles, destacam-se a garantia dos socorros públicos (art. 179, XXXI, BRASIL, 1824). Os socorros públicos representavam todo o aparato de assistência social, exercido por entidades privadas, existentes no Brasil desde o período colonial. Inaugurado pelos jesuítas, consolidou-se com as Casas de Misericórdia. A novidade trazida pela Constituição de 1824 foi a de incorporar às competências do Estado o exercício de um estatuto filantrópico, a princípio de organização independente, que passou a ser subvencionado e regulado (SOUZA, 2007). Afastava-se, assim, o voluntarismo religioso, e iniciava-se uma racionalidade do próprio Estado, que passou a se considerar garantidor de direitos sociais, e não apenas de direitos civis e políticos. A Constituição de 1824 inovou, ainda, ao apontar que as matérias constitucionais possuíam uma hierarquização perante às demais, estreando o entendimento de que emendas à Constituição têm o rito de tramitação mais complexo de todo o ordenamento jurídico: “E’ só Constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Politicos, e aos Direitos Politicos, e Individuaes dos Cidadãos. Tudo, o que não é Constitucional, pode ser alterado sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias” (art. 178, BRASIL, 1824). Assim, em 1888 formaram-se os primeiros e incipientes “fundos de previdência complementar” para funcionários da imprensa, do Ministério da Fazenda, dos Correios e da Marinha. O fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil, que é atualmente o maior fundo de previdência da América Latina, foi fundado em 1904, sob o nome de Caixa Montepio dos Funcionários do Banco da República do Brazil (DE CONTI, 2016). Contudo, o sistema de proteção previdenciária brasileiro, nos moldes do que conhecemos atualmente, surgiu durante a 1ª Constituição Republicana de 1891.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, colocou uma limitação na matéria previdenciária. Em seu artigo 75, ela estabeleceu que “a aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no

serviço da Nação” (art. 75, BRASIL, 1891). Durante sua vigência, surgiram instrumentos infraconstitucionais importantes, que influenciaram as constituições seguintes e moldaram o sistema previdenciário brasileiro. O primeiro foi o Decreto nº 9.284, de 30 de dezembro de 1911, que criou a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda, primeira do gênero no país (BRASIL, 1911). As caixas de aposentadorias e pensões (CAPs) eram entidades, geridas pelos trabalhadores de determinadas empresas, que ofereciam aos associados aposentadoria, remédios e assistência médica. O formato hoje conhecido como previdência complementar surgiu, portanto, antes da previdência social pública, por meio das CAPs. Outra lei relevante do período foi o Decreto nº 3.274, de 15 de janeiro de 1919, que regulou as obrigações decorrentes de acidentes no trabalho (BRASIL, 1919). No entanto, só com a chamada Lei Eloy Chaves, de 1923, que foi implementado um estatuto de incipiente previdência social no Brasil, mediante o sistema de CAPs.

O Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias. O decreto inaugurou a noção de contribuição bipartite às caixas de aposentadoria entre empregados e empregadores, com alíquotas determinadas pela lei. Essa contribuição era mensal e compulsória para as duas partes, sendo que as empresas passaram a fazer descontos dos salários dos empregados (art. 4, BRASIL, 1923). Essa estrutura conferiu aos trabalhadores direito à assistência médica para si próprio e sua família, acesso a medicamentos por preço subvencionado, aposentadoria por idade ou invalidez e pensão por morte (art. 9, IBIDEM, 1923). Embora não tenha sido a primeira norma jurídica brasileira sobre matéria previdenciária, a data de publicação da Lei Eloy Chaves, é comemorada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) como a data de aniversário da Previdência Social brasileira.

O sistema de Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), originado da Lei Eloy Chaves, foi ampliado durante a década de 1920, para abranger empresas de outros ramos de atividades, tais como serviço telegráfico, portuário e mineração. Cada empresa criava e organizava sua própria CAP. Nos anos 1930, as 183 CAPs existentes foram reunidas nos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), organizados pelo Estado, como autarquias federais e divididos por categoria profissional. Surgiu, assim, uma previdência social de abrangência nacional, com ampliação do quantitativo de segurados (GONDIM, 1968). O sistema de proteção previdenciária brasileiro nasceu, portanto, durante a 1ª Constituição Republicana, para os trabalhadores urbanos, sob a forma de uma previdência de natureza privada, vinculada a categorias profissionais e empresas, com tríplex quotização do custeio

entre os trabalhadores, os empregadores e o Estado. Os servidores públicos e militares eram assistidos por um sistema público privilegiado, gratuito para os beneficiários. Sem a contribuição específica do grupo segurado, o custeio era, por conseguinte, disperso entre toda a sociedade (TAVARES, 2007).

O Brasil institucionalizou a Previdência para os trabalhadores adotando o modelo bismarckiano, no qual a proteção social era garantida somente aos que contribuíssem para a cotização e na medida desta, com estabelecimento de cálculo atuarial a partir do volume dessas contribuições. Os benefícios eram gerados por Caixas autônomas, vinculadas às categorias profissionais. Os contribuintes eram separados em cinco classes distintas, levando em consideração o volume dos aportes, e as aposentadorias eram calculadas mediante uma porcentagem do salário do trabalhador quando em atividade. Seguindo esta orientação, a Constituição de 1934 caracterizou-se por ser a primeira forjada nos moldes do Estado intervencionista (TAVARES, 2007).

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, instituiu a concepção de risco social; ou seja, a necessidade de proteção contra doença, invalidez, velhice e morte. O texto constitucional não detalhava o estatuto da previdência social e o abordava junto às questões sobre relações de trabalho, como demonstra a passagem: “Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País” (art. 121, BRASIL, 1934). Contudo, a Carta de 1934 inovou ao estabelecer a instituição da previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado – contribuição tripartite (art. 121, § 1º, h, IBIDEM, 1934).

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, é ainda mais enxuta sobre a temática previdenciária do que sua antecessora. Versando sobre a lei do trabalho, a Carta de 1937 utilizou a expressão “seguro social” pela primeira vez em um texto constitucional brasileiro. Seu artigo 137, onde está expressa essa menção, foi, no entanto, suspenso pelo Decreto nº 10.358, de 1942 (BRASIL, 1937). Contudo, foi no período de vigência das Constituições de 1934 e 1937 que a previdência social brasileira se estruturou como seguro de natureza pública. A criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), divididos em categorias profissionais e mantidos em parte com contribuição do Estado, foram determinantes para isso. Os IAPs representaram uma modificação profunda na passagem da proteção social privada para o sistema público.

É apenas na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, que é empregado o termo “previdência social”. Mantendo a associação entre legislação

trabalhista e sistema previdenciário, atribuída pela Constituição de 1934, a Carta de 1946 instituiu “assistência aos desempregados; previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte; obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho” (art. 157, XV, XVI e XVII, BRASIL, 1946). Com isso, a proteção contra os riscos sociais foi expressamente mencionada pelo texto constitucional. Sob a vigência da Constituição de 1946, foi promulgada a Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que unificou os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), processo inicial para a universalização da Previdência Social no Brasil (BRASIL, 1960). Todavia, os trabalhadores rurais e domésticos ainda permaneciam alijados do sistema.

O marco para a consolidação da Previdência Social brasileira foi a criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) e a unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, por meio do Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966 (BRASIL, 1966). Mesmo diante deste contexto, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, outorgada durante a Ditadura Militar, não acrescentou nenhuma questão à matéria previdenciária, repetindo os direitos expressos na Constituição de 1946 (art. 158, BRASIL, 1967).

Até a década de 1970, os direitos conferidos pelas instâncias de previdência social no Brasil eram de usufruto exclusivo dos trabalhadores formais urbanos. A previdência dos trabalhadores rurais somente foi instituída em 1971, com a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), por meio da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, que utilizava recursos do FUNRURAL - imposto de caráter previdenciário que incidia sobre o valor bruto da comercialização de toda a produção rural do trabalhador (BRASIL, 1971). Em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), por meio da Lei nº 6.439, de 1 de setembro de 1977, o que possibilitou a integração das áreas de previdência, assistência social e assistência médica, bem como a gestão das entidades ligadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) (BRASIL, 1977). Apesar de realizadas sob o regime da ditadura militar, essas medidas foram importantes marcos na direção da universalização da cobertura previdenciária no país.

Foi a Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, que reuniu os três eixos da seguridade social em seu texto constitucional. Saúde, assistência social e previdência social foram apresentadas de forma detalhada, consolidando definitivamente essa temática como matéria constitucional no arcabouço jurídico e político brasileiro. A

Constituição de 1988 possui também o mérito de ter incorporado ao sistema previdenciário milhões de trabalhadores rurais. A atual carta dedica à Previdência Social os artigos 201 e 202 (ver anexo 1).

Posterior à Constituição de 1988, houve a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, decorrente da fusão do Instituto Nacional de Previdência Social do Brasil (INPS), responsável pela concessão dos benefícios, com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), que administrava os fundos para custeio do sistema (BRASIL, 1990).

Atualmente, a previdência social brasileira, no bojo da seguridade social, é regulada pela: Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 201 (Regime Geral da Previdência Social) e 202 (Regime Complementar); pelo Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social (PCSS), instituído pela Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (BRASIL, 1991a); pelo Plano de Benefícios da Seguridade Social (PBSS), regulamentado pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (BRASIL, 1991b); pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1993); e pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que aprovou o Regulamento da Previdência Social (BRASIL, 1999).

### **1.3 Características e especificidades de alteração dos regimes previdenciários no Brasil após a Constituição de 1988**

A Previdência Social é um direito no Brasil, previsto no art. 6º da Constituição Federal (CF) de 1988, que garante renda não inferior a um salário mínimo ao trabalhador e a sua família nas seguintes situações: cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; e pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes (art. 201, BRASIL, 1988). Ela faz parte do estatuto da Seguridade Social, junto com o direito à saúde e à assistência social (art. 194, BRASIL, 1988).

A Previdência Social brasileira funciona sob o regime de repartição, baseado num contrato social tácito entre gerações, no qual os trabalhadores ativos do setor privado

(contribuintes) arcam com o custeio dos benefícios dos trabalhadores ou beneficiários inativos (aposentados e pensionistas). Dessa forma, cada geração de trabalhadores paga os benefícios da geração anterior e tem seus benefícios financiados pela geração futura. Já no regime de capitalização, cada trabalhador deve poupar para sua própria aposentadoria. Essa contribuição pode vir apenas do trabalhador, somente pelo empregador ou o trabalhador pode complementar a contribuição paga pela sua empresa/empregador (AMARO, 2000). No Brasil, o regime de capitalização é restrito à iniciativa privada do trabalhador ou da empresa a qual esteja vinculado e não exclui a obrigatoriedade de vinculação ao regime público de repartição.

Existem dois sistemas de Previdência Social no Brasil para os trabalhadores da iniciativa privada: o público e o privado<sup>2</sup>. O sistema público é de filiação obrigatória e destina-se a todos os trabalhadores que exercem atividades remuneradas; ainda que apresente a distinção de regras entre servidores públicos titulares de cargo efetivo e os demais trabalhadores - da iniciativa privada ou alocados no serviço público por meio de cargos comissionados e concursados fora do regime de contratação efetiva, a maioria dos servidores públicos municipais e servidores públicos das estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista). O regime público, assegurado exclusivamente à primeira categoria de trabalhadores – servidores públicos titulares de cargo efetivo – é denominado Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Ele atende aos servidores dos municípios, da Administração Direta, Autárquica e Fundacional da União, dos Estados e do Distrito Federal. O sistema é mantido pelos entes públicos da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e normalizado pelo artigo da 40 da Constituição Federal e pela Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Este regime é compulsório para o servidor público do ente federativo que o tenha instituído, com teto e subtetos definidos pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Empregados das empresas públicas, agentes políticos, servidores temporários e detentores de cargos de confiança, estão excluídos deste Regime, sendo todos filiados obrigatórios do Regime Geral (BRASIL, 1988, art. 40).

Todos os trabalhadores não contemplados pelo Regime Próprio da Previdência Social são abrangidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Este regime público possui

---

<sup>2</sup> Mesa-Lago (2006) caracteriza o sistema público pela 1) contribuição não-definida; 2) prestação definida (regulada por lei, a qual pode fixar um benefício mínimo e um máximo e especificar a fórmula para o cálculo do benefício); 3) regime financeiro de repartição ou de capitalização parcial coletiva (CPC); e 4) administração pública (por uma entidade autônoma ou diretamente pelo Estado). O autor caracteriza o sistema privado pela 1) contribuição definida, fixa no longo prazo; 2) prestação não-definida, determinada pelo acumulado na conta individual do segurado (esta, por sua vez, dependerá do seu salário, do montante e da densidade de sua contribuição e do rendimento do investimento do fundo em sua conta, além de fatores macroeconômicos como o crescimento, a inflação, entre outros); 3) regime financeiro de capitalização plena e individual (CPI); e 4) administração privada, embora também possa ser múltipla (pública, privada e mista).

caráter contributivo e filiação obrigatória. Seu quadro de contribuintes é composto por empregadores, empregados assalariados, domésticos, autônomos, contribuintes individuais e trabalhadores rurais (art. 201, BRASIL, 1988). O RGPS é gerido pela autarquia federal do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e suas normas estão previstas no artigo 201 da Constituição Federal e nas Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que versa sobre a organização da seguridade social e seu plano de custeio, e pela Lei nº 8.213, também de 24 de julho de 1991, que trata dos planos de benefícios da Previdência Social. Estas leis estão regulamentadas pelo Regulamento da Previdência, Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.

Há, ainda, o regime privado - Regime de Previdência Complementar (RPC). Este regime tem por finalidade proporcionar ao trabalhador uma renda previdenciária adicional àquela garantida pelo Regime Geral de Previdência Social ou pelo Regime Próprio de Previdência Social, para as quais as contribuições são obrigatórias. A adesão a este regime é facultativa e desvinculada da previdência pública (RGPS ou RPPS) (art. 202, BRASIL, 1988). Os benefícios pagos pelo RPC dependem das contribuições acumuladas pelos trabalhadores ao longo do período de adesão ao regime, conforme descrito pelas Leis nº 108 e nº 109, ambas de 29 de maio de 2001. O Regime é subdividido em dois segmentos: o segmento operado pelas entidades abertas, com fins lucrativos e de acesso individual, como Bancos e Seguradoras; e o segmento, sem fins lucrativos, operado pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs), conhecidas como fundos de pensão. Os fundos de pensão operam planos de benefícios destinados aos empregados da empresa ou segmento dela, denominada patrocinadora, bem como aos filiados ou membros de associações, entidades de caráter profissional, classista ou setorial, denominados de instituidores (art. 202, BRASIL, 1988).

A política de Previdência Social tem por princípio redistribuir benefícios e custos entre trabalhadores, mitigando-os horizontalmente, e entre gerações, diluindo-os verticalmente. Cada geração de trabalhadores paga os benefícios da geração anterior e tem seus benefícios financiados pela geração futura. Em sistemas fragmentados como o brasileiro, a Previdência não só redistribui riscos, mas também renda de forma desproporcional porque certas categorias possuem elegibilidades distintas e proporcionais, como é o caso dos militares e funcionários públicos. Dessa forma, determinados grupos logram concentrar vantagens e transferir o impacto do custeio de seus benefícios previdenciários para todo o conjunto de assistidos pelo sistema (MELO, 2002, p. 137).

Pelo fato de as normas dos regimes previdenciários serem tidas como direitos adquiridos, reformas nesse setor exibem um padrão específico de interação estratégica entre

os atores e uma estrutura de conflito político característica. Esse tipo de reforma constitui um conjunto articulado de decisões que impõem custos expressivos e concentrados a parcelas da população; configurando-se numa “política de imposição de perdas” (PIERSON; WEAVER, 2010). Outra especificidade dessa espécie de reforma é de que a visibilidade das perdas perpetradas tende a ser mitigada por estratégias de “dissimulação de responsabilidades”: *blame avoidance* (IBIDEM, 2010). Os atores políticos eleitos<sup>3</sup> buscam desviar-se de serem identificados como responsáveis pelas medidas impopulares das reformas, delegando decisões, justificando suas ações como medidas técnicas, atribuindo a outros agentes os resultados obtidos de negociações, dificultando sua responsabilização por parte do eleitorado.

Essa tentativa dos parlamentares de dissociação dos aspectos negativos das reformas deve-se ao fato dos agentes políticos eleitos serem atores racionais, e enquanto tais, terem como motivação dominante sua reeleição ou sobrevivência política<sup>4</sup>. Isso significa dizer que, idealmente, eles evitarão decisões que acarretem custos eleitorais, tendendo a favorecer aquelas que tragam benefícios. Os ganhos e perdas ensejados por essas políticas não dependem apenas do conteúdo das medidas adotadas, mas, sobretudo, da percepção dos eleitores quanto à participação do parlamentar sobre seu resultado final. Desse modelo teórico deriva o pressuposto de que as medidas que impõem custos diretos altos e concentrados, promessa de ganhos futuros incertos, grande identificação do propositor e cujo processo de tomada de decisão permita o reconhecimento de seus responsáveis são consideradas medidas politicamente inviáveis ou custosas (*politically infeasible policies*) (ARNOLD, 1990).

As reformas na Previdência Social brasileira são exemplos que comportam a definição supracitada. Elas 1) impõem perdas imediatas a grupos sociais; 2) obrigam os parlamentares a se manifestarem individualmente e em dois turnos, devido à exigência constitucional de votação nominal, por serem reformas empreendidas por meio de emenda constitucional<sup>5</sup>; e 3) atraem forte atenção da opinião pública por serem medidas que incidem diretamente no cotidiano dos cidadãos (ARNOLD, 1990). A tangibilidade que a Previdência tem para a vida

---

<sup>3</sup> Nem todos os atores políticos são representantes eleitos. Outros atores políticos estão envolvidos no processo de reforma da previdência, a exemplo de organizações profissionais, sindicatos, veículos de comunicação, entre outros. O foco de análise da tese, entretanto, são os representantes eleitos, que, em termos institucionais, compõem os Poderes Executivo e Legislativo, responsáveis pela iniciativa e aprovação das reformas. Demais atores políticos aparecerão no decorrer da análise e terão a relevância de sua atuação devidamente sinalizada.

<sup>4</sup> A sobrevivência política, no caso brasileiro, não se dá apenas pela reeleição. Possui um lugar de destaque, em termos de estratégia de carreira política, a ocupação de postos legislativos e executivos, nacionais e estaduais, como ministérios, secretarias e alto escalão de órgãos públicos. Esses cargos podem ser alocados a políticos sem mandato e são usados pelos governos para acomodar ou garantir sua agenda de políticas em determinada área.

<sup>5</sup> No Brasil, a Constituição Federal de 1988 exige que uma reforma na Previdência Social seja feita por meio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), o que resulta em um rito de tramitação mais complexo. Na maioria dos países, reformas previdenciárias são empreendidas por legislação ordinária.

das pessoas faz, ainda, com que essa política tenha fortes reverberações eleitorais, acrescentando essa dimensão aos custos de sua tramitação e, conseqüente, aprovação. No entanto, neste trabalho não serão considerados os custos eleitorais implícitos na questão das reformas previdenciárias. Serão avaliados os custos políticos inerentes ao processo de tramitação legislativa, de negociação do desenho da política pública a ser implementada. Em termos práticos, esses custos serão mensurados a partir da celeridade na condução da reforma e na capacidade do governo de manutenção da proposta apresentada, uma vez que a aprovação pode implicar em perdas importantes, em relação à reforma inicialmente pretendida.

Mitigar a identificação e a responsabilidade política pela adoção das medidas é fundamental para os defensores de reformas inviáveis (PIERSON; WEAVER, 2010). O governo e as lideranças partidárias deverão usar os recursos institucionais disponíveis para dissociar o custo imposto pela medida e a contribuição individual dos parlamentares. Como todas as reformas ocorreram por meio de emenda constitucional (EC 20/1998, EC 41/2003 e EC 103/2019), as exigências de sua tramitação tornam o processo mais identificável e demorado. Matérias constitucionais têm custos de alteração maiores do que qualquer outra decisão legislativa porque elas representam o ápice da hierarquia jurídica brasileira, no qual as demais leis devem se basear e encontrar fundamentação. Por essa razão, uma emenda constitucional requer quórum qualificado e precisa ser aprovada separadamente em dois turnos de votação, em cada uma das Casas do Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado Federal. As votações são necessariamente nominais, o que obriga os parlamentares a se manifestarem publicamente sobre a matéria e o quórum para votação e aprovação é de 3/5 dos parlamentares em cada Casa do Congresso Nacional (art. 60, BRASIL, 1988). Apesar das características constitucionais e regimentais aumentarem os custos de tramitação dessas medidas, todos os governos analisados aprovaram as propostas de reforma que enviaram ao Congresso; mesmo que algumas medidas, inicialmente propostas, tenham sido alteradas ou abandonadas no decurso da tramitação.

O Brasil realizou, desde a redemocratização até os dias atuais, três reformas paramétricas<sup>6</sup> nos seus sistemas previdenciários, aumentando a idade mínima e o tempo de contribuição para aposentadoria e extinguindo ou minorando regras específicas para determinadas categorias profissionais. As reformas compreendidas por esse período foram

---

<sup>6</sup> Reformas paramétricas consistem na adoção de medidas tópicas para a correção pontual de disfuncionalidades do sistema. Embora algumas sejam liberalizantes, esse tipo de reforma mantém os traços estruturais do sistema vigente.

empreendidas por meio da Emenda Constitucional n° 20 de 1998, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso), pela Emenda Constitucional n° 41 de 2003, no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, pela Emenda Constitucional n° 103 de 2019, no governo de Jair Bolsonaro. Todas elas comportam a definição de políticas politicamente inviáveis ou custosas porque impõem perdas concentradas à população e promessas de ganhos futuros incertos.

#### **1.4 EC 20/98: Reforma na Previdência e no Estado brasileiro**

A década de 1990 representou um novo paradigma sobre a função e a dimensão da seguridade social, configurando um período de mudanças nos regimes previdenciários latino-americanos<sup>7</sup>. Alterações na estrutura demográfica da população, significativa iniquidade entre os beneficiários, grave situação econômica vivenciada na década de 1980 e austeridade no plano socioeconômico, em virtude dos limites impostos pelos prognósticos neoliberais de Organizações Internacionais mediante o Consenso de Washington<sup>8</sup>, foram as alegações principais dos governos para as reformas empreendidas na América Latina (AMARO, 2000). A principal recomendação aos países da América Latina foi a implementação de reformas que possibilitassem a reorganização dos sistemas a partir da instauração de regimes que combinassem: a Previdência Pública, não capitalizada; com a Previdência Privada, capitalizada, sob fundos de pensão abertos ou fechados; de adesão voluntária ou obrigatória. As orientações do Banco Mundial foram seguidas de maneiras distintas e adaptadas pelos países da região. No Brasil, chegou-se a cogitar uma proposta de substituição do sistema de repartição simples, em vigor, por um regime de capitalização. Contudo, a ideia foi

---

<sup>7</sup> Como resultado da influência dos organismos financeiros internacionais nas políticas econômicas dos países da região, ao final de 2003, doze países latino-americanos haviam realizado reformas estruturais na previdência, levando a 56 milhões de trabalhadores (um terço da força de trabalho na região em 2002) a estarem filiados a sistemas previdenciários privados (MESA-LAGO, 2006, p. 15). Os países que implementaram reformas estruturais foram: 1) sistema privado – Chile, Bolívia, México, El Salvador, República Dominicana, Nicarágua; 2) sistema público ou privado – Peru e Colômbia; e 3) sistema misto (público e privado) – Argentina, Uruguai, Costa Rica e Equador (IBIDEM, 2006, p. 40).

<sup>8</sup> O Consenso de Washington é o termo síntese pelo qual ficaram conhecidas as proposições formuladas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e pelo Departamento do Tesouro dos Estados Unidos em 1989 para servir de metodologia de austeridade prescritiva para os países em desenvolvimento que passavam por dificuldades econômicas nos anos 1990. Empréstimos desses organismos foram condicionados à implementação dos postulados estabelecidos por John Williamson (1992) de: 1) Disciplina fiscal; 2) Redução dos gastos públicos; 3) Reforma tributária; 4) Juros de mercado; 5) Câmbio de mercado (câmbio flutuante); 6) Abertura comercial; 7) Investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; 8) Privatização das estatais; 9) Desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas); e 10) Direito à propriedade intelectual.

abandonada logo em seguida, em razão dos custos de transição de um sistema ao outro, além do grande contingente de beneficiários que não dispunham de meios para angariar fundos visando os períodos futuros de inatividade (FILHO; WINCKLER, 2004).

A duplicação dos preços do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais no início dos anos 1980 tornaram mais custoso o processo de ajuste da oferta doméstica, mediante empréstimos externos. A dificuldade de renovação dos empréstimos brasileiros evidenciava a pouca disposição dos credores internacionais em financiar um ajuste sem pesados custos internos. Em 6 de janeiro de 1983, o governo brasileiro submeteu a primeira carta de intenções ao FMI. Nos dois anos seguintes, sete cartas foram examinadas pelo Fundo. Esse processo ilustra as dificuldades do organismo internacional em adaptar seu receituário a uma economia em desenvolvimento, altamente indexada, na qual o setor público era responsável por quase metade do investimento global, como também intermediava grande parte do investimento privado, por meio da administração de importantes fundos compulsórios de poupança (CARNEIRO NETTO; MODIANO, 2021). O desfecho da década foi de estagnação prolongada, insucesso no combate à inflação e incertezas quanto às renegociações externas da dívida. Desde a década de 1980 até a posse de presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1 de janeiro de 1995, o Brasil havia realizado 8 acordos com o FMI; em 1982, 1983, 1984, 1985, 1987, 1988, 1992 e 1994, esse último conduzido pelo próprio Fernando Henrique, enquanto ministro da Fazenda do governo Itamar Franco (ÉPOCA, 07/08/2002).

Diante do contexto herdado, logo após a eleição presidencial de Fernando Henrique Cardoso, no final de 1994, havia a expectativa generalizada entre atores políticos e a opinião pública de que o primeiro ano do novo governo seria dedicado à tramitação de reformas no Congresso Nacional. A urgência na consolidação da estabilização econômica foi reforçada com a crise mexicana de 1994, deflagrada nos primeiros dias da presidência de Ernesto Zedillo. Até então, o país era referência para o sistema financeiro internacional, sendo considerado moderno e alinhado com as propostas do Consenso de Washington, tendo recebido, assim, enormes investimentos externos nos anos anteriores. A crise mexicana foi uma crise da balança de pagamentos, decorrente da falta de reservas internacionais do país, causando desvalorização da moeda, associada à especulação financeira e fuga de capitais. Como o Brasil precisava de financiamento externo, o novo governo de Fernando Henrique previu que a implementação rápida de um programa de reformas ajudaria a reforçar a credibilidade do esforço de estabilização e atrair capitais para o plano de privatizações, ampliando as possibilidades de financiamento estrangeiro (WERNECK, 2021b). A pretensão

de redução do gasto público, em resposta às condicionalidades impostas pelo Consenso de Washington aos empréstimos internacionais tomados pelo Brasil nas décadas de 1980 e 1990, conduziu o país a realizar modificações substanciais no seu regime previdenciário.

A primeira reforma da previdência realizada no país ocorreu diante desse cenário. A Proposta de Emenda à Constituição n° 33, de 28 de março de 1995 (PEC 33/1995), foi enviada ao Congresso no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), e foi aprovada e transformada em Emenda Constitucional n° 20, em 15 de dezembro de 1998 (EC 20/1998), tendo passado praticamente toda a legislatura em tramitação na Câmara dos Deputados (BRASIL, 1995b). Essa reforma da previdência faz parte do rol mais amplo de reformas no Estado brasileiro. Influenciada pelo ideário de gestão do setor privado, o Brasil promoveu na década 1990 uma série de mudanças na configuração das capacidades estatais, em consonância com os pressupostos do movimento denominado de Nova Gestão Pública (*new public management* – NPM). O NPM tinha como diretrizes a competição administrativa para aumentar a eficiência dos órgãos públicos; a desagregação, com a divisão do setor público em hierarquias mais amplas e internamente mais planas e; o incentivo (“gestão por resultados”), que focava na criação de mecanismos de incentivos pecuniários para melhorar o desempenho dos servidores, e consequentemente da gestão pública como um todo (POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

Ainda que o governo de Fernando Collor (1990-1992) tivesse apresentado iniciativas de reformas no bojo dos preceitos da Nova Gestão Pública, foi o governo de Fernando Henrique Cardoso que consolidou esse movimento, com a formulação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), encabeçado pelo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira. O PDRAE tinha o intuito de promover mudanças para enfrentar quatro gargalos diagnosticados no arranjo institucional do Estado brasileiro: a delimitação do seu tamanho; a redefinição do seu papel regulador; a recuperação da capacidade administrativo-financeira de implementar decisões políticas tomadas pelo governo; e o aumento da governabilidade. À delimitação do tamanho do Estado, relacionavam-se as medidas de privatização, publicização e terceirização. A noção de desregulação dizia respeito ao grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. O aumento da governança e da capacidade de governabilidade correspondiam à redefinição da forma burocrática de administrar a coisa pública (BRESSER PEREIRA, 1998). Para tanto, as principais mudanças propostas pelo PDRAE foram: 1) mudanças constitucionais nas regras do funcionalismo público, com alteração no regime jurídico dos servidores, no qual a reforma da previdência encontrava lastro; 2) publicização dos serviços públicos nas áreas de educação,

saúde, cultura e pesquisa científica, por intermédio das organizações sociais; 3) implementação das atividades exclusivas de Estado por meio das agências executivas e de agências reguladoras; e 4) fortalecimento do núcleo estratégico do Estado (BRASIL, 1995a).

O PDRAE almejava se afastar de uma concepção estritamente neoliberal de redução do papel e da capacidade do Estado, propondo medidas de aumento da eficiência na administração pública, com iniciativas de flexibilidade, autonomia e controle da gestão baseada em resultados. Ao mesmo tempo, o plano diretor também previa a diminuição da competência estatal, sendo considerado de viés liberal, gerando críticas e incertezas aos atores envolvidos (CAVALCANTE, 2020). É nessa conjuntura de disputa sobre o processo de redesenho do papel do Estado brasileiro que se deu a reforma da previdência de Fernando Henrique Cardoso (EC 20/98).

A exposição de motivos do encaminhamento da PEC 33/95, posterior EC 20/98, assinalava os gargalos de gestão que a previdência social apresentava no Brasil. O texto reforçava a necessidade de ajuste na concessão dos benefícios, para diminuir o aporte estatal com o custeio do sistema, no bojo do esforço do governo Fernando Henrique Cardoso com a estabilização monetária, capitaneado pelo Plano Real, e de austeridade fiscal, em concordância com os postulados do Consenso de Washington:

Os problemas da previdência social decorrem da conjunção de fatores de naturezas diversas. Existem fatores conjunturais decorrentes da instabilidade macroeconômica, cujos efeitos adversos nos níveis de emprego e renda e sobre o grau de formalização das relações de trabalho comprometem o fluxo regular das contribuições ao sistema. Esta situação começa a ser revertida agora, com os resultados obtidos pelo plano Real, no que concerne à estabilização monetária e à retomada de um processo sustentado de crescimento, mas eles só começarão a afetar favoravelmente comportamento dos indicadores de mercado de trabalho no médio e longo prazo. Reconhece-se ainda a existência de problemas gerenciais graves que se manifestam nos índices de evasão e sonegação, na concessão e manutenção de benefícios fraudulentos e nos altos custos administrativos de previdência social. Muito se avançou no sentido da modernização e da profissionalização da gestão previdenciária, mas permanecem ainda desafios de grande magnitude nessa área que serão decisivamente enfrentados pelo atual governo. Ressalta-se mesmo que os problemas de ordem conjuntural e gerencial sejam totalmente resolvidos, continuarão a existir problemas estruturais que, se não forem enfrentados de imediato, irão resultar na falência do sistema. Estes problemas se manifestam, sobretudo, na redução progressiva da relação entre contribuintes e beneficiários, devido às mudanças em curso no perfil demográfico da população e nas relações de trabalho e na presença de distorções distributivas no sistema (BRASIL, 1995b, p. 4501-4502)

A exposição de motivos segue apontando mudanças no sistema previdenciário em consonância com as iniciativas presentes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, respaldados pela doutrina da Nova Gestão Pública:

E é pauta permanecer honrando seus compromissos, que a Previdência Social implementará estratégias objetivando a obtenção de resultado a curto, médio e longo prazos que propiciem:

- a) o aperfeiçoamento da gestão previdenciária, através da informatização, da modernização dos instrumentos e processos de trabalho e da capacitação de recursos humanos, combatendo as fraudes e a sonegação, reduzindo desperdícios e aumentando, de modo geral, a eficiência e a eficácia do sistema;
- b) o aperfeiçoamento da legislação previdenciária, tomando-a mais clara, mais objetiva e, conseqüentemente, menos vulnerável às contestações judiciais;
- c) o desenho de um novo modelo previdenciário, financeira e atuarialmente viável e justo do ponto de vista social (BRASIL, 1995a, p. 4502)

Os princípios da Nova Gestão Pública, presentes no texto da proposta de reforma da previdência, foram formalmente incorporados na administração pública brasileira por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 173, de 23 de agosto de 1995, transformada na Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, conhecida por Reforma Administrativa. Os pontos instituídos por essa emenda, sobretudo no que se refere ao regime do servidor público, possibilitaram a condução de mudanças estruturais no regime previdenciário brasileiro. Entre as principais alterações destacam-se: a extinção da obrigatoriedade de um regime jurídico único, possibilitando também o regime celetista para a administração pública indireta; a modificação das regras sobre estabilidade, passando o estágio probatório de dois para três anos; o controle de gastos e transparência, com a obrigação dos três Poderes publicarem anualmente os valores dos subsídios e da remuneração dos cargos e empregos públicos; a criação de subsídios, em substituição a vencimentos; a proibição de aumentos em cascata e o reforço de teto único para os três Poderes em cada esfera de governo e de subteto de remuneração dos servidores; e a possibilidade de exoneração do servidor por necessidade econômica do Estado, em conexão com os limites de despesa com pessoal e de perda do cargo nos casos de baixo rendimento do servidor (BRASIL, 1998).

As mudanças no sistema previdenciário, inauguradas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, alteraram o aspecto contributivo do ente público e dos servidores ativos, e dos aposentados e pensionistas, na direção de aproximar as prerrogativas do Regime Próprio de Previdência Social com o Regime Geral. Ainda que o resultado da reforma tenha acometido mais os trabalhadores do Regime Geral, as modificações por ela propiciadas, permitiram a consecução das alterações empreendidas pela reforma previdenciária seguinte, a EC 41/03. Entre as medidas da EC 20/98 que alteraram o paradigma previdenciário dos servidores públicos, está a compulsoriedade de, pelo menos, 10 anos de exercício no serviço público e, cinco no cargo público, para a obtenção da aposentadoria. O requisito de idade mínima para

pleitear a aposentadoria para aqueles que vierem a ingressar no serviço público foi estipulado em 60 anos para homens e 55 para mulheres e o tempo de contribuição foi fixado em 35 anos e 30 anos, respectivamente. Para a obtenção da aposentadoria com vencimentos proporcionais (por tempo de contribuição), a condição de elegibilidade única foi mantida em 65 anos para homens e 60 anos para mulheres (BRASIL, 1998).

#### 1.4.1 Reformulação de estratégias e obstrução da oposição

A reforma da previdência mostrou-se um tema extremamente controverso, encontrando diferentes graus de resistência em praticamente todo o espectro ideológico de partidos. Diante dessa rejeição, o governo de Fernando Henrique Cardoso realinhou sua estratégia e concentrou seu pacote de reformas de estado em propostas de emendas constitucionais menos controvertidas. No segundo semestre de 1995, o governo avançava nas reformas ao aprovar emendas constitucionais relativas ao capítulo da Ordem Econômica da Constituição Federal, as quais possibilitaram a ruptura do monopólio estatal nos setores de petróleo e gás e a privatização do setor elétrico e de telecomunicações (WERNECK, 2021b).

A demora na tramitação da reforma da previdência deveu-se, em grande medida, à forte oposição feita pelos partidos de esquerda no Congresso, liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT); apesar da dificuldade de aprovação afetar os parlamentares de todos os partidos devido à natureza da política modificada. Por meio de uma série de manobras regimentais, como apresentação de emendas, apensamentos e destaques para votação em separado, a oposição conseguiu prolongar por anos a aprovação da reforma, como será visto capítulo 3. A oposição conseguiu organizar-se como uma espécie de poder de veto da reforma, tanto que a proposta apresentada em 28 de março de 1995, só teve seu rito concluído em 15 de dezembro de 1998, com sua transformação em emenda constitucional; ficando, portanto, 3 anos, 8 meses, e 13 dias em tramitação<sup>9</sup> no Congresso Nacional.

---

<sup>9</sup> Sobre o tempo de tramitação da reforma da previdência de 1998, cabe nota de que a demora expressada se deveu também à retirada de prioridade do governo sobre a matéria. Esse ponto será detalhado no decorrer da análise.

A reforma implementada igualou várias regras de aposentadoria entre os trabalhadores do setor público e os da iniciativa privada. Dentre as principais modificações empreendidas pela EC 20/1998, cabe mencionar a extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço, aplicada também ao setor privado, e a redução do contingente de professores contemplados com regimes de aposentadoria especiais. Contudo, a reforma não contemplou as Forças Armadas; embora as aposentadorias e pensões desse grupo representassem, em 1998, 36% dos gastos com inativos e pensionistas do setor público, ao passo que as contribuições recolhidas não somavam 0,5% (AMARO, 2000, p. 27). Essa Emenda Constitucional permitiu, ainda, a inclusão de alterações futuras por meio de novas leis sobre a matéria, a exemplo da criação do “fator previdenciário” para o setor privado. Adicionado no final de 1999, esse número passou a incidir sobre as aposentadorias por tempo de contribuição, em substituição a uma imposição formal de limite mínimo de idade para se aposentar. O cálculo leva em consideração o tempo de contribuição, a idade do trabalhador e a expectativa de vida em anos, além de uma alíquota fixa, que muda ao longo do tempo (BRASIL, 1998).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, as alterações no sistema previdenciário atingiram principalmente os trabalhadores do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), porque o governo não conseguiu dar prosseguimento às mudanças pretendidas para os trabalhadores do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) – servidores públicos titulares de cargo efetivo. A reforma previdenciária seguinte (EC 41/03), empreendida no primeiro mandato presidencial de Lula da Silva, terá o intuito de finalizar o movimento iniciado por Cardoso. Para tanto, o novo governo centrará o escopo de sua reforma na reestruturação da previdência do setor público (RPPS), mediante a instauração de alterações significativas para os novos servidores; sem, contudo, modificar as regras dos antigos.

### **1.5 EC 41/03: Moderação pragmática do PT e a estabilidade macroeconômica**

O presidente Fernando Henrique teve dificuldades para fazer seu sucessor. Seu segundo mandato foi marcado por uma crise econômica, decorrente de sua política cambial, que resultou em desemprego, aumento da dívida pública e queda na taxa de crescimento. O período também foi marcado por choques externos, com crise asiática, em 1997, e moratória da Rússia, em 1998; e uma crise energética, que gerou o chamado “apagão elétrico”, em 2001

(WERNECK, 2021b). Em março de 2002, uma operação da Polícia Federal – Operação Lunus – em empresas ligadas ao marido da governadora do Maranhão, Roseana Sarney, pré-candidata do PFL à presidência, comprometeu sua candidatura. Roseana estava despontando nas pesquisas de intenção de voto, mas o escândalo fez com que 43% dos brasileiros achassem que ela estava envolvida nas irregularidades, pelas quais as empresas de seu marido estavam sendo investigadas (DATAFOLHA, 13/03/2002). Essa conjuntura crítica levou o PFL, segundo maior partido da coalizão de Cardoso, a sair do governo, em 8 de março, e recusar apoio ao presidenciável José Serra, então Ministro da Saúde e candidato do PSDB e apontado como responsável pela divulgação do episódio. Serra, por seu turno, encontrava resistências dentro da coalizão do governo, bem como de seu próprio partido. Ao longo do ano de 2002, foi ficando mais claro para o governo de Cardoso que seu candidato, José Serra, teria poucas chances de derrotar, Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do PT, que passou a liderar as pesquisas de intenção de voto (FIGUEIREDO; COUTINHO, 2003).

A possibilidade de vitória de Lula provocou um temor nos mercados financeiros de que pudesse haver uma moratória da dívida pública. O receio não era injustificado porque, nas eleições municipais de 2000, o PT tinha estabelecido como um dos principais pontos de sua plataforma eleitoral, a realização de um plebiscito informal, patrocinado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em que indagava à população se o setor público deveria pagar por suas dívidas interna e externa. A consulta contava com o apoio direto da cúpula partidária, tanto que o deputado federal José Dirceu, então presidente do partido, propôs um decreto legislativo para a realização de um referendo oficial sobre os acordos do governo brasileiro com o FMI e sobre a realização de auditorias para a dívida externa brasileira. Mais de cinco milhões de brasileiros em todo o país - o equivalente a 5,16% do eleitorado brasileiro com base nos dados de 1998 - participaram do plebiscito. Cerca de 90% dos votantes optaram pelo não pagamento da dívida externa sem realização prévia de auditoria pública, pela não manutenção do acordo firmado pelo governo brasileiro com o FMI e pelo não comprometimento do Orçamento com o pagamento da dívida interna. Os resultados foram considerados uma vitória pelos organizadores (FOLHA DE SÃO PAULO, 14/09/2000).

Preocupada com os desdobramentos dos temores no mercado financeiro, a equipe econômica de Fernando Henrique estabeleceu diálogos com a cúpula dirigente do PT para convencê-los da importância de conter a desestabilização do setor de capitais. A essa altura, lideranças menos radicais do partido, como o coordenador da campanha de Lula, Antonio Palocci, já sinalizavam para concessões e abrandamentos no discurso do partido. Em 22 de

junho, Lula foi convencido a publicar uma carta aberta à Nação – Carta ao Povo Brasileiro<sup>10</sup> – na qual ressaltava seu compromisso em preservar o superávit primário, impedindo que a dívida interna aumentasse e destruísse a confiança do governo em honrar seus compromissos (FOLHA DE SÃO PAULO, 24/06/2002).

A crise econômica brasileira se acentuava e o governo Cardoso tentou negociar mais um pacote de ajuda externa, sob a forma de um novo acordo com o FMI, o 11º desde o início da década de 1980 (ÉPOCA, 07/08/2002). As dificuldades desse acordo deviam-se à preocupação do FMI em assinar um acordo com um governo em final de mandato, sem qualquer garantia de cumprimento pelo novo governo. O Fundo tinha realizado essa operação na Coreia do Sul, em 1997, durante a Crise Asiática. A solução tinha sido um pacto pré-eleitoral de aprovação prévia do acordo por todos os candidatos. A fórmula foi repetida no Brasil. Todos os candidatos presidenciais relevantes tiveram encontros separados com o presidente Fernando Henrique e se comprometeram a cumprir os pontos essenciais do acordo firmado, inclusive Lula. O novo acordo com o FMI foi o maior empréstimo concebido pela instituição até aquele momento – US\$ 30 bilhões, num período de 15 meses, iniciando em agosto de 2002. O comprometimento de Lula foi um rito de passagem importante na transição do partido para uma postura mais moderada, em função de acordos e exigências do mercado financeiro. A ação não foi suficiente para acalmar os mercados, mas representou algum alívio para o setor (WERNECK, 2021b).

Logo após o primeiro turno, as lideranças do PT iniciaram uma forte campanha alegando que o partido tinha mudado, abandonado o discurso radical e que estava pronto para respaldar a política econômica adotada pelo governo Cardoso. O anúncio de Antonio Palocci, coordenador da campanha de Lula, coordenador da transição de governo e um dos principais responsáveis pela interlocução de Lula com o governo Cardoso, como ministro da Fazenda e de Henrique Meirelles, ex-executivo do Banco Boston, para o Banco Central, deram credibilidade à retórica de mudança do partido e ajudaram a consolidar sua guinada liberal (WERNECK, 2021a). Soma-se a isso, a determinação com que o novo governo propôs reformas logo nos seus primeiros meses, como foi o caso da reforma da previdência.

A segunda reforma da previdência ocorrida no país foi efetuada por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 30 de abril de 2003 (PEC 40/2003), transformada em

---

<sup>10</sup> Segundo Antonio Palocci, a Carta ao Povo Brasileiro teria sido redigida num banco de investimentos de São Paulo.

Fonte: VEJA. *Eis que volta Palocci, um candidato liberal, ignorando os nomes de Buratti e Francenildo* Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/eis-que-volta-palocci-um-candidato-liberal-ignorando-os-nomes-de-buratti-e-francenildo/>. Acesso em 29 de set. 2021.

Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 (EC 41/2003), no primeiro ano do mandato inicial de Lula da Silva (2003-2006). A reforma de 2003 tinha a mesma orientação da anterior: convergir as regras dos diferentes regimes de Previdência, dando continuidade às alterações promovidas no governo Fernando Henrique Cardoso pela EC 20/1998. Os principais pontos modificados foram a eliminação do direito à integralidade pelos servidores públicos, o fim da paridade entre os reajustes dos servidores ativos e inativos, o estabelecimento de teto para o valor da aposentadoria de servidores ingressantes após a vigência da reforma, a previsão de regime de previdência complementar, operado por entidades privadas de natureza pública (criação dos fundos de pensão) e a introdução da taxa dos servidores públicos inativos e pensionistas (11%) com a mesma alíquota dos servidores ativos (BRASIL, 2003a).

Apesar dos propósitos reformistas convergentes, Lula encontrou um cenário institucional e político bastante diferente do de Cardoso. A coalizão de governo no primeiro ano do mandato de Lula ainda não era majoritária, mas a proposta de reforma previdenciária teve o endosso do PSDB, agora na oposição, que votou junto com o governo. O capital financeiro já havia se acalmado com as promessas de manutenção da estabilização macroeconômica. Impeditivos constitucionais que poderiam prejudicar a tentativa de ajuste fiscal por meio da reforma da previdência também haviam sido eliminados na ocasião da aprovação da reforma de 1998. Os maiores veículos de comunicação apoiaram a reforma e ajudaram a influenciar a opinião pública a favor da matéria, colocando a iniciativa como solução para os problemas fiscais do país e do próprio sistema previdenciário. Parte da população apoiou a medida, inflamada pela massificação do discurso da existência de privilégios no setor público, devido à discrepância entre os benefícios oferecidos aos trabalhadores desse setor em relação aos da iniciativa privada. Por outro lado, o Poder Judiciário foi uma das principais forças opositoras à reforma de Lula. Esta categoria, representada pelas associações de magistrados e juízes, foi inicialmente contrária à reforma de 2003, temendo grandes perdas com as alterações das pensões dos servidores públicos. Os servidores públicos do poder judiciário deixaram de fazer oposição quando lhes foi garantida a manutenção dos benefícios adquiridos, durante a elaboração da proposta final enviada ao Congresso (NAKAHODO; SAVOIA, 2008).

Quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a Presidência da República, não havia certeza ou clareza se e como a questão previdenciária seria abordada. No entanto, o governo procurou pautar a reforma discutindo com diferentes setores da sociedade, estabelecendo diálogo com as administrações estaduais e organizando debates sobre a reforma

previdenciária no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Aprendendo com a experiência negativa da falta de debate público na condução da reforma de Cardoso, Lula enfatizava a importância da transparência na apresentação de sua proposta de reforma da previdência; num esforço de desvincular a noção de reforma de uma privatização do sistema previdenciário. Após a negociação da manutenção de alguns benefícios aos servidores, o governo conseguiu incluir a taxação dos inativos na proposta final, um dos pontos mais polêmicos de seu projeto original (NAKAHODO; SAVOIA, 2008).

O Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores (PT), divulgado na eleição de 2002, já mencionava uma preocupação com uma reforma da previdência. Ainda que não explicitasse os moldes da reforma pretendida, apresentava indicativos do (futuro) governo em pautar o tema, com especial ênfase na previdência dos servidores públicos:

47. Um dos maiores desafios políticos e administrativos do futuro governo é o equacionamento da questão previdenciária. Para dar conta desse desafio, é necessário um conjunto de iniciativas de curto, médio e longo prazos, para construir soluções estruturais, capazes de permitir que a presente e as futuras gerações de brasileiros possam estar plenamente conscientes e relativamente tranquilas quanto aos direitos que poderão usufruir após o término de uma longa dedicação de vida laboral. Essa profunda reformulação deve ter como objetivo a criação de um sistema previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado. O sistema deve ter caráter contributivo, com benefícios claramente estipulados e o valor do piso e do teto de benefícios de aposentadoria claramente definido. A gestão deve ser democrática, a cargo de um órgão quadripartite, incluindo representantes do Estado, dos trabalhadores da ativa, dos aposentados e dos empresários, conforme já prevê a Constituição Federal, mas que o atual governo não respeitou.

48. O referido sistema básico universal só terá viabilidade como resultado de um processo de longo prazo, construído a partir da participação de trabalhadores e empresários, e da sociedade em geral, por se tratar de tema sensível que afeta o futuro de todos os cidadãos, e que ao mesmo tempo representa um eficaz mecanismo de distribuição de renda. Também por incidir diretamente sobre as contas públicas, e por lidar com um conjunto de direitos adquiridos ao longo de décadas, a implementação plena de uma Reforma Previdenciária atravessa um longo período de transição.

49. Além de planejar e dar início à discussão de um novo sistema previdenciário brasileiro, racional e adequado à realidade social e econômica, e condizente com as tendências demográficas, as quais demonstram um acelerado processo de envelhecimento da nossa população, devemos tomar uma série de medidas estratégicas a serem implementadas imediatamente no interior do atual sistema previdenciário. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002)

Constituindo-se governo, é compreensível a rápida iniciativa com que o PT deu prosseguimento às medidas anunciadas durante a campanha. A reforma da previdência foi encaminhada ao Congresso pelo próprio presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 30 de abril de 2003. Considerando o que o PT propôs durante sua campanha, a ação de pautar uma reforma da previdência justifica-se como uma ação plenamente racional. O termo racional é

empregado como um meio de maximizar a eficiência de um bem pretendido. A racionalidade refere-se aos processos de ação e não ao julgamento sobre o êxito da finalidade (DOWNS, 2002). Assim, se o PT entendia que “um dos maiores desafios políticos e administrativos do futuro governo era o equacionamento da questão previdenciária” e que “a falta de empenho e a pouca sensibilidade, por parte do atual governo (FHC), na negociação da Reforma da Previdência ocorrida entre 1995 e 1998, em grande parte, explicavam como se chegou a esta dramática situação previdenciária no setor público” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002), é racional que ele, na posição de governo, propusesse uma reforma da previdência, que incidisse sobre o setor público; ponto argumentado como não contemplado pela reforma anterior.

Diante das alternativas de propor ou não uma reforma da Previdência, o primeiro governo de Lula da Silva considerou que o sistema de aposentadoria dos servidores públicos brasileiros representava um estatuto de privilégio entre os trabalhadores e de iniquidade nas contas públicas da seguridade social.

54. Em relação à previdência do setor público, o desequilíbrio apontado é três vezes maior que o apresentado no Regime Geral, ou seja, próximo de R\$ 50 bilhões, o que representa 4,1% do PIB, conforme dados do Ministério da Previdência e Assistência Social/SPC para o ano de 2000. A falta de empenho e a pouca sensibilidade, por parte do atual governo, na negociação da Reforma da Previdência ocorrida em 1997 e 1998, em grande parte, explicam como se chegou a esta dramática situação previdenciária no setor público (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002)

Na exposição de motivos da PEC 40/2003, transformada em EC 41/2003, assinada pelos Ministro da Previdência Social, Ricardo Berzoini, e da Casa Civil, José Dirceu, ficava clara a pretensão de completar a reforma efetuada por Fernando Henrique Cardoso, ao contemplar a aposentadoria dos servidores públicos:

4. É sabido que a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, modificou diversos princípios da administração previdenciária do setor público, em especial o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro-atuarial. Não obstante, dada a abrangência incompleta e parcial da EC nº 20, persistem hoje regras bastante diferenciadas entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de Previdência Social dos servidores, com desequilíbrios nas dimensões da equidade e sustentabilidade de longo prazo.

101. Na Previdência Social, há que se buscar um tratamento equânime, segundo o qual todos os trabalhadores brasileiros, públicos e privados, sejam iguais não só nos seus deveres, mas também nos seus direitos. Só assim será possível um sistema previdenciário verdadeiramente justo, viável e sustentável no longo prazo.

104. A reforma ora preconizada, Excelentíssimo Senhor Presidente, é imposta pela desigualdade de tratamento do sistema previdenciário brasileiro, o que, de resto, já havia sido amplamente documentado pelo Programa de Governo de Vossa Excelência em 2002, e pela existência de regras sem o devido respaldo

técnico e doutrinário, o que o torna socialmente injusto e compromete sua viabilidade no longo prazo. Adequações análogas são uma constante em todo o mundo, em um processo de ajuste às novas perspectivas demográficas, às mudanças do processo produtivo e à demanda crescente por justiça social (BRASIL, 2003d).

O governo definiu suas prioridades de ação ao escolher propor a reforma. Uma delas era a preocupação em sinalizar para o mercado financeiro o compromisso do governo Lula com a estabilidade econômica; em outras palavras, com a continuidade da agenda macroeconômica implementada por seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso. A reforma da Previdência fazia parte de um esforço em alcançar os superávits primários (receita menos despesa, desconsiderando os juros da dívida), acordados com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para garantir fluxo de receita para o pagamento da dívida externa brasileira, como demonstra o trecho abaixo do Programa de Governo do PT em 2002.

27.É preciso evitar que se consolide uma segunda armadilha, que estabiliza, mas impede o crescimento econômico do País. Já tivemos a armadilha cambial. Saímos dela em 1999 com muitas dores, mas sobrevivemos. Agora, temos o dilema da âncora fiscal. A questão é como superá-la, sem atentar contra a estabilidade da economia. *Nosso governo vai preservar o superávit primário o quanto for necessário*, de maneira a não permitir que ocorra um aumento da dívida interna em relação ao PIB, o que poderia destruir a confiança na capacidade do governo de cumprir seus compromissos. Mas vai trabalhar firmemente para reduzir a vulnerabilidade externa e com ela as taxas de juros que hoje asfixiam as contas públicas e o setor empresarial produtivo. Não há governo petista nos estados e nos municípios que não esteja comprometido com a responsabilidade fiscal e a estabilidade das contas públicas. O nosso governo não vai romper contratos nem revogar regras estabelecidas. Compromissos internacionais serão respeitados. Mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, grifo da autora)

A estabilidade macroeconômica era uma prioridade central no primeiro mandato de Lula da Silva. Tanto que o ministro da Fazenda, Antônio Pallocci<sup>11</sup>, enviou uma carta à diretoria do Fundo Monetário Internacional (FMI), um mês após o envio de projeto de reforma da previdência ao Congresso (28 de maio de 2003), para reiterar os compromissos do novo governo com o Órgão Internacional.

---

<sup>11</sup> Antônio Pallocci foi um dos principais formuladores do Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores, apresentado na campanha de 2002. Em suas próximas palavras, “em qualquer lugar do mundo, seria classificado de “liberal””. Isso explica a ênfase da política macroeconômica do governo na estabilização e no ajuste fiscal, na qual justifica-se a reforma previdenciária.

Fonte: ESTADO DE SÃO PAULO. Pallocci está desconfortável com os rumos da reforma da Previdência. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,palocci-esta-desconfortavel-com-rumo-da-reforma-da-previdencia,20030710p38945>. Acesso em 29 de set. 2021. VEJA. Eis que volta Palocci, um candidato liberal, ignorando os nomes de Buratti e Francenildo Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/eis-que-volta-palocci-um-candidato-liberal-ignorando-os-nomes-de-buratti-e-francenildo/> Acesso em 29 de set. 2021.

O governo tem avançado rapidamente no cumprimento de sua agenda para a recuperação econômica e implantação das reformas. Depois de um importante esforço para a construção de consensos, uma proposta ambiciosa de reforma tributária e previdenciária foi enviada ao Congresso antes do previsto. A política fiscal tem se concentrado na redução da dívida pública: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, enviada ao Congresso, aumenta a meta de superávit primário de médio prazo para 4,25% do PIB. Além disso, a emenda constitucional que facilita a regulação do setor financeiro – um passo necessário à formalização da autonomia operacional do Banco Central – foi aprovada (BRASIL 2003b, p. 1, §1).

Fato reconhecido e elogiado pela Presidente em Exercício do Conselho Diretor do Fundo, Anne Krueger, em resposta à carta de intenção, referente à terceira revisão do acordo do Brasil com o FMI:

O desempenho do Brasil no programa apoiado pelo FMI continua elogiável. Ao concluir a terceira revisão do acordo, os Diretores ficaram, em particular, encorajados pelo fato de que todos os critérios de desempenho foram alcançados e que as propostas de reformas da previdência e tributária foram enviadas antes do prazo. Como resultado deste desempenho vigoroso, os indicadores financeiros continuam a melhorar, e o Brasil retomou, em termos favoráveis, o acesso ao mercado internacional de capitais (BRASIL, 2003c).

A reforma da previdência executada pelo governo Lula da Silva teve, portanto, o papel de contribuir para os esforços de manutenção da estabilidade macroeconômica, por meio da perseguição de superávits primários expressivos. O governo defendia, também, que a criação de fundos de pensão para os servidores e para os demais trabalhadores formaria uma poupança interna robusta, passível de ser utilizada em programas de infraestrutura ou de caráter social para financiar o desenvolvimento do país. Estimativas do então ministro da Previdência, Ricardo Berzoini, apontavam que, em 20 anos, as mudanças aprovadas resultariam em uma economia de R\$ 52 bilhões. Além disso, a cobrança de inativos e o aumento do teto de R\$ 1.869,34 para R\$ 2.400,00 para o RGPS gerariam aumento da arrecadação. Antes das negociações ocorridas na Câmara, que aumentaram o limite de isenção para a cobrança da taxa sobre a aposentadoria, o governo esperava com essa medida obter recursos adicionais de R\$ 147 milhões (MARQUES; MENDES, 2004).

Não houve consenso entre os membros do PT sobre a necessidade da reforma. O partido fechou questão sobre a medida e aplicou sanções aos parlamentares que se posicionaram contrários à sua orientação, tendo expulsado quem votou contra a reforma. Dessa forma, membros de longa data do partido, como os deputados João Fontes, João Batista Babá, a deputada Luciana Genro e a senadora Heloísa Helena foram expulsos, o que os levou

a fundar, em seguida, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL<sup>12</sup>), um partido à esquerda do PT e que passou a disputar parte de sua base eleitoral. Esse episódio levanta o questionamento sobre possíveis mudanças na orientação ideológica do Partido dos Trabalhadores. O movimento ao centro, ou uma moderação pragmática, é quase condição para um partido de esquerda chegar ao poder, do ponto de vista eleitoral, porque, se ele não ampliar sua base, não consegue votos suficientes para se eleger. Por outro lado, se suas políticas também não se forem mais centristas, pode haver reações políticas e econômicas, como fuga de capitais, que inviabilizariam sua gestão e, no limite, levariam à sua queda.

### 1.5.1 Custos partidários e ideológicos de uma reforma da previdência feita por um partido de esquerda

É muito difícil um partido político ganhar uma eleição majoritária com um programa socialista de transformação da sociedade. No final do século XIX e início do século XX, quando os partidos socialistas europeus puderam disputar a democracia representativa burguesa, eles perceberam que o sufrágio universal era uma forma eficiente de promover uma revolução pacífica da sociedade. Esses partidos passaram a disputar a eleição porque estavam convencidos de que deveriam buscar melhorias a curto prazo para as condições de vida da classe trabalhadora, ainda que o socialismo continuasse no horizonte de expectativa. Quando chegassem ao poder, esses partidos poderiam implementar as mudanças desejadas. Com isso, as barricadas da revolução armada já não seriam mais necessárias, porque o voto teria se tornado a pedra de papel. Com o intuito de viabilizar sua agenda programática de reformas (socialistas/social-democratas), partidos trabalhistas como o PT, passaram a disputar a arena eleitoral, sendo submetidos às oportunidades dadas pela democracia capitalista já existente. Diante desse panorama, há de se atentar para o fato de os trabalhadores nunca terem constituído a maioria de eleitores de nenhuma sociedade. Dessa forma, os partidos socialistas não podem contar apenas com sua base social de trabalhadores para obter sucesso eleitoral. As instituições democráticas imputam um dilema aos partidos socialistas que é o de que a emancipação da classe trabalhadora não pode ser conquistada pelos trabalhadores apenas, se concebida por vias eleitorais (PRZEWORSKI; SPRAGUEA, 1986).

---

<sup>12</sup> Atualmente, o PSOL também fez um movimento ao centro.

Quando os partidos socialistas/trabalhistas/social-democratas/esquerda decidem entrar na competição eleitoral, eles deverão decidir se querem ou não ter sucesso eleitoral, ponderando os riscos de diluir a identidade de classe que mobiliza o comportamento político da sua base de correligionários e eleitores: os trabalhadores. Abrandando o discurso para alcançar mais votos e obter mandatos na eleição deve ser balizado com a manutenção de um discurso fiel às origens socialistas/trabalhistas do partido para responder às demandas de filiados e militantes. Para obter sucesso eleitoral, esses partidos acabam moderando a ideologia que mobilizava a sua base eleitoral e social de trabalhadores. Visando serem eficientes e alcançar o poder, os partidos precisam abrandar seu discurso para aumentar seu escopo de votos no espectro ideológico do eleitorado. Para tanto, eles acabam assumindo uma postura para além da classe; o que traz como consequência o enfraquecimento da capacidade de organizar os trabalhadores enquanto classe e base eleitoral. Eles não podem permanecer apenas como um partido dos trabalhadores, ao mesmo tempo que não podem expandir seu apelo sem o suporte da base social da classe trabalhadora (PRZEWORSKI; SPRAGUE, 1986). No governo, esses partidos mudam suas estratégias e equilibram iniciativas de políticas para ampliar apoios e refrear resistências.

O PT viveu esse dilema quando chegou ao poder em 2003. Apesar de ter apresentado um programa de governo com diversas posições liberais, o partido era composto, em sua maioria, por quadros socialistas e social-democratas, que não concordavam com as diretrizes estabelecidas pela cúpula partidária. Na ocasião da aprovação do texto base da Reforma no Senado Federal, o então líder do governo, Aloizio Mercadante (PT-SP), assinalou a problemática de preservar a pureza ideológica de um partido quando ele se torna governo:

Mercadante leu trechos do filósofo italiano Norberto Bobbio sobre a responsabilidade ética e política de quem chega ao poder.

– Nosso discurso não é mais o mesmo. Mas, por quê? Pela responsabilidade de quem chega ao poder. Quem chega ao poder tem responsabilidades com o Estado e tem de abrir mão de suas convicções pessoais – sustentou Mercadante (AGÊNCIA SENADO, 27/11/2003).

O propósito de toda organização é, em princípio, perseguir os interesses de seus membros. No entanto, as organizações não se pautam pela satisfação do interesse individual de cada membro. O interesse de cada membro é atendido através dos ganhos coletivos que cada indivíduo obtém por participar da organização. A lógica da ação coletiva em grandes grupos, como é o caso de um partido político, opera sob a concepção de que os membros têm um interesse comum em alcançar determinado objetivo e eles sabem que individualmente não serão capazes de obter tal resultado. Os membros, enquanto indivíduos racionais e

autointeressados, pautam suas escolhas em prol dos interesses do grupo, porque enxergam que o grupo é um meio mais eficiente para que o membro individualmente alcance seus objetivos (OLSON, 2009).

A lógica da ação coletiva do PT pode ser explicada pela sua mudança de estratégia para chegar ao poder. O partido precisou ampliar sua gama de eleitores moderando seu discurso ideológico, o que deixou parte de sua base descontente. Quando o partido alcançou seu objetivo eleitoral, elegendo seu candidato à Presidência da República em 2003, sua finalidade deixou de ser responder aos interesses individuais de seus membros e sim manter-se no poder (OLSON, 2009). Assim, não há irracionalidade na postura do PT, enquanto partido, em seguir um programa de governo que não atenda às preferências ou convicções ideológicas de grupos componentes de sua organização. Nas grandes organizações, tal qual o Partido dos Trabalhadores, os membros obtêm benefícios justamente por participarem da instituição capaz de lhes conceder ganhos coletivos, o que neste caso significa ser governo e poder implementar sua agenda de políticas e, por conseguinte, se manter no governo.

### **1.6 EC 103/19: A reforma de uma coalizão legislativa majoritária**

Mudanças na condução da política econômica brasileira começaram desde a implementação da chamada “Nova Matriz Macroeconômica<sup>13</sup>” em 2011. Em 2015, o governo de Dilma Rousseff iniciou um período de políticas ortodoxas, que foi perpetuado e aprofundado pelo governo de Michel Temer, a partir de 2016, após o impeachment da presidenta. No governo de Jair Bolsonaro, houve a consolidação da agenda ortodoxa-liberal na economia. Essa agenda propõe um novo modelo de desenvolvimento, baseado em reformas liberalizantes, como a reforma trabalhista, aprovada no governo Temer, e a reforma da previdência, empreendida no governo Bolsonaro; uma política fiscal contracionista, com a tentativa de implementação do teto de gastos; e uma política cambial mais flexível, sinalizando para maior conversibilidade do real (CARNEIRO, 2019).

---

<sup>13</sup> A Nova Matriz Macroeconômica (NME) foi uma série de medidas heterodoxas, de caráter desenvolvimentista, adotadas no governo da presidenta Dilma Rousseff entre 2011 a 2014. Tinha por objetivo estimular a economia por meio de gastos públicos. No entanto, os resultados não foram os esperados pelo governo e, ao final de 2015, a política foi abandonada.

Bolsonaro herdou um arcabouço de política ortodoxa implementado no governo de Michel Temer. A promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, anterior PEC 55/2016<sup>14</sup> (conhecida por PEC do teto de gastos), foi um de seus exemplos mais paradigmáticos. A emenda constitucional tinha o objetivo de reduzir a trajetória de crescimento dos gastos públicos no país e equilibrar de forma definitiva as contas públicas, fixando por até 20 anos um limite para as despesas primárias, que passaram a ser reajustadas pelos gastos realizados no ano anterior, corrigido pela inflação. Ao mesmo tempo, a EC 95/2016 manteve a meta de resultado primário, estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O rigoroso regime passou a valer para os orçamentos fiscal e da seguridade social, no qual a previdência está incluída, de todos os órgãos e Poderes da República. Poucas despesas não ficam sujeitas ao teto, como é o caso das transferências de recursos da União para estados e municípios e as verbas para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB). O órgão que desrespeitar seu teto ficará impedido de, no ano seguinte, contratar pessoal, criar novas despesas, dar aumento salarial ou conceder incentivos fiscais, no caso do Poder Executivo (AGÊNCIA SENADO, 15/12/2016).

O teto de gastos foi uma medida polêmica e que provocou reações de diversos setores da sociedade e dos partidos de oposição, que julgaram que a medida impediria investimentos públicos, agravaria a recessão econômica e prejudicaria os mais pobres, ao limitar recursos para áreas como saúde e educação. A oposição, inclusive, apelidou a PEC 55/2016 de “PEC da morte” (CNN BRASIL, 16/05/2020). No entanto, o governo Temer considerava a iniciativa fundamental para garantir o reequilíbrio das contas públicas do país, uma vez que os gastos públicos vêm crescendo continuamente. Ademais, o novo regime fiscal previsto pela proposta permitiria a redução da taxa de juros e de um ambiente propício para a retomada do crescimento econômico. Essa visão já se encontrava detalhada no programa “Uma Ponte para o Futuro”, lançado em 29 de outubro de 2015, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), então presidido pelo vice-presidente da República, Michel Temer. No documento, o partido denunciava, num “retrato do presente”, supostas falhas e equívocos na condução econômica, pontuando o desequilíbrio fiscal e propondo o “retorno a um orçamento verdadeiro”. Diante desse diagnóstico, medidas ortodoxas eram elencadas como necessárias para reativar o desenvolvimento e a previdência foi apontada como um dos principais problemas fiscais do Brasil (PMDB, 2015). O programa tinha por objetivo acalmar e

---

<sup>14</sup> Para uma análise crítica dessa proposta e uma discussão sobre as limitações da iniciativa em reequilibrar as contas públicas, ver Barbosa (2019).

aproximar-se do empresariado e de entidades patronais, que estavam descontentes com o governo Rousseff. No final, o “Ponte para o Futuro”, com sua ênfase liberal na política econômica, foi fundamental para arregimentar esses setores no apoio a Michel Temer e pela deposição de Dilma Rousseff.

Sob o teto de gastos, o governo Bolsonaro se viu obrigado a diminuir cada vez mais os gastos discricionários, dado a dificuldade de atingir a meta. A reforma da Previdência passou a ser o principal item orçamentário do governo, alcançando aproximadamente 13,5% do PIB, no conjunto dos regimes (CARNEIRO, 2019). Diante desse contexto é que foi realizada a mais recente reforma da previdência. A Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 20 de fevereiro de 2019 (PEC 6/2019), transformada em Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 (EC 103/2019), ocorreu no governo de Jair Bolsonaro. Ela instituiu novas regras de idade mínima para pleito do benefício previdenciário das trabalhadoras da iniciativa privada, passando de 60 para 62 anos e mantendo a idade mínima dos trabalhadores em 65 anos. Aumentou o tempo de contribuição mínimo de mulheres e homens da iniciativa privada de 15 para 20 anos. Entre os servidores públicos, o tempo mínimo de contribuição foi para 30 anos (mulheres) e 35 anos (homens), com a exigência de 20 anos no serviço público e 5 anos de atuação no cargo efetivo em que se der a aposentadoria. O valor do benefício passou a ser calculado por meio da média de todo o histórico de contribuições do trabalhador; sem o descarte das 20% menores contribuições, como era feito até então. A reforma alterou, ainda, regras de aposentadoria das Forças Armadas, categoria cara ao presidente Bolsonaro. O tempo de contribuição mínimo passou de 30 para 35 anos e os pensionistas passaram a pagar alíquota de contribuição (10,5%). No entanto, os atuais militares e futuros ingressantes na carreira continuam tendo direito à integralidade e paridade dos benefícios e não possuem idade mínima para dar entrada na aposentadoria (BRASIL, 2019b).

A reforma da Previdência de Jair Bolsonaro (EC 103/19) guarda forte dependência de trajetória<sup>15</sup> com a reforma iniciada e não concluída no governo de Michel Temer, a Proposta de Emenda à Constituição nº 287, apresentada em 5 de dezembro de 2016 (PEC 287/16). Essa reforma propunha igualar as regras de aposentadoria das diversas categorias profissionais, à exceção dos militares. Segundo o texto original da PEC 287, trabalhadores da iniciativa

---

<sup>15</sup> Em entrevista concedida à BBC News Brasil, em 22 de julho de 2019, Michel Temer afirmou que “o governo Bolsonaro vai bem porque está dando sequência ao meu”, demonstrando uma forte continuidade entre as políticas econômicas dos dois governos. Ainda, sobre o tema da previdência, o ex-presidente argumentou que “a Previdência Social só foi aprovada agora porque, durante dois anos, eu fiz um debate intensíssimo sobre a Previdência Social e agora acabou sendo aprovada em primeiro turno”, reforçando a noção de encadeamento entre as duas proposições.

Fonte: BBC NEWS BRASIL *O governo Bolsonaro vai bem porque está dando sequência ao meu', diz Temer. 22 jul. 2019.* Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49053623>. Acesso em: 5 out. 2021.

privada e servidores públicos só poderiam se aposentar aos 65 anos, independente do gênero (depois foi estabelecido 62 anos para as mulheres). A aposentadoria integral dependeria de 49 anos de contribuição. O tempo mínimo de contribuição dos servidores públicos passaria de 15 para 25 anos (aumento de 67%), mas seria mantido em 15 anos para os trabalhadores da iniciativa privada. As motivações da reforma seriam o aumento médio da expectativa de vida da população, a tendência de redução da população economicamente ativa e a diminuição do gasto previdenciário, com o intuito de combater à crise econômica pela qual o país passava (BRASIL, 2016). A PEC 287/2016 foi perdendo apoio parlamentar no decorrer de sua tramitação, quando teve que ter seu rito interrompido por causa da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro (BRASIL, 1988, art. 60, §1º). Diante dessa conjuntura proibitiva, o governo Temer desistiu de dar prosseguimento à PEC.

No início de seu mandato, Jair Bolsonaro apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 6, em 20 de fevereiro de 2019, com o objetivo de modificar o sistema da Previdência Social. As motivações alegadas para a reforma foram o envelhecimento populacional, o elevado patamar de despesas previdenciárias e correção de distorções entre as categorias profissionais e os regimes previdenciários; pontos que, por sinal, estiveram presentes na exposição de motivos de todas as três reformas empreendidas. Ademais, o texto da PEC 6/19 apontava como os problemas a serem sanados as aposentadorias precoces no âmbito do RGPS, no qual pode-se aposentar por tempo de contribuição, sem a exigência de uma idade mínima; a redução da participação relativa do grupo etário em idade ativa, havendo redução do total de contribuintes para o sistema previdenciário brasileiro, o que causa problemas para a sua sustentabilidade e; a deterioração da relação entre o número de contribuintes e o número de beneficiários, que, segundo as projeções do governo, apontam para a redução dessa relação para 1, por volta da década de 2040 e, a partir da década de 2050, para abaixo de 1, quando existirão mais beneficiários do que contribuintes para a previdência.

O ministro da Economia, Paulo Guedes, advogava que a “Nova Previdência é uma verdadeira reforma de Estado e que oferecerá maior equidade e justiça ao país” (BRASIL, 2019b). Em entrevista à revista *Veja*, o ministro fez um balanço do que governo pretendia com a reforma:

A agenda liberal prometida durante a campanha se perdeu? Desde o início do governo, tínhamos uma noção muito clara de que deveríamos quebrar a dinâmica explosiva de gastos públicos e atacar três torres, que são as principais despesas. A primeira e maior de todas era o privilégio da Previdência Social. No primeiro ano, fizemos a reforma da Previdência, que estava parada havia vários governos e que ninguém conseguia fazer. Após

derrubarmos a primeira torre, partimos para o ataque da segunda: despesa com juros da dívida, que caíram. Com isso, economizaremos 400 bilhões de reais. Por fim, a terceira torre: o funcionalismo público. Durante a pandemia do COVID-19 conseguimos congelar os salários dos servidores por três anos, economizando mais 300 bilhões de reais. Isso é algo que o Brasil nunca experimentou (VEJA, 18/12/2020).

A reforma da Previdência do governo Bolsonaro compunha a agenda liberal prometida pelo Presidente da República durante a campanha. Foi a primeira e única grande medida executada pelo governo, diante do plano de realização de três reformas - previdenciária, tributária e administrativa – e da privatização da maioria das estatais. A agenda pretendida não se concretizou, mas guarda muitas similaridades com os ideais defendidos pelo Consenso de Washington na década de 1990. Na ocasião da reforma da previdência de Fernando Henrique Cardoso, o receituário neoliberal foi mitigado, mesmo diante de condicionalidades contratuais presentes nas cláusulas dos empréstimos internacionais contraídos pelo Brasil. Mais de 20 anos depois, o contexto de reforma na máquina pública foi retomado, sendo que, agora, a limitação do alcance das mudanças pretendidas deveu-se mais ao arranjo político do governo do que a constrangimentos externos.

#### 1.6.1 Governo minoritário e apoio parlamentar

A reforma previdenciária de Jair Bolsonaro diferiu das anteriores no aspecto da formação de uma coalizão para alcançar apoio majoritário na tramitação de sua proposta. Ao ser eleito, o presidente Bolsonaro não se dispôs a compor uma base de apoio estável a partir da formação de uma coalizão de governo. Pelo contrário, o presidente optou por conquistar maiorias pontuais, formando coalizões legislativas. Governos formam coalizões porque o apoio parlamentar facilita a governabilidade; ou seja, a capacidade de um governo aprovar sua agenda de políticas no legislativo. Políticos ficam motivados a compor essas coalizões porque, como membros, eles têm acesso a cargos no governo (*office-seeking motivation*), o que facilita o acesso a postos de poder e recursos para influenciar suas políticas (*policy-seeking motivation*) (LAVÉ, 1998). Esse ponto enfatiza uma diferença importante entre os dois tipos de coalizão: de governo e legislativa. Coalizões de governo implicam o acesso de um partido a posições de poder no Executivo, como pastas ministeriais, em troca de apoio parlamentar no Legislativo para a agenda propositiva da Presidência. Coalizões legislativas

resultam de negociações pontuais ou identificação de preferências para uma temática específica, como a votação para aprovação de uma determinada proposta de emenda à constituição (FIGUEIREDO, 2007).

Considerando essas preferências dos atores políticos, é razoável supor que a formação de uma coalizão deva considerar atores-chave para sua composição, na qual a distribuição de pastas ministeriais e postos de prestígio no Executivo correspondam a uma direta proporção do número de cadeiras que cada partido controla no Parlamento (LAYER, 1998). No entanto, as prerrogativas constitucionais de sistemas presidencialistas conferem aos presidentes o poder de escolher ministros para o seu gabinete (coalizão) que não contribuam para formar uma coalizão majoritária, porque cabe ao presidente a última palavra para a composição da coalizão<sup>16</sup>. Assim, governos que não formem uma coalizão majoritária, como é o caso de Jair Bolsonaro, podem se manter e aprovar suas agendas se nenhuma maioria quiser substituí-la porque um número suficiente de partidos encontra-se satisfeito com o *status quo* das políticas, ou tem preferências semelhantes à do governo, quando podem confiar nas coalizões legislativas; ou quando a oposição conta com mecanismos institucionais que lhe permita influenciar as políticas sem fazer parte do governo; ou ainda se nenhuma coalizão majoritária opositora tiver força suficiente para alterar o grau de satisfação médio com o governo (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004). Diante desse contexto institucional particular, a rápida tramitação e aprovação da reforma da previdência do governo Bolsonaro no Congresso deveu-se às articulações dos presidentes da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), e do Senado Federal, Davi Alcolumbre (DEM-AP). Os dois parlamentares, por prerrogativa institucional e afinidade ideológica com a proposta da reforma, foram atores formadores da coalizão legislativa (temática), que promoveu o apoio majoritário para viabilizar a reforma.

Em discurso proferido no dia da votação em Plenário do projeto da reforma da previdência na Câmara dos Deputados, em 10 de julho de 2019, o então presidente da Casa, Rodrigo Maia (DEM-RJ), destacou o protagonismo das lideranças partidárias na condução da reforma, ressaltando a relevância das articulações dos partidos do chamado “Centrão”<sup>17</sup>:

---

<sup>16</sup> Governos parlamentaristas, em cerca de um terço das vezes, não formam governos majoritários por razões políticas ou institucionais. No presidencialismo, ainda que o presidente tenha competência institucional de nomear o ministro, ele possui o imperativo político de formar coalizões de governo para governar.

<sup>17</sup> O termo “centrão” refere-se a um conjunto de partidos políticos que não possuem uma orientação ideológica específica e que manifestam apoio difuso ao Executivo com o intuito de assegurar cargos. Geralmente, são partidos com reduzida relevância política, sendo seus parlamentares também conhecidos como “baixo clero”. Para aprofundar a discussão ver: CNN BRASIL. *O que é o Centrão, o grupo que domina o Congresso e se*

Nós só chegamos aqui por isso. Muitas vezes os nossos Líderes são desrespeitados, às vezes na imprensa são criticados de forma equivocada, mas são esses Líderes que estão fazendo as mudanças do Brasil (*palmas*), junto com cada um dos Deputados e cada uma das Deputadas. *“O Centrão é essa coisa que ninguém sabe o que é, mas é do mal”*- mas é o Centrão que está fazendo a reforma da Previdência, esses partidos que se dizem do Centrão. E tenho muito orgulho de presidir a Câmara e de ter a confiança de cada um dos Líderes, e não só daqueles que pensam como eu penso, mas também daqueles que pensam de forma distinta da que eu penso.

Eu acho que essa relação de confiança é que faz o Parlamento hoje ter o protagonismo que não tem há muitos anos. E nós não podemos perder a oportunidade, sem nenhum interesse em tirar nenhuma prerrogativa do Presidente da República, sem nenhum interesse em entrar em nenhuma prerrogativa do Presidente da República - mas durante 30 anos tiraram as prerrogativas desta Casa, diminuíram a importância desta Casa. (*Palmas.*) E o nosso papel é recuperar a força da Câmara, e do Congresso Nacional, porque, recuperando a força da Câmara, estamos fortalecendo a nossa democracia (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Na prática, Rodrigo Maia e Davi Alcolumbre conseguiram articular o apoio das bancadas dos partidos Cidadania, Democratas (DEM), Novo, Patriota, Partido Humanista da Solidariedade (PHS, atual Podemos) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O projeto também contou com a adesão de parlamentares do Partido Social Liberal (PSL), Partido Liberal (PL), Partido Progressista (PP), Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) (BRASIL, 2019). Após oito meses, a Reforma da Previdência encerrava sua tramitação no Congresso. Em 20 de fevereiro, a PEC 6/2019 foi apresentada pelo Executivo e aprovada em 6 de agosto, em dois turnos, na Câmara dos Deputados e encaminhada para o Senado Federal. A matéria foi discutida e votada pelos senadores em 23 de outubro de 2019.

## 1.7 Conclusão

A Previdência é uma matéria recorrente nas Constituições brasileiras. Reformas neste estatuto vêm sendo conduzidas por um processo gradual, marcado por mudanças incrementais, promovido por diferentes governos. Isto se deve tanto à dificuldade regimental e constitucional em alterar regras vigentes, como ocorre na tramitação das reformas por meio de emenda constitucional, quanto pela composição da correlação de forças de cada governo no momento de proposição das mudanças. A dificuldade encontrada pelos governos em

aprovar os pontos considerados mais importantes das propostas de alteração da Previdência Social é causada pela particularidade das reformas de gerarem benefícios difusos e percebidos no longo prazo em troca de perdas imediatas e concentradas em diversos grupos populacionais, tornando as reformas da previdência em políticas politicamente custosas.

Mudanças no estatuto da Previdência Social são sempre uma tarefa difícil. Fatores políticos, institucionais e conjunturais do momento de proposição das reformas ajudam a explicar o grau de destreza com que essas medidas foram aprovadas e a abrangência de suas alterações. Esse capítulo procurou demonstrar como o contexto político-econômico, a conjuntura institucional e a dependência de trajetória das reformas que foram sendo implementadas pelos diferentes governos condicionaram a configuração da previdência brasileira hoje. A primeira reforma da Previdência realizada foi realizada por meio da Emenda Constitucional nº 20 de 1998 (EC 20/1998), no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Essa reforma foi marcada pela necessidade de redução do gasto público em decorrência das condicionalidades impostas pelos financiamentos externos, contraídos pelo Brasil nos anos anteriores. Parte do arcabouço das reformas econômicas do estado empreendidas pelo governo Cardoso, a reforma da previdência estendeu-se por quase todo o primeiro governo do presidente. O imbróglio deveu-se à forte oposição que a medida encontrou no Congresso. As alterações propostas eram vistas como violação de direitos adquiridos e deputados federais e senadores de diversos espectros ideológicos se mobilizaram contra ela, devido aos custos eleitorais de apoiar uma medida impopular. Nesse sentido, destacou-se a oposição contundente realizada pelos parlamentares do Partido dos Trabalhadores.

A segunda reforma da Previdência ocorrida no país foi implementada no primeiro ano do mandato inicial de Lula da Silva, por meio da Emenda Constitucional nº 41 de 2003 (EC 41/2003). O PT aprovou sua reforma da previdência em 7 meses. Contou com o endosso da opinião pública, de partidos de oposição, a exemplo do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), e de diversas categorias setoriais e de classe. Essa reforma abrangia a pretensão não concretizada pelo governo anterior de Fernando Henrique Cardoso, que não conseguiu contemplar os servidores públicos no texto final de 1998. A postura do PT ao propor a reforma encontra respaldo na mudança de estratégia do partido para chegar ao poder. A adoção de medidas liberais tinha por objetivo atingir metas de estabilização econômica, dando continuidade à agenda iniciada por seu antecessor, num esforço de reiterar o compromisso de austeridade com o Fundo Monetário Internacional, alcançando resultados

econômicos positivos nas contas públicas, além de acalmar os mercados financeiros sobre a condução econômica do governo.

A última reforma empreendida na Previdência Social brasileira, a Emenda Constitucional nº 103 de 2019 (EC 103/2019), foi realizada pelo governo de Jair Bolsonaro. Essa reforma insere-se no âmbito do teto de gastos estabelecido pelo governo de seu antecessor, Michel Temer. A reforma foi aprovada em menos de 9 meses da data de sua apresentação ao Congresso Nacional, à semelhança da celeridade na aprovação da reforma anterior (EC 41/03), do governo Lula da Silva. Como a reforma do governo Fernando Henrique Cardoso (EC 20/98), a reforma do governo Bolsonaro compartilha das motivações neoliberais de reforma do Estado, com o intuito de mudar o arranjo institucional da gestão pública. No entanto, a atual reforma difere de suas antecessoras pela falta de articulação do governo com o Parlamento. Tendo sido um presidente sem a formação de uma coalizão de governo majoritária, Bolsonaro contou com a afinidade ideológica-temática dos presidentes da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia e do Senado Federal, Davi Alcolumbre, em consonância com seu ministro da economia, Paulo Guedes, para dar encaminhamento à sua reforma, o que logrou sem grandes obstruções.

O próximo capítulo abordará os custos políticos das reformas, impostos no decorrer de sua tramitação. Os mecanismos de controle sobre o conteúdo do texto serão examinados, a partir das prerrogativas regimentais conferidas às comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, pelas quais as propostas de emendas à Constituição têm que ser discutidas e votadas. O papel da relatoria das reformas ganhará um enfoque central nesta análise porque esse cargo detém as competências de incorporação e exclusão de matérias na redação do texto das reformas.

## 2. AS REFORMAS NAS COMISSÕES E O PAPEL DOS RELATORES

### 2. 1 Introdução

O Congresso Nacional possibilita a criação, o exame e o compartilhamento de informação relevante sobre políticas públicas por meio de suas comissões. As comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal oferecem amplas oportunidades de análise e discussão das proposições legislativas. Elas podem realizar audiências públicas, convocando especialistas membros da sociedade civil e técnicos do setor público para expor seus conhecimentos. Contam com a Consultoria Legislativa, órgão permanente responsável por fornecer assessoramento técnico aos parlamentares. Qualquer membro do Congresso Nacional pode fazer uso da palavra e as sessões são, em sua maioria, abertas ao público e televisionadas. Por força de regulação legislativa e por acordos políticos, a composição das comissões, em geral, assegurou a representação proporcional dos partidos e blocos partidários existentes na Câmara e no Senado, incluindo-se, sempre que possível, um membro da minoria<sup>18</sup>, mesmo que pelo critério de proporcionalidade não lhe caiba lugar. Nesta análise, não será relevante se ater aos membros das comissões individualmente, mas sim ao fato de que o governo teve maioria em todas as comissões. O conflito político explica-se, como será visto, pela força (ou não) das coalizões do governo em assegurar apoio majoritário entre seus membros.

O capítulo busca apreender o processo de reformas na Previdência Social brasileira (EC 20/98, EC 41/03 e EC 103/19), por meio da tramitação das propostas de emenda à Constituição – PEC 33/95-PEC 33/96, PEC 40/03-PEC 67/03 e PEC 6/19 - nas comissões das Casas do Congresso Nacional nas quais essas PECs foram apreciadas: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e as Comissões Especiais. As proposições estão disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O intuito de centrar a análise das reformas no processo legislativo das comissões justifica-se porque esse é

---

<sup>18</sup> Art. 13. Constitui a Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa, considerando-se Minoria a representação imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição diversa da Maioria.

Parágrafo único. Se nenhuma representação atingir a maioria absoluta, assume as funções regimentais e constitucionais da Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar que tiver o maior número de representantes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

um espaço dotado de competência para deliberar e alterar o texto que constituirá a reforma<sup>19</sup>. Os partidos tendem a alocar parlamentares com conhecimento ou interesse na jurisdição das comissões com o intuito de maximizar seu retorno eleitoral, podendo ainda aumentar o número de parlamentares nas comissões de seu interesse, por meio de acordos partidários.

Como assumido no capítulo 1, a principal motivação dos parlamentares é sua sobrevivência política, viabilizada mediante reeleição e/ou ocupação de postos legislativos e executivos, nacionais e estaduais. Essa busca leva à adoção de estratégias de dissociação de matérias que sejam percebidas de forma negativa pelo eleitorado (PIERSON; WEAVER, 2010). Reformas como as da previdência, que impõem perdas grandes, diretas e concentradas, possuem projeção de ganhos futuros incertos e alta identificação dos atores políticos responsáveis por sua aprovação são consideradas medidas politicamente inviáveis ou custosas (*politically infeasible policies*) (ARNOLD, 1990). Seguindo a teoria, essas medidas gerariam uma hostilidade sistemática por parte dos parlamentares. Na prática, por outro lado, deputados e senadores se engajam em participar nas deliberações desse tipo de política. Este capítulo discute a operação desse processo no âmbito das comissões.

A primeira seção aborda o processo legislativo no Brasil, descrevendo o rito de tramitação das proposições nas instâncias das comissões de mérito e temática, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A segunda seção trata dos processos específicos da tramitação de cada uma das PECs das reformas nas comissões. Ela aborda o conteúdo das propostas apresentadas originalmente pelo governo, o posicionamento dos parlamentares em relação ao texto das reformas e aponta as modificações nas PECs geradas ao final da tramitação nas comissões. Subsidiariamente, a cobertura jornalística da tramitação das reformas será considerada com o propósito de revelar o conflito político no interior das comissões. Uma conclusão retoma e sintetiza o exposto no capítulo.

## **2.2 Processo legislativo para a apreciação de matérias constitucionais**

---

<sup>19</sup> O Plenário também possui competência para deliberar e alterar o texto das proposições, além de ser responsável por sua aprovação. Para conferir a devida importância às prerrogativas de Plenário, a tramitação das reformas nesse espaço será vista separadamente no próximo capítulo.

Como a previdência é matéria constitucional, todas as reformas na Previdência Social – EC 20/98, EC 41/03 e EC 103/19 – ocorrem por meio de Propostas de Emenda à Constituição (PEC). Uma PEC tem por objetivo alterar matérias constitucionais, sem necessidade de convocação de uma Assembleia Constituinte (arts. 201 e 202, BRASIL, 1988). O instrumento tem um processo de aprovação mais rigoroso do que o das leis ordinárias porque modifica o texto constitucional – instância máxima da hierarquia jurídica do país. Em seu art. 60, a Constituição Federal determina que:

**Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (BRASIL, 1988).

As reformas da previdência social são matérias de emenda constitucional porque não compõem o rol de cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, BRASIL, 1988). As proposições analisadas neste capítulo foram encaminhadas pelos presidentes da República. A PEC 33/95 foi apresentada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 29 de março de 1995, em seu primeiro mandato. A PEC 40/03 foi enviada ao Congresso Nacional pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 30 de abril de 2003, também, durante seu primeiro mandato. E a PEC 6/19 foi apresentada pelo presidente Jair Bolsonaro, no dia 20 de fevereiro de 2019. Após a apresentação de Proposta de Emenda à Constituição pelo Executivo à Mesa Diretora

da Câmara dos Deputados, inicia-se o processo de tramitação. Cada proposta é discutida e votada nas casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), em dois turnos, tendo que contar com maioria qualificada de três quintos (3/5) dos votos de deputados federais e senadores para aprovação em Plenário; ou seja, endosso de 308 dos 513 deputados e de 49 dos 81 senadores.

As proposições de autoria da Presidência da República, como as PECs analisadas, iniciam sua tramitação sempre pela Câmara dos Deputados (Casa Iniciadora), por meio da apresentação de uma mensagem do Poder Executivo com o texto proposto. A Mesa Diretora da Câmara (composta por 1 Presidente da Casa, 2 vice-presidentes e 4 secretários) recebe a mensagem e a transforma em Proposta de Emenda à Constituição de autoria do Executivo, numerando, datando, despachando às Comissões competentes e publicando no Diário da Câmara dos Deputados (art. 137, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

A primeira comissão a analisar uma proposta de emenda à Constituição é a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Ela julga a admissibilidade da proposição em termos de constitucionalidade, adequação jurídica e regimental e de técnica legislativa (art. 32, IV, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). Por isso, nessa etapa os parlamentares só podem excluir trechos da matéria analisada (apresentar emendas supressivas), não sendo possível incluir alterações de mérito no texto. Cada Casa Legislativa possui sua própria Comissão de Constituição e Justiça, sendo Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania<sup>20</sup> (CCJC) na Câmara dos Deputados e Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) no Senado Federal. Se a CCJ conferir parecer pela inconstitucionalidade de uma proposição, ela será rejeitada e arquivada. Por outro lado, emitindo parecer pela admissibilidade da proposição, ela segue seu rito de tramitação. Devido à centralidade da CCJ no processo de produção legislativa, ela é uma das comissões mais prestigiosas do Congresso, no qual são, geralmente, escolhidos os parlamentares mais destacados de cada partido.

No caso da tramitação de uma proposta de emenda à Constituição, sempre são formadas comissões especiais para sua apreciação (art. 34, I, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). Após o anúncio da criação das comissões especiais, os líderes partidários fazem a indicação dos titulares e suplentes que integrarão seu colegiado. O número de integrantes será definido no ato de criação da comissão, em comum acordo entre o presidente da Câmara e os líderes partidários. A representação do colegiado segue a proporcionalidade dos partidos na

---

<sup>20</sup> À época da tramitação da reforma da Previdência de Fernando Henrique Cardoso a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados chamava-se Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR).

Casa. Por esse princípio, nem todos os partidos terão assegurados um membro na comissão. É comum, portanto, eles se unirem para indicar nomes em bloco. Em seguida, são nomeados o presidente da comissão e o relator da proposta.

O Relator é o parlamentar escolhido pelo Presidente da Comissão (art. 41, VI, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021), a quem é atribuída a tarefa de emitir um parecer sobre uma proposição (art. 56, IBIDEM, 2021). Ao relator compete proferir parecer sobre a matéria, sugerindo sua aprovação ou rejeição, total ou parcial, mantendo o texto original ou apresentando substitutivos, que podem incorporar emendas feitas pelos demais membros da comissão ou não. O substitutivo, mais comum a ser feito em pautas polêmicas, é um novo texto para a proposição, com várias modificações em relação ao original, baseado nas emendas apresentadas. Uma proposição pode passar por várias comissões. Dessa forma, haverá um relator para cada comissão. Não há critérios detalhados para a escolha dos relatores. O relator tem metade do tempo concedido à comissão para fornecer seu parecer, que é de dez sessões, quando a proposta tramita em regime de prioridade. No caso das tramitações em regime de urgência, esse prazo é de cinco sessões (IBIDEM, 2021, art. 52, I Para ser aprovado, o parecer possui quórum de maioria simples (50% + 1 dos membros da comissão presentes no momento da votação). Uma PEC, como foram as reformas da previdência, tramitam em regime especial, no qual são dispensados os interstícios e várias sessões são abertas no mesmo dia para que a votação seja antecipada. Esse regime não se confunde com os regimes de urgência e prioridade. A proposta de emenda à Constituição é despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões. Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição para proferir parecer. Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer. Se inadmitida a proposta, poderá o Autor, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário (art. 202, caput, § 1º, § 2º, § 3º, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

A Câmara dos Deputados possui 25 Comissões Permanentes, responsáveis por analisar todas as proposições de seus respectivos campos temáticos (art. 32, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). Entretanto, toda PEC, após análise de constitucionalidade e juridicidade pela CCJC, exige a criação de uma Comissão Especial (art. 34, I, IBIDEM, 2021), que terá no mínimo onze sessões e no máximo 40. Cabe a ela, o exame da

admissibilidade e do mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem apresentadas. Durante as dez primeiras sessões, deverá ser aberto prazo para que os parlamentares apresentem emendas “de mérito”, para modificar o conteúdo da matéria apreciada. Emendas são um tipo de proposição acessória destinada a propor alterações na proposição principal (art. 118, IBIDEM, 2021). As emendas podem ser apresentadas no âmbito tanto da comissão, quanto do Plenário e são de cinco tipos: supressivas, quando buscam retirar qualquer parte da proposição; aglutinativas, as que resultam da fusão de outras emendas, ou destas com o texto; substitutivas (ou chamada de substitutivo), as emendas que alteram substancialmente ou formalmente (quando visam somente ao aperfeiçoamento de técnica legislativa) o texto original; modificativas, as que propõem alteração tangencial; e aditivas, as que acrescentam conteúdo novo. É usual que os parlamentares apresentem emendas, tanto nas comissões, quanto na deliberação em Plenário. Contudo, elas têm pouca chance de prosperarem, a não ser que sejam incorporadas ao parecer do relator responsável pela proposição, ou aprovadas mediante destaque. Os relatores têm mais oportunidade de alterar o conteúdo das matérias.

Não há mecanismo de encaminhamento automático das proposições das comissões para o Plenário ou para as demais comissões. Quando os prazos regimentais de análise se esgotam, o Presidente da Câmara pode determinar o envio da proposição pendente de parecer, retirando a proposta da comissão (art. 52, § 6º, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). O rito e a extensão com que cada comissão examina uma proposição dependem, de maneira geral, do seu presidente e do relator da matéria. Ao presidente compete designar o relator e organizar os trabalhos e a pauta da comissão, arbitrando o momento em que o parecer será votado (art. 41, IBIDEM, 2021). O relator, por sua vez, pode negociar o tempo que levará para examinar a proposta e elaborar seu parecer. Na ausência de divergência de mérito, os pareceres das comissões geralmente dispensam manifestação em Plenário, o chamado poder conclusivo das comissões<sup>21</sup> (art. 24, II, IBIDEM, 2021). Contudo, Propostas de Emenda à Constituição sempre conservam a fase de deliberação e votação em Plenário, pois possuem um regime de tramitação especial (art. 202; art. 203, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). Não existe, portanto, a possibilidade de poder conclusivo para PEC. A iniciativa sempre precisa ser submetida à votação nominal em Plenário, em dois turnos em cada casa do

---

<sup>21</sup> Denomina-se poder terminativo a atribuição dada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) de interromper a tramitação de matérias que julgarem inconstitucionais, injurídicas ou antirregimentais (CCJC) ou inadequadas financeiramente (CFT). Contra a decisão terminativa das Comissões, cabe recurso ao Plenário (art. 54, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Congresso. Além disso, o uso dos dispositivos para votação em separado (DVSs), faz que com a aprovação de uma PEC seja composta por diversas votações.

Depois de encerrada a apreciação pela Câmara, a PEC segue para apreciação no Senado (Casa revisora). O Senado espelha o rito de tramitação da Câmara (art. 203, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). Sua mesa diretora encaminha as proposições para as comissões de mérito. A Casa possui 15 comissões permanentes (art. 72, SENADO FEDERAL, 2021), mas para as Propostas de Emenda à Constituição são formadas comissões temporárias internas. Se for aprovada sem alterações no Senado, a PEC é promulgada em forma de emenda constitucional em sessão do Congresso Nacional. Caso a proposta seja alterada pelo Senado, na forma de um substitutivo, ela retorna para votação na Câmara (Casa iniciadora). A alteração em uma Casa exige nova apreciação da outra, sucessivamente.

O trabalho nas comissões pode ser útil para os parlamentares de diversas formas. Analisando matérias de grande peso político ou relevância, o deputado federal ou senador pode usar essa prerrogativa para fazer propaganda de seu trabalho, na tentativa de ganhar projeção tanto no Parlamento, quanto entre o eleitorado, demarcando uma imagem diferenciada dentre seus pares. O parlamentar também pode reivindicar crédito por fazer parte de uma política de impacto para a sociedade ou por ser o responsável pela produção do texto da política, como é o caso do relator de uma comissão. Uma terceira oportunidade decorrente da posição de membro de uma comissão é a possibilidade de o parlamentar tomar posição pública sobre um tema que mobilize o interesse de seu eleitorado (MAYHEW, 1987). Isso leva as comissões a contar com a participação de parlamentares com maior experiência na área da política, contribuindo para a deliberação sobre os aspectos estritamente relacionados à matéria<sup>22</sup>.

O sistema de comissões permite a divisão e a especialização do trabalho legislativo entre os parlamentares. As comissões possuem a prerrogativa de pautar as alterações na proposta enviada pelo Executivo, antes de ir para deliberação em Plenário, porque o que se vota em Plenário é o parecer aprovado na comissão. O trabalho em comissão, em princípio, tende a produzir decisões mais autônomas. Há menos restrições ao uso da palavra e à apresentação de emendas do que em Plenário, o que favorece o poder da oposição e das minorias. A garantia que os parlamentares possuem para a inclusão de seus interesses na matéria analisada é de que

---

<sup>22</sup> A Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a PEC 33/95 contava com antigos membros da Comissão Permanente de Seguridade Social, como os deputados Eduardo Jorge (PT-SP), deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ), e com o ex-ministro da Previdência (1979-1982) no governo de João Figueiredo, deputado Jair Soares (PFL-RS), como seu presidente.

suas emendas apresentadas sejam incorporadas ao parecer da comissão. Ainda que sejam apresentados emendas e destaques em Plenário, os membros das comissões têm um poder maior de alterar as proposições e influenciar a forma final da política do que o Plenário (WEINGAST; MARSHALL, 1988). Geralmente, no Plenário, é aprovado o texto da proposição como um todo e são destacadas para votação em separado as emendas mais controvertidas. Essa é outra razão pela qual os parlamentares almejam fazer parte de comissões importantes.

### **2.3 Tramitação das reformas nas Comissões**

As seções seguintes apresentam o processo de discussão e votação das propostas de emenda à Constituição das reformas da previdência – PEC 33/95-33/96, PEC 40/03-67/03 e PEC 06/19 – nas comissões. Serão analisadas as Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e as Comissões Especiais, destinadas a proferir parecer sobre as PECs na Câmara. As figuras do relator e do presidente da comissão terão destaque nas dinâmicas examinadas.

#### **2.3.1 EC 20/98: uma reforma ambiciosa**

A PEC 33/95, transformada na Emenda Constitucional 20/1998, modificou o sistema de Previdência Social e estabeleceu normas de transição, dentre outras providências. A reforma fazia parte do amplo rol de reformas no Estado brasileiro, pretendidas e empreendidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Ela possuía orientação neoliberal, mediante as condicionalidades dos empréstimos internacionais concedidos pelo Consenso de Washington ao Brasil e pelo apelo político de urgência, devido à necessidade de consolidação da estabilização econômica, iniciada pelo Plano Real, num cenário de crises econômicas internacionais. O texto original da proposição, enviado pela Presidência da República, objetivava realizar mudanças no regime geral, no regime dos servidores públicos e nos fundos de pensão. A proposta propunha alterar diversos pontos ao mesmo tempo,

subestimando a resistência a ser enfrentada no Congresso e na sociedade, o que resultou em um longo e árduo processo de tramitação.

Quadro 1 – Alterações pretendidas pela PEC 33/95

Tema	Proposta
Competência legislativa sobre a Previdência Social	Tornar privativa da União Aos demais entes federativos, operacionalizar sistema próprio para seus servidores
Aposentadoria por tempo de serviço	Extinguir Combinar limite de idade com tempo de contribuição
Acúmulo de aposentadorias	Extinguir
Servidores públicos	Desestimular aposentadorias precoces Corrigir disfunções corporativas
Magistrados e membros do Ministério Público	Igualar ao regime dos servidores públicos em geral
Militares: Policiais militares, bombeiros e integrantes das Forças Armadas	Manutenção de regime especial para garantir seu estatuto
Isenção contributiva das entidades beneficentes de assistência social	Suprimir do texto constitucional
Regime de previdência complementar	Induzir à adesão facultativa do segurado
Benefícios previdenciários e assistenciais	Desvincular os pisos dos benefícios atrelados ao salário mínimo

Fonte: Diário do Congresso Nacional, de 11 de abril de 1995.

A Previdência no governo Fernando Henrique mostrou-se um tema delicado desde o início. Em seu primeiro mês de mandato, o projeto de lei de aumento do salário mínimo, de autoria do deputado Paulo Paim (PT-RS, oposição) configurou-se num fato político que definiu o processo de formação de agenda da reforma previdenciária. O veto do presidente ao projeto de reajuste do salário mínimo de R\$ 70 para R\$100 (aprovado na Câmara), sob alegação de que esse geraria desequilíbrios insuperáveis na previdência social, produziu um desconforto no Congresso. A justificativa do presidente era discrepante das suas ações de propor um aumento para si próprio e para o alto escalão do governo, ter sancionado o aumento salarial autoconcedido pelo Legislativo, e do projeto de anistia do presidente do Senado, envolvido em irregularidades administrativas (MELO; AZEVEDO, 1998). A estratégia do governo foi encaminhar logo no início do seu mandato várias reformas constitucionais simultâneas, valendo-se da ampla vitória eleitoral do presidente Fernando Henrique. No entanto, o Executivo não esperava que a reforma da previdência, além de não “abrir espaço” para a aprovação das demais reformas, seria a medida mais complicada de sua agenda de políticas.

Quando o governo apresentou sua proposta de reforma da previdência, por meio da PEC 21/95, em 17 de março, a proposição encontrou forte oposição entre os parlamentares de todos os espectros ideológicos. Ela terminou por ser desmembrada assim que chegou à CCJ. O governo foi obrigado a acatar as resistências do Congresso e das lideranças dos aposentados e aceitar a divisão do texto original em outras quatro PECs. Ademais da emenda que tratava da reforma da previdência (PEC 33/95), a PEC 21/95 foi desmembrada na PEC 30/95, que propunha a iniciativa exclusiva do Executivo sobre o custeio da seguridade social; na PEC 31/95, que permitia o acesso a informações fiscais, bancárias, patrimoniais e financeiras de contribuintes pelos órgãos de fiscalização previdenciária e tributária; e a PEC 32/95, que pretendia alterar a universalização e a gratuidade dos serviços de saúde como dever do Estado. A proposta de autoria do deputado Roberto Magalhães (PFL-PE, governo) foi aprovada por 38 votos a favor e 10 contrários, porque a comissão não aceitou a proposta enviada ao Congresso sob o argumento de que era um "emendão", tratando de temas diferentes. Apesar de representar uma derrota para o governo, já que aumentava as oportunidades de alteração e obstrução por parte da oposição, o desmembramento foi anunciado pelo Executivo como uma vitória, pois a PEC 21/95, convertida em PEC 33/95, manteve os pontos principais das mudanças pretendidas. O ministro da Previdência, Reinhold Stephanes (PFL-PR), concordou com a divisão, afirmando que ainda que as três emendas secundárias fossem rejeitadas, o projeto do governo não seria afetado (FOLHA DE SÃO PAULO, 29/03/1995).

Esse princípio de tramitação pouco auspicioso marcaria a tônica da reforma da previdência de Cardoso. Logo após o desmembramento da PEC 21/95, o governo já falava em desacelerar a tramitação da reforma, agora PEC 33/95. O próprio presidente Fernando Henrique havia anunciado essa mudança de tratativa em uma reunião com os líderes governistas dias antes. A preocupação do Executivo era não comprometer as outras propostas de emenda enviadas ao Congresso, como as de flexibilização do monopólio das telecomunicações, do petróleo, da navegação e do gás canalizado, com a polêmica causada pela proposta de alterar a Previdência. O ministro das Comunicações, Sérgio Motta (PSDB-SP) afirmava que era preferível esgotar a discussão da Previdência em 1995, mesmo ultrapassando os prazos, do que ter de voltar ao assunto no futuro. No mesmo sentido, o líder do governo na Câmara, deputado Luiz Carlos Santos (PMDB-SP) ponderava que o governo não poderia ter pressa para aprovar a reforma, porque um assunto tão complexo quanto a previdência exigia amplo debate. Prevendo como iria se suceder a tramitação da reforma, o

deputado Michel Temer (PMDB-SP), líder de seu partido, disse, à época, que a votação da PEC poderia ficar para 1996. Segundo Temer, as outras medidas apresentadas pelo governo poderiam ser analisadas e votadas com maior rapidez, pois não envolviam tantos posicionamentos contundentes dos parlamentares (FOLHA DE SÃO PAULO, 29/03/1995). De fato, foi o que aconteceu. O governo deu prosseguimento às reformas de cunho liberalizante e a reforma da previdência estendeu-se por todo o primeiro mandato de Fernando Henrique.

Após o desmembramento na CCJ, o relator nesta comissão, deputado Rodrigues Palma (PTB-MT, governo), proferiu seu parecer pela admissibilidade do texto, com algumas emendas. Na elaboração do seu parecer, o relator tem total liberdade para modificar o texto original, cabendo-lhe escolher entre acatar ou não as emendas propostas pelos demais membros da comissão. Se o parecer é aprovado em todos os seus termos, ele é enviado para a Mesa para ser colocado na ordem do dia. Caso sejam sugeridas alterações em concordância com o relator, um outro prazo é dado para incorporação das modificações e um novo parecer é concebido.

Quadro 2 - Composição da coalizão de apoio do governo Fernando Henrique Cardoso durante a tramitação da PEC 33/95

Apresentação da PEC	Transformada em Emenda Constitucional	Coalizões	Início	Término	Partidos
29/03/1995	15/12/1998	FHC I 1	01/01/95	25/04/96	PSDB - PFL - PMDB - PTB
29/03/1995	15/12/1998	FHC I 2	26/04/96	31/12/98	PSDB - PFL - PMDB - PTB – PPB**

Nota: \* O indicador para mudança na coalizão considera toda alteração partidária na composição ministerial, apenas dos casos em que há o endosso formal do partido ao Executivo, desconsiderando, assim, os episódios em que o ministro, individualmente, aceita participação ao governo; \*\* O PPB foi incluído na coalizão, em 1996, justamente para formar a maioria constitucional necessária para aprovação da reforma da previdência.

Fonte: CEBRAP, Banco de Dados Legislativos do. *Coalizões (1988-Março de 2021)*. Disponível em: [Faça o download dos dados - CEBRAP \(bancodedadoslegislativos.com.br\)](http://bancodedadoslegislativos.com.br)

Transcorridos 22 dias de debate na CCJ, o parecer foi aprovado com reformulações e complementação de voto, a exemplo das supressões da expressão “direito adquirido” do texto. No decorrer desse processo, oito deputados apresentaram voto em separado. Esse instrumento é usado pelo parlamentar para expressar seu posicionamento sobre a proposição de forma detalhada. No voto em separado, os deputados fazem uma espécie de parecer próprio para manifestar, geralmente, sua oposição à matéria, votando, assim, por sua inadmissibilidade. No caso da PEC 33/95, o deputado Prisco Viana (PPB-BA, governo) denunciava que a reforma usurpava prerrogativas do Constituinte de 1988, ao modificar por proposta de emenda à

Constituição um direito e garantia individual, ferindo um direito adquirido. O deputado Nilson Gibson (PSB-PE, oposição) compartilhava a mesma oposição de seu par, ao argumentar que as modificações propostas pela reforma sofriam de vício de irretroatividade e feriam o princípio da moralidade (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 20/04/1995).

Por fim, o deputado Nilson Gibson (PSB-PE, oposição) negociou com líderes governistas duas alterações na PEC 33/95. Embora o acordo não tenha sido admitido oficialmente, as mudanças foram acatadas pelo relator da emenda na CCJ, deputado Rodrigues Palma (PTB-MT, governo). Foi estabelecido com Gibson a manutenção da isenção de contribuição previdenciária às igrejas, entidades filantrópicas e aos servidores públicos inativos; que a proposta do governo extinguiu. Em troca das mudanças, o deputado desistiu de votar 28 dos 30 destaques (pedido de votação em separado) que apresentou durante a aprovação do relatório do deputado Rodrigues Palma. Caso Gibson tivesse mantido seus destaques, as votações na CCJ teriam se estendido por várias sessões, porque o regimento interno da Câmara exige que todos os destaques sejam discutidos e votados individualmente, inexistindo a possibilidade de votação em bloco. Sob o arranjo, o presidente da CCJ, deputado Roberto Magalhães (PFL-PE, governo), manifestou satisfação pelo prosseguimento da tramitação da PEC (FOLHA DE SÃO PAULO, 03/05/1995). Outros dois destaques foram apresentados pelo deputado Prisco Viana (PPB-BA, governo).

As alegações de que a reforma da previdência proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) feria o direito adquirido dos trabalhadores e garantido pela Constituição de 1988 mobilizou o debate na CCJ. Ainda que a tese do “direito adquirido” não tivesse fundamentação jurídica, essa foi a principal retórica mobilizada pela oposição para obstruir o rito de análise da PEC 33/95. Em 2 de junho de 1995, a Mesa publicou o parecer da comissão. Somente três meses depois, em 11 de setembro de 1995, o presidente da Câmara, deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA, governo), apensou<sup>23</sup> (pôs para tramitar em conjunto) as PEC 73/91, PEC 172/93 e PEC 82/95, à PEC 33/95. Só após, Magalhães designou os deputados para comporem a comissão especial destinada a avaliar a PEC da reforma. Compete ao presidente da Câmara dos Deputados (art. 17, BRASIL, 2019a) decidir se uma proposição está devidamente formalizada e se deve seguir para tramitação. Caso ela prossiga, cabe ao ocupante do cargo definir por quais comissões ela deverá passar, se há necessidade da criação de uma Comissão Especial (quando uma matéria compete à apreciação

---

<sup>23</sup> Apensamento é o procedimento de anexação de uma proposição para tramitação em conjunto à outra, pela qual apresente alguma relação temática. É realizado mediante requerimento apresentado por um parlamentar e representa um mecanismo comum no processo legislativo brasileiro.

por mais de três comissões de mérito), o que sempre ocorre no caso de proposta de emenda à constituição; a ordem de apreciação de cada comissão, ou se vai para deliberação em Plenário. Esse intervalo de tempo no rito de tramitação não é incomum e, no caso específico da PEC 33/95, o Executivo entendeu que a previdência polarizava os parlamentares em posições ambíguas sobre a reforma, independentemente do espectro político-ideológico em que se encontravam.

O governo Fernando Henrique não conseguiu controlar a Comissão Especial destinada a apreciar a PEC 33/95. Respeitando-se a proporcionalidade partidária para composição das comissões, o Executivo não foi capaz de assegurar a eleição de deputados alinhados à sua proposta para os postos de relator e presidente da comissão. O deputado Euler Ribeiro (PMDB-AM, governo), possuidor de vínculos com entidades do serviço público, foi designado relator. A presidência coube ao deputado Jair Soares (PFL-RS, governo), que, por diversas vezes, já havia se pronunciado contra o projeto (MELO; ANASTASIA, 2005). Foi estabelecido o prazo de dez sessões para apresentação do parecer. O parecer de Ribeiro foi antecedido por intensas negociações entre o governo, na figura do então ministro da Previdência Reinhold Stephanes (PFL-PR), e partidos da base resistentes à reforma, PFL e PMDB. Stephanes e Ribeiro fecharam acordo para fixar em 55 anos (homem) e 50 (mulher) a idade mínima para aposentadoria e em 35/30 anos o tempo mínimo de contribuição ao INSS. O governo queria unificar a idade de homens e mulheres, com mínimo de 40 anos de contribuição para a aposentadoria integral e o relator desejava que as mudanças passassem a valer apenas para quem entrasse no mercado de trabalho a partir da promulgação da emenda (JORNAL DO BRASIL, 02/05/2021).

Os deputados apresentaram 82 emendas e o relator proferiu parecer favorável com substitutivo. O substitutivo é um tipo de emenda que altera a proposta analisada em seu conjunto, substancial ou formalmente, convertendo-se na proposição a ser deliberada. Ele é apresentado pelo relator e tem preferência na votação, mas pode ser rejeitado em favor do projeto original. Também foi feito pedido de vista conjunto (pedido de análise da proposição) por um grupo de deputados, a maioria da oposição. O pedido de vista adia a discussão e a votação, porque a proposição é retirada da pauta da comissão, mesmo não podendo haver atendimento a pedidos sucessivos de vista (art. 57, XVI, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). O processo, desde a instituição da comissão especial, em 12 de setembro de 1995, até a apresentação do parecer do relator, em 29 de novembro de 1995, fez com a matéria deixasse

de ser concluída na sessão legislativa<sup>24</sup>. Uma razão para esse fato é que o parecer do relator tem grande importância na decisão da comissão e do Plenário. O arranjo intrincado para rejeitá-lo faz com que os pareceres sejam majoritariamente aprovados. Não há a possibilidade de sua aprovação ou rejeição parcial, ainda que o parecer seja pela aprovação ou rejeição parcial da proposição analisada. Isso leva os parlamentares a comumente se utilizarem de recursos regimentais, como o pedido de vista conjunto, para postergar a votação de determinada matéria com o intuito de que o relator modifique seu parecer para acatar as emendas e sugestões que ainda não foram aceitas (CRUZ, 2018).

Quando o substitutivo do relator, deputado Euler Ribeiro (PMDB-AM, governo), começaria a ser discutido, no dia 12 de dezembro de 1995, o auditório da comissão especial foi ocupado por integrantes da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da Força Sindical, centrais sindicais rivais. A invasão de cerca de 2.000 manifestantes (segundo estimativa da segurança da Câmara) impediu o início da deliberação do texto e foi considerada providencial por muitos deputados da comissão, que estavam interessados em adiar a votação da reforma para o ano seguinte (1996). Os manifestantes gritavam as palavras de ordem “um, dois, três, quatro, cinco, mil, se mexer na Previdência, paramos o Brasil”. Ela foi acompanhada com batidas ritmadas na mesa pelo relator Euler Ribeiro que, sorrindo, acenava com punho cerrado para os manifestantes. O relator justificou sua postura dizendo que “não queria conflito. Cantei e bati palmas porque qualquer um que falasse alguma coisa contra seria linchado”. Encarregado da condução dos trabalhos, o presidente da comissão especial, deputado Jair Soares (PFL-RS, governo), não tomou providências para coibir a entrada dos manifestantes nem pretendeu tomá-las. Soares comentou que “tinha que ser o mais tolerante e democrático possível. Onde eu estou não precisa de segurança”. Ao suspender a sessão, alegando falta de condições de realizá-la, o presidente fez ainda um discurso, intensamente aplaudido, contra a forma apressada como a reforma vinha sendo conduzida. O presidente da Força Sindical, Luiz Antônio de Medeiros, e o deputado Paulo Paim (PT-RS, oposição) disseram que a estratégia das centrais e da oposição seria tentar obstruir, ao máximo, a votação da reforma para adiá-la para o próximo ano. “O melhor caminho é esse. No voto, não vamos ganhar nada”, afirmou Paim. “O substitutivo não foi discutido com a sociedade. Mantém os privilégios. É um golpe na aposentadoria por tempo de serviço”, completou Medeiros. A estratégia de obstrução contava, ainda, com a concordância do presidente da comissão especial e do relator. Jair

---

<sup>24</sup> Sessão Legislativa é o período em que o Congresso Nacional se reúne por ano. Tem início em 02 de fevereiro de cada ano e encerra-se em 22 de dezembro, sendo interposto pelo período de recesso que vai de 17 de julho a 01 de agosto.

Soares e Euler Ribeiro afirmaram ser oportuno ter mais tempo para discutir a proposta e aperfeiçoá-la (FOLHA DE SÃO PAULO, 13/12/1995).

Depois do episódio, o governo Fernando Henrique procurou reunir-se com as centrais sindicais para negociar a proposta e tentar mitigar parte das resistências existentes. A principal divergência entre os sindicatos e o governo era a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição. No início das negociações, apenas a Força Sindical concordou com a manutenção desse ponto, enquanto a Central Única dos Trabalhadores (CUT) permaneceu defendendo a aposentadoria por tempo de serviço. No decorrer do processo, o governo apresentou flexibilizações em outros pontos da reforma e conseguiu com que a CUT apoiasse o item do tempo de contribuição. No entanto, os sindicatos filiados à CUT não haviam participado das negociações, nem tinham conhecimento do acordo e, por isso, o rejeitaram. Os dirigentes da Central removeram o responsável pelas negociações do cargo, o que levou à rejeição oficial do acordo ensaiado. As negociações foram retomadas e o principal empecilho passou a ser o limite de idade para aposentadoria dos servidores públicos. A maioria dos sindicatos da CUT era do setor público e um impasse se instaurou, inviabilizando as negociações. A essa altura, o Executivo encaminhou a orientação para prosseguir a tramitação do substitutivo na comissão especial. Na ocasião, a CUT tentou estabelecer um novo acordo com o governo, que foi vetado pelo ministro da previdência, Reinhold Stephanes (PFL-PR), em virtude da manutenção da aposentadoria proporcional, para os servidores públicos, com prazo mínimo de dez anos. Essa divergência ultimou um possível entendimento entre as partes, levando a CUT a anunciar sua oposição ao substitutivo. Nos anos seguintes, os sindicatos voltariam a tentar negociar com o governo, mas perderam poder e influência (JARD DA SILVA; CORTEZ, 2007).

A discussão sobre a PEC 33/95, só foi retomada no ano seguinte, em 08 de fevereiro de 1996, quando o presidente da Câmara, deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA, governo), determinou o envio da proposta para apreciação em Plenário, em vista do esgotamento do prazo conferido à comissão especial (art. 52, § 6º, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). Não há instrumentos institucionais que fundamentem a suspensão dos trabalhos das comissões antes da apresentação de seu parecer. Por isso, a medida foi vista como uma articulação entre o presidente da República e o presidente da Câmara. Havia a tentativa de membros da comissão de destinar o montante das contribuições exclusivamente para as despesas previdenciárias, o que retiraria do governo a capacidade de usar esses recursos na administração da política macroeconômica. Diante de um conflito entre o

presidente da comissão, deputado Jair Soares (PFL/RS, governo) e o líder do PFL, deputado Inocêncio de Oliveira (PE), que levou à renúncia de Soares, o presidente da Câmara retirou a PEC da comissão especial e a colocou para deliberação em Plenário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Dessa forma, além de dissolver um imbróglio em relação à PEC, a atitude de Luís Eduardo Magalhães conferiu um ponto de apoio ao governo para encaminhar a tramitação da reforma.

Em 9 de fevereiro de 1996, a CCJ publicou parecer pela admissibilidade, pendente de parecer da comissão especial. Em 13 de fevereiro, iniciou-se a discussão da matéria em Plenário (assunto tratado no capítulo 3) e foi publicado a parecer da comissão especial. O substitutivo apresentado pelo deputado Euler Ribeiro (PMDB-AM, governo) manteve a integralidade da aposentadoria de servidores públicos de carreira, como juízes e procuradores, que continuariam a se aposentar com o último salário integral. Contudo, esse benefício foi retirado dos funcionários públicos de baixo escalão, que recebiam os menores salários. O texto do substitutivo contemplou diversos pontos reivindicados pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), como a paridade entre aposentadoria e pensões e a integralidade de proventos. A AMB ajuizou diversas ações diretas junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) contra a reforma de Fernando Henrique (AMB, 2015). Postura que se repetiria nas futuras propostas de reforma da previdência.

Ao longo do ano de 1996, a ideia de aprovar uma emenda à Constituição que permitisse a reeleição presidencial ganhou força. Ao mesmo tempo, atores políticos e econômicos esperavam que esse ano fosse dedicado ao ajuste fiscal e ao avanço na agenda de reformas. Diante desses dois cenários, o governo de Fernando Henrique Cardoso preferiu dar prioridade à formação da coalizão política necessária para aprovação da emenda da reeleição. Nas disposições transitórias da Constituição de 1988, havia a previsão de uma revisão constitucional cinco anos após a promulgação da Carta. No ano de 1993, durante o período da revisão, o Congresso estava desgastado pelo escândalo conhecido por “anões do Orçamento”, no qual um grupo de parlamentares envolvidos em fraudes orçamentárias foram descobertos e investigados por uma comissão parlamentar de inquérito. Na época, a proposta da reeleição foi aventada e parecia contar com amplo apoio parlamentar. A ideia inicial propunha a redução do mandato presidencial de cinco para quatro anos e a possibilidade de reeleição. Contudo, a tentativa de estender essa prerrogativa aos governadores em final de mandato inviabilizou a aprovação da iniciativa. Ao final da revisão, foi aprovada a emenda

constitucional de revisão nº 5, de 7 de junho de 1994, que estabelecia o mandato presidencial de quatro anos, sem a previsão de reeleição (WERNECKb, 2021).

Desde o final de 1995, com a alta popularidade de Fernando Henrique, devido ao êxito da estabilização econômica decorrente do Plano Real (1994), o projeto da reeleição foi reavivado. No entanto, o Planalto mostrava-se ambíguo e cauteloso em relação ao tema. Ainda que ambivalente, a partir de 1996, o Executivo passou a evitar questões polêmicas na área econômica que pudessem antagonizar parlamentares e governadores. Dessa forma, a reforma da previdência perdeu o senso de urgência para o governo, que passou a se concentrar nas articulações para viabilizar a aprovação da reeleição no Congresso.

A complexidade da matéria da reeleição advém do fato de que os parlamentares não tinham interesse em pautar apenas a possibilidade de reeleição presidencial. Era consenso no Congresso que a discussão deveria envolver também a reeleição de governadores e prefeitos. O ano de 1996 representava um desafio adicional para o governo porque uma série de parlamentares concorreriam às prefeituras nas eleições municipais daquele ano, e, portanto, seriam contrários a reeleição com vigência imediata. No início de 1997, os arranjos para aprovação da matéria pareciam mais imbricados. Às vésperas da votação da emenda, o PMDB, maior partido da coalizão de Cardoso, votou, em sua convenção, uma moção contra a reeleição e um requerimento em favor do adiamento da votação da proposta. Por seu turno, no PPB, partido pertencente à coalizão governamental, o prefeito Paulo Maluf realizou forte campanha contra a iniciativa. O governo conseguiu reverter esses sobressaltos e a emenda constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, foi aprovada em primeiro turno (WERNECKb, 2021). O esforço empregado pelo governo na construção da coalizão majoritária para aprovação da reeleição<sup>25</sup> mostrou-se exitoso, mas não se mostrou efetivo para facilitar a aprovação das demais reformas pretendidas, dentre elas a da previdência.

No dia 17 de julho de 1996, a Mesa da Câmara despachou o texto da PEC para o Senado. No entanto, a reforma da previdência só retomou sua tramitação em 3 de fevereiro de

---

<sup>25</sup> A emenda da reeleição foi marcada pela prática de padronagem, no qual o apoio à proposta foi obtido por meio de negociações de cargos e verbas orçamentárias para os parlamentares. Nesse contexto, despontaram alegações de compra de votos. Há a confissão gravada de dois deputados federais afirmando ter recebido R\$ 200 mil cada um, em troca de apoio. Outros três deputados foram citados e dezenas de parlamentares tiveram seus nomes envolvidos ao suposto esquema. Nada foi investigado e o presidente Fernando Henrique Cardoso sempre negou o fato.

Fonte: FOLHA DE SÃO PAULO. *Deputado conta que votou pela reeleição por R\$ 200 mil*. São Paulo: 13 maio 1997. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.donumero=13518&anchor=285377&origem=busca&originURL=>. Acesso em: 5 out. 2021.

1997, quando a CCJ do Senado começou a analisar a proposta. Essa distância temporal deveu-se à ampla mobilização do Congresso em torno da emenda da reeleição, durante o período de apreciação da reforma da previdência no Senado. O senador Beni Veras (PSDB-CE, governo) foi designado para a relatar a PEC 33/96<sup>26</sup> (PEC 33/95 na Câmara), apensada à PEC 14/96. Perante a comissão, foram apresentadas 38 emendas. O relator apresentou parecer, concluindo pela aprovação da matéria na forma do substitutivo que ofereceu. O relatório de Veras recompôs o projeto da reforma, reintroduzindo pontos rejeitados na Câmara. O novo projeto deu especial atenção aos pontos da garantia do direito adquirido e das regras de transição, tratados de forma precária no projeto enviado pelo Executivo. Além disso, o substitutivo introduziu algumas regras de progressividade que tornavam mais aceitáveis os cortes de benefícios realizados.

A presidência da comissão concedeu vista coletiva no prazo de 5 dias. Após esse período, novas emendas foram propostas, o que levou à reformulação do parecer. A presidência autorizou, então, vista de 48 horas, em virtude do novo substitutivo. Em 17 de julho de 1997, encerrou-se o prazo regimental concedido à vista e o relator apresentou o texto consolidado do substitutivo, votado em plenário<sup>27</sup> da comissão e aprovado por maioria. Em retrospecto sobre as discussões da PEC 33/96 na CCJ, o senador Beni Veras (PSDB-CE, governo) afirmou que a Previdência Social brasileira exigia uma mudança profunda para tornar-se um sistema mais justo e equitativo, sendo, essa, a única forma de garantir sua sustentabilidade no longo prazo. Reconheceu que esse processo contrariou diversos interesses, apesar de acreditar que "o sacrifício foi distribuído entre todos". Ele ressaltou a complexidade tanto técnica, quanto política do tema ao provocar mudanças na vida de milhões de brasileiros. Entretanto, o relator, considerou surpreendente que a maior polêmica tenha sido suscitada pela inclusão ou não da expressão "no que couber", no art. 93 da Constituição de 1988, que tratava da aposentadoria e pensão dos magistrados (AGÊNCIA SENADO, 08/10/1997). Os membros do Poder Judiciário, por meio de suas representações profissionais, foram um dos atores mais mobilizados na defesa de seus interesses e privilégios de classe.

---

<sup>26</sup> Antes de 19 de dezembro de 2018 o sistema de identificação das proposições usados pela Câmara e pelo Senado eram independentes. Com isso, uma mesma proposta de apreciação bicameral recebia sigla, número e ano diferentes ao longo de sua tramitação. A partir dessa data, cada matéria passou a ser submetida a uma identificação contínua. Quando chega à Casa revisora, a proposição mantém o número recebido originalmente na Casa iniciadora. Ademais, Câmara e Senado passaram a adotar as mesmas siglas para proposições semelhantes ao longo de toda a tramitação.

Fonte: SENADO FEDERAL. *Simplificou*. 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/simplificou>. Acesso em: 15 de set. 2021.

<sup>27</sup> Plenário, com a letra P maiúscula, refere-se ao órgão máximo de deliberação de cada Casa do Congresso Nacional. Plenário, com a letra p minúscula, denomina o colegiado das comissões.

Eles temiam que a reforma os conferisse o mesmo regime previdenciário dos demais servidores públicos.

O desdobramento dos debates sobre a proposta de reforma da Previdência Social, no entender do senador Veras, "levou ao reconhecimento da similaridade da situação dos membros do Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas, de um lado, e dos servidores públicos, de outro, no que se refere à proteção previdenciária aos que, geralmente, permanecem na função pública por toda a vida funcional". Ponderando que a expressão "no que couber" não criava privilégios, mas servia de marco referencial para a previdência oficial, o relator pediu que os senadores votassem "com coragem, sem temor das consequências, mas com convicção de que a decisão foi tomada com independência e altivez." E concluiu que "não é justo que, ao fim, cobremos de todos, menos dos juízes, que são, como classe, os mais aptos a pagar. A aposentadoria média do Poder Judiciário é de R\$ 3.600,00 (em 1996), enquanto na Previdência Social é de R\$ 170,00, uma diferença gritante" (AGÊNCIA SENADO, 08/10/1997). Durante a votação, foram apresentados destaques para votação em separado de algumas emendas e para supressão de outras. Em 23 de julho, a votação do parecer foi ultimada e a PEC foi encaminhada para a Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado, para incluí-la na ordem do dia do Plenário. Em 19 de agosto, as emendas de Plenário foram encaminhadas à CCJ para exame. O senador Beni Veras, na figura de relator, emitiu parecer pelo acolhimento total de 4 emendas, parcial de 10 e pela rejeição de 35, apresentando ainda emendas de redação. Reiniciou-se o processo de pedido de vista, apresentação de emendas pelos membros da comissão e reformulação do relatório.

A deliberação em Plenário estendeu-se até 16 de outubro de 1997, quando a Subsecretaria de Expediente do Senado encaminhou para revisão da Câmara o substitutivo do Senado à PEC 33/96. O substitutivo aprovado no Senado manteve o texto originado na Câmara e introduziu modificações válidas tanto para o regime dos servidores públicos civis, quanto para os trabalhadores em geral. Ficaram mantidas as regras vigentes para os segurados que já recebiam seus benefícios e foram estipuladas regras de transição para os demais segurados vinculados ao Regime Geral da Previdência Social e ao Regime dos Servidores Públicos Civis.

Quadro 3 - Principais pontos presentes no substitutivo do Senado à PEC 33/96

Ponto	Descrição
Contribuição dos inativos	Cobrança
Aposentadoria proporcional	Extinção. Era concedida a mulheres com 25 anos de contribuição e homens com e 35 anos.
Aposentadoria por tempo de contribuição	Imposição de limite de idade. 55 anos para mulheres, com 30 anos de contribuição 60 anos para homens, com 35 anos de contribuição
Professor universitário	Fim da aposentadoria especial
Isenção fiscal	Extinção. Prevista na Constituição de 1988, para aposentados maiores de 65 anos
Militares	Obrigatoriedade de contribuição dos inativos e pensionistas
Pensão por morte dos militares	Cálculo com base na aposentadoria e paridade entre remuneração e proventos

Fonte: Diário da Câmara dos Deputados, 10 de fevereiro de 1998.

De volta à Câmara, em 10 de outubro de 1997, o substitutivo do Senado foi encaminhado à CCJR, em 22 de outubro daquele ano. A comissão designou como relator, o deputado Aloysio Nunes (PMDB-SP, governo). A votação na CCJR foi postergada porque o governo preferiu concentrar esforços em buscar apoio entre os deputados da sua coalizão para a votação do segundo turno da reforma administrativa. A sobrecarregada agenda de votações e discussões da Câmara no período também incluíam medidas provisórias relativas à crise asiática, emenda constitucional concedendo poderes de CPI à CCJ, para casos de falta de decoro parlamentar, e projeto de lei sobre contrato temporário de trabalho. Prevendo uma radicalização na discussão da emenda da Previdência, o Executivo adotou como estratégia a prolongação do debate nas comissões, a fim de evitar uma votação longa. A ideia era iniciar a votação quando houvesse um encaminhamento sobre a posição dos deputados. O governo enfrentava a polêmica de votar a cobrança de contribuição previdenciária dos inativos. O item foi rejeitado pela CCJR em 1995, por ter sido considerado inconstitucional, mas foi recuperado pelo substitutivo do Senado (FOLHA DE SÃO PAULO, 20/11/1997).

Deputados da oposição apresentaram requerimento solicitando o desmembramento do substitutivo, que foi rejeitado por 35 votos a 14. Caso fosse desmembrado, a CCJR poderia reafirmar a inconstitucionalidade da contribuição dos inativos e a emenda deveria voltar ao Senado para nova apreciação. De acordo com os governistas, a proposta de desdobramento, feita pela oposição, tinha como objetivo obstruir a tramitação da reforma. A oposição, por sua vez, defendia a separação dos itens que tratavam da contribuição de inativos e de precatórios

(dívidas derivadas de decisões judiciais) do restante da proposta. Segundo o deputado José Genoíno (PT-SP, oposição), esses pontos correspondiam a matérias distintas e que, por isso mereciam apreciação separada. O deputado lembrava que a própria CCJ havia decidido desmembrar a proposta original do governo em 1995. O presidente da CCJ, deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN, governo), indeferiu questões de ordem levantadas pelos deputados Jarbas Lima (PPB-RS, oposição), Nilson Gibson (PSB-PE, oposição) e Prisco Viana (PPB-BA, governo). Lima pediu que a presidência esclarecesse se a emenda era considerada matéria nova ou não, já que teria sido totalmente modificada pelo Senado. De acordo com Lima, se a matéria fosse considerada nova, significaria o entendimento de que a emenda da Câmara foi rejeitada pelo Senado e, por isso, só poderia voltar a ser discutida no ano seguinte (1998). O presidente da CCJ concluiu que não se tratava de uma nova proposição. Alves também rejeitou o argumento de Gibson de que a CCJ não poderia apreciar o dispositivo que criava a contribuição dos inativos, por já ter considerado a questão inconstitucional em 1995 (FOLHA DE SÃO PAULO, 27/11/1997).

Em 12 de novembro de 1997, o relator, deputado Aloysio Nunes (PMDB-SP, governo), proferiu parecer na CCJ pela admissibilidade do substitutivo do Senado, sem modificações, o que atendia aos interesses do governo. Esse relatório incorporava a contribuição dos inativos e suplantava a polêmica sobre a reforma da previdência retirar direitos adquiridos dos trabalhadores:

Na primeira tramitação por esta comissão, nos idos de 1995, foi levantada a tese de que a Constituição Federal teria tornado cláusula pétrea o direito adquirido, por força do seu art. 60, § 4º, inciso IV, em concomitância com o art. 5º, inciso XXXVI. Assim sendo, passariam a ser inatingíveis, sob qualquer ângulo, todos os eventuais privilégios e benesses que, sob determinada ordem constitucional, fossem tolerados, muitas por razões meramente circunstanciais. Ou seja, se uma determinada circunstância política ou social justificasse qualquer possível benefício, este benefício passaria a categoria de *res sacra*, inatingível por qualquer força legislativa, fosse qual fosse a sua natureza, e mesmo que os motivos históricos que o justificassem não mais existissem.

No mesmo sentido podemos lembrar o acórdão proferido pelo mesmo Superior Tribunal de Justiça, em votação unânime, no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 2.939, em cuja ementa podemos ler: “Não se pode invocar Direito Adquirido, pois o novo ordenamento constitucional se tornou visceralmente incompatível com a legislação infraconstitucional anterior.”

Em suma, não acreditamos que possam existir direitos adquiridos contra o fundamento primeiro do ordenamento jurídico pátrio, a Constituição Federal. Desta forma, não nos parece que a argumentação no sentido de não admissibilidade da PEC nº 33, de 1995, em virtude de ela ferir direitos adquiridos consolidados sob a égide constitucional anterior, seja convincente (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 10/02/1998, p. 3510).

Em 9 de janeiro de 1998, a Presidência da Câmara constituiu uma nova comissão especial para avaliar o substitutivo do Senado. Essa comissão escolheu o deputado Arnaldo Madeira (PSDB-SP, líder do governo) como relator e estabeleceu o prazo de 10 sessões para interposição de emendas. Foram apresentadas 59 emendas, mas o relator decidiu pela rejeição de todas, confeccionando parecer favorável ao substitutivo. No dia da votação do substitutivo, em 5 de fevereiro, uma confusão tomou conta da sessão. Deputados da oposição tentaram impedir a entrada de deputados governistas na sala da comissão, mas os governistas entraram pela porta dos fundos. Iniciou-se, então, um enfrentamento entre os seguranças da Câmara e manifestantes da CUT. O deputado Lindenberg Farias (PSTU-RJ, oposição) golpeou um segurança da Câmara e a porta de vidro da comissão acabou caindo. Depois disso, os governistas decidiram transferir a sessão para o Plenário da Câmara. Nesse momento, cerca de 60 manifestantes da CUT invadiram o Plenário, gritando palavras de ordem contrárias à reforma. Após 1 hora de desordem<sup>28</sup>, os deputados da oposição decidiram retirar-se do Plenário, alegando que a tramitação da reforma era irregular. Após a retirada da oposição, o substitutivo foi votado e aprovado por unanimidade, por 24 votos favoráveis, em menos de 1 hora de deliberação (JORNAL DO BRASIL, 06/02/1998). Publicou-se, em 6 de fevereiro, o substitutivo junto aos pareceres da CCJR e da comissão especial. Os principais pontos aprovados no texto do substitutivo foram:

Quadro 4 – Principais pontos presentes no parecer, apresentado pela comissão especial, favorável ao substitutivo do Senado (continua)

Ponto	Descrição
Direito adquirido	Mantida as condições vigentes para os trabalhadores, que estiverem aptos para se aposentar, até a data de promulgação da emenda
Tempo de contribuição / Idades	Fim da aposentadoria por tempo de serviço. Homens: Exigência de 60 anos de idade e 35 de contribuição Mulheres: 55 anos de idade e 30 de contribuição
Regra de transição	Opcional Trabalhadores já incluídos no Regime, aposentadoria por idade Homens: 53 anos Mulheres: 48 anos

<sup>28</sup>O episódio repercutiu bastante no Congresso Nacional. O presidente do Senado, senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA, governo) afirmou, na época, que a confusão ocorrida na Câmara não aconteceria no Senado. Ele garantiu que “aqui, ninguém entra porque se precisar bater, bate, se precisar atirar, atira”. Mais tarde, o senador negou ter dito que mandaria atirar nos manifestantes e declarou nunca ter usado armas em sua vida. O tumulto levou muitos parlamentares da base aliada ao governo a culpar o presidente da Câmara, deputado Michel Temer (PMDB-SP, governo), por não ter tido “pulso firme” para controlar a confusão. Em resposta, Temer disse se pautar pela autoridade, mas não pelo autoritarismo, porque ele não foi formado na ditadura; em alusão ao fato de Magalhães ter sido ministro durante o Regime Militar.

Fonte: JORNAL DO BRASIL. *Se precisar, atira*. 06 fev. 1998, p. 3. Disponível em: <https://news.google.com/newspapers?id=0qX8s2k1IRwC&dat=19980206&printsec=frontpage&hl=pt-BR>. Acesso em: 8 out. 2021.

Aposentadoria proporcional	Extinta
Carência para aposentadoria no setor público	Mínimo de 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo
Professores	Universitários – extinta aposentadoria especial Primeiro e segundo grau – Homens: 55 anos de idade e 30 de contribuição Mulheres: 50 anos de idade e 25 de contribuição

Fonte: Diário do Congresso Nacional, de 06 de fevereiro de 1998.

A PEC passou, então, o restante do ano de 1998 sendo discutida no Plenário da Câmara, até sua promulgação, no dia 15 de dezembro de 1998, em sessão solene do Congresso Nacional; ocasião em que foi transformada na Emenda à Constituição nº 20, de 15 de dezembro de 1998 (EC 20/98).

#### Quadro 5 – Tempo de tramitação da PEC 33/95 - PEC 33/96 nas comissões

Casa Legislativa					
Câmara dos Deputados			Senado Federal		
Comissão	Duração	Meses/Dias	Comissão	Duração	Meses/Dias
Comissão de Constituição e Justiça 1º turno	30/03/1995 a 03/05/1995	34 dias	Comissão de Constituição e Justiça 1º turno	16/01/1997 a 23/07/1997	6 meses, e 7 dias 189 dias
Comissão Especial 1º turno	12/09/1995 a 08/02/1996*	4 meses e 25 dias 149 dias	Não há previsão regimental para a formação de comissões especiais. Encaminhamento direto para o Plenário		
			Comissão de Constituição e Justiça 2º turno	21/08/1997 a 03/09/1997	13 dias
Tempo de início e fim de tramitação (data de apresentação e transformada em emenda constitucional)			29/03/95 a 15/12/98 3 anos, 8 meses, e 12 dias 1357 dias		

Nota: \* Presidente da Câmara, deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA, governo), determinou o envio da proposta para apreciação em Plenário, em virtude do esgotamento do prazo conferido à comissão (art. 52, § 6º, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169284> Acesso em: 15 de set.

2021. SENADO FEDERAL, 2021. Disponível em: [PEC 33/1996 - Senado Federal](#). Acesso em: 15 de set. 2021.

#### 2.3.2 EC 41/03: uma reforma previamente negociada

A PEC 40/03, transformada em Emenda à Constituição 41/03, alterou os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, dentre outras providências. Foi apresentada pelo Poder Executivo em

30 de abril de 2003. A reforma de Lula decorria de uma mudança de orientação do PT para chegar ao poder. Com a guinada liberal do partido, reformar a previdência passou a ser uma prioridade do Executivo. O novo governo obteve um aprendizado político do conflito estendido representado pela reforma da previdência anterior. A reforma de Lula mantinha com de Cardoso dependência de trajetória ao propor as medidas que seu antecessor não conseguiu aprovar, mas com a acuidade de concentrar esforços na alteração das regras de previdência somente dos servidores públicos. Esta estratégia, somada à mobilização antecipada dos governadores e da presença de movimentos sindicais na cúpula do Executivo, contribuiu, sobremaneira, a favor da tramitação da PEC 40/03. O presidente Lula entregou pessoalmente ao Congresso a proposta de reforma da previdência, junto com a proposta de reforma tributária. Em sessão solene no dia 30, foram pautadas as duas reformas constitucionais que o presidente considerava as mais importantes para o país voltar a crescer de forma permanente. O presidente saiu do Palácio do Planalto de ônibus, acompanhado dos líderes do PT no Senado, Aloysio Mercadante, e da Câmara, Nelson Peregrino, dos governadores de estado, ministros e da primeira-dama, Marisa Letícia. A caravana dirigiu-se ao Congresso, onde foi recebida na rampa de entrada pelo presidente do Senado, senador José Sarney (PMDB-AP, governo), pelo presidente da Câmara, deputado João Paulo (PT-SP, governo), e por líderes de partidos da base governista. A solenidade foi realizada no Plenário da Câmara. Antes, o presidente foi recebido com saudações na frente do Congresso, e protestos de alguns servidores (AGÊNCIA SENADO, 30/04/2003).

Quadro 6 - Composição da coalizão de apoio do governo Lula da Silva durante a tramitação da EC 41/03

Apresentação da PEC	Transformada em Emenda Constitucional	Coalizões	Início	Término	Partidos
30/04/2003	19/12/2003	Lula I 1	01-jan-03	22-jan-04	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV

Fonte: CEBRAP, Banco de Dados Legislativos do. *Coalizões (1988-Março de 2021)*. Disponível em: [Faça o download dos dados - CEBRAP \(bancodedadoslegislativos.com.br\)](http://bancodedadoslegislativos.com.br)

Desde o início, o governo Lula teve a preocupação de estabelecer diálogo com diferentes setores sociais antes de encaminhar sua proposta de reforma da previdência. Foram organizados debates sobre a reforma no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social entre fevereiro e abril de 2003. Tendo aprendido com a experiência negativa da reforma empreendida pelo governo Fernando Henrique (EC 20/98), que se prolongou por praticamente todo o primeiro mandato do antecessor, Lula enfatizava a importância da transparência na apresentação de sua proposta, procurando dissociar sempre a noção de reforma da

privatização do sistema (NAKAHODO; SAVOIA, 2008). Em entrevista concedida à BBC na época, o presidente Lula reiterava esse espírito de negociação: “Qualquer proposta de mudança no projeto original enviado pelo governo terá que ter a aquiescência do governo federal, dos 27 governadores e do Conselho de Desenvolvimento Social”. E complementava: “A proposta não é do presidente da república, é na verdade do governo federal e dos 27 governadores dos Estados. Nós queremos manter a credibilidade e a confiabilidade que conquistamos juntos aos governadores, e eles terão que dizer se concordam com a mudança.” (BBC BRASIL, 13/07/2003).

A articulação com os governadores foi um elemento central na estratégia bem-sucedida de condução da reforma da previdência. O presidente Lula descartou o projeto originalmente formulado pelo ministro da Previdência, Ricardo Berzoini (PT-SP), convergindo a reforma apresentada, em outro projeto, formulado em comum acordo com os governadores. A reforma da previdência foi pautada e negociada junto com a reforma tributária. Essa conjunção de agendas angariou o apoio irrestrito dos 27 governadores desde o início da apresentação das PECs ao Congresso. Independentemente de sua filiação partidária, o primeiro governo Lula conseguiu o feito de contar com a adesão de todos os governadores brasileiros à reforma da previdência. Cabe nota que tal estratégia não se encontrava disponível para Fernando Henrique, já que seu governo retirou a reforma tributária da pauta (MELO; ANASTASIA, 2005).

Em seu texto de apresentação, a PEC 40/03 propunha alterações no Regime Próprio dos Servidores Públicos (RPSP) e, subsidiariamente, no Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Diferentemente da reforma de Fernando Henrique, que propunha modificações simultâneas em diversos setores, a reforma de Lula concentrou suas atenções na questão da previdência do setor público. Isto isolou o funcionalismo público, que já haviam perdido o próprio PT, um velho aliado, e atraiu as centrais sindicais, notadamente a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Força Sindical, para defesa da medida, como forma de combater privilégios e promover a equidade no sistema, uma vez que a reforma, bem como a iniciativa de reforma anterior, só atingiria os futuros ingressantes no serviço público a partir da sua promulgação.

Quadro 7 – Alterações pretendidas pela PEC 40/03 (continua)

Tema	Proposta
Previdência complementar facultativa	Instituída Com administração quadripartite, sem fins lucrativos e nos termos do art. 202 da Constituição
Nova regra de cálculo dos proventos dos atuais e futuros servidores	Contribuições recolhidas para o RGPS e para o regime dos servidores, quando o servidor

	aposentando tiver trabalhado sob ambos os regimes
Pensões por morte	Limite de 70% do valor dos proventos do servidor falecido
Tributação de servidores aposentados e pensionistas	Em todos os entes federativos
Remuneração para o serviço público	Estabelecimento de limite máximo
Futuros servidores	Benefícios iguais ao teto do RGPS, desde que instituída a previdência complementar
Regime de paridade com o pessoal da ativa	Extinção
Aposentadoria integral	Redutor de 5% Supressão da aposentadoria proporcional
Abono de permanência	Equivalente ao valor da contribuição previdenciária, para o servidor que opte por permanecer na ativa
Múltiplos regimes	Vedação de mais de um regime próprio de previdência de servidores em cada ente estatal

Fonte: Diário do Congresso Nacional, de 07 de maio de 2003.

Em 6 de maio, a proposta foi recebida pela CCJR, que designou como relator, o deputado Maurício Rands (PT-PE, governo). O parlamentar proferiu parecer pela admissibilidade, com emendas. Houve pedido de vista conjunta, mas o parecer foi aprovado sem novas emendas em 5 de junho. O governo conseguiu 44 dos 57 votos na CCJR. PT, PTB, PL, PSB, PPS, PC do B e PV votaram integralmente a favor do texto. O governo obteve também cinco votos do PFL e cinco do PSDB; partidos que compunham a oposição. O PMDB, que passou a apoiar o governo no final de maio (sem, contudo, fazer parte da sua coalizão), se dividiu, apresentando seis votos favoráveis e dois contrários. Apenas 13 deputados votaram contra o parecer. Foram apresentados, também, destaques ao texto, que tratavam, sobretudo, da supressão de artigos sobre a taxaço de servidores inativos, a fixação dos subtetos nos Estados, o tratamento igual para servidores civis e militares, e o acúmulo de salário, pensões e aposentadorias. Foi aprovado requerimento para que os destaques individuais fossem votados em bloco, ao passo que os destaques de bancada seriam votados um a um. O requerimento foi a maneira encontrada pelo governo para acelerar a votação. A cada voto pela constitucionalidade da reforma, dezenas de aposentados que acompanhavam a sessão vaiavam o parlamentar. Os mais vaiados foram os deputados Prof. Luizinho (PT-SP, governo), Inácio Arruda (PCdoB-CE, governo) e Roberto Jefferson (PTB-RJ, governo). Quem votava contra era aplaudido, como aconteceu com o deputado Alceu Collares (PDT-RS, governo), que fez discurso inflamado contra a reforma e foi o mais festejado (ANABB, 05/06/2003).

Em 11 de junho, foi instituída a comissão especial para proferir parecer sobre a PEC 40/03. A comissão foi presidida pelo deputado Roberto Brant (PFL-MG, oposição), que

apesar de pertencer a um partido de oposição, era manifestadamente favorável à proposta da reforma. O deputado José Pimentel<sup>29</sup> (PT-CE, governo) foi designado relator. Após, foi aberto o prazo para apresentação de emendas ao projeto. Na ocasião, o deputado Onyx Lorenzoni (PFL-RS, oposição) apresentou requerimento para a realização de Conferências nas sedes das Assembleias Legislativas dos Estados do Pará, Ceará, Pernambuco, Bahia, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo para discutir a reforma da previdência, com autoridades, servidores públicos e a população. O parlamentar justificou sua ação afirmando que esse conjunto de estados contemplava mais de 74% da população do país, o que poderia contribuir para o aprimoramento e enriquecimento dos debates em torno da PEC. No mesmo sentido, a deputada Jandira Feghali (PcdoB-RJ, governo) solicitou a convocação de Audiência Pública. O deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG, oposição) requereu que fosse convidado o Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (ANFIP), Marcelo Oliveira, para a comissão. Diversos outros requerimentos foram apresentados no início da comissão, com o intuito de esclarecer a situação atuarial da previdência brasileira e debater a reforma com atores a serem interpelados pelas mudanças.

A reforma instituída pela PEC 40/03 foi marcada pela realização de audiências públicas (art. 50, art. art. 58, § 2º, III, BRASIL, 1988; art. 219, I, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). Nove foram realizadas no bojo da comissão especial destinada a efetuar estudos com relação a matérias em tramitação na Câmara sobre temas que abrangem a reforma da previdência. Cinco foram realizadas em atendimento a requerimentos da comissão especial destinada a proferir parecer à PEC 40/03. Também foram realizadas audiências públicas nas assembleias legislativas do Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro, conforme solicitado pelo deputado Onyx Lorenzoni (PFL-RS, oposição). As audiências públicas fazem parte da competência do Congresso de criar e compartilhar informação política relevante, junto às instâncias das comissões. As comissões das Casas promovem audiências públicas com a participação de autoridades, especialistas ou entidades da sociedade civil para instruir matéria que se encontre sob seu exame, bem como discutir assunto de interesse público relevante, como ocorreu nas discussões sobre a reforma da previdência de 2003.

---

<sup>29</sup> Por sua atuação destacada na reforma da previdência, o deputado foi nomeado ministro da Previdência Social, em 2008, no segundo mandato do presidente Lula da Silva.

Em 4 de julho, foi encerrado o prazo para emendas. Foram apresentadas 457 emendas. No dia 17, o relator, deputado José Pimentel (PT-CE, governo), apresentou seu parecer favorável à matéria, sintetizando a justificativa do governo pela reforma:

A Reforma da Previdência Social é um compromisso de campanha do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e uma exigência do País que tem o orçamento público comprometido com despesas que dificultam a extensão de benefícios básicos à população socialmente desprotegida. O desequilíbrio na destinação orçamentária não pode prosseguir. Para entender esse desequilíbrio, é importante conhecer melhor os dois grandes sistemas previdenciários obrigatórios existentes no país. Sem desconhecer as experiências internacionais, nossa proposição tem a originalidade própria das condicionalidades nacionais. Milhões de cidadãos e cidadãs, estão (ainda) submetidos a condições indignas de vida e trabalho – a cidadania básica não lhes foi estendida, o poder público inexistente efetivamente para eles. A imensa maioria nem sequer tem acesso a uma entidade associativa ou representação política organizada. Diante disso, o princípio que deve presidir toda e qualquer política pública deste governo é o da justiça e da inclusão. Não podemos nos tornar cúmplices na omissão que tem condenado a vida de milhões de brasileiros à mera subsistência.

Dois grandes sistemas muito distintos são elementos constitutivos centrais da Previdência no Brasil. Um deles, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), serve aos trabalhadores do setor privado, à maioria dos servidores públicos municipais e servidores das estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), beneficiando, em média, 94% dos trabalhadores brasileiros. As contribuições de patrões e empregados cobrem 81% das despesas com pagamento de benefícios, sendo que entre as empresas e trabalhadores urbanos, esse índice chega a 96%. Pagando pelo menos um salário-mínimo para 12 milhões de brasileiros, o regime do INSS reveste-se de forte caráter de inclusão social.

O Regime Próprio dos Servidores Públicos que atende aos servidores de 2.140 municípios, os funcionários públicos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional da União, dos 26 Estados e do Distrito Federal contabiliza arrecadação de apenas 36% dos gastos, consideradas as contribuições de servidores e da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na base de duas vezes a contribuição do servidor. Há, portanto, grande desigualdade entre os dois sistemas, os quais, segundo a Constituição devem ter “caráter contributivo” e precisam preservar seu “equilíbrio financeiro e atuarial”. Não se imputa aos servidores públicos qualquer culpabilidade por estarem enquadrados neste regramento. Porém, os regimes próprios dos servidores públicos não podem ser qualificados de adequados e sustentáveis diante da realidade nacional. Nem mesmo estão em conformidade com a realidade das políticas previdenciárias no mundo (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 25/07/2003, p. 3).

A Executiva Nacional do PT decidiu apoiar integralmente o texto do relator da comissão especial, deputado José Pimentel (PT-CE, governo). O presidente do partido, José Genoíno, afirmou que todos os deputados são obrigados a votar com o partido quando ele fecha questão e não descartou a possibilidade de afastamento do parlamentar que votar contra a reforma; como de fato ocorreu. O partido tomou uma posição contrária ao subteto exigido pelo Judiciário. Os magistrados eram contrários ao subteto de 75% dos salários dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), estabelecido para a aposentadoria do Judiciário nos Estados e ameaçaram entrar em greve. Os juízes não aceitavam a aposentadoria de R\$ 12.750

(75% dos R\$ 17 mil recebidos pelo STF, em 2003) e advogavam uma contraproposta de um subteto de 90,25%, ou R\$ 15.342,50 (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 29/07/2003). Esse ponto vai representar um imbróglio na aprovação da reforma na Câmara e será negociado de forma separada por meio da PEC paralela 77/2003, como será visto no capítulo 3.

O subteto do Judiciário foi incluído na reforma da previdência para ajudar o orçamento dos estados, mediante negociação com os governadores, que se tornaram aguerridos defensores da reforma de Lula. A ameaça de greve dos juízes levou a uma redefinição de estratégia do Executivo. Depois de menosprezar o poder político da categoria, o governo reconheceu que a reforma previdenciária não se completaria com a promulgação da emenda constitucional pelo Congresso. Caberia aos tribunais definir, por exemplo, o destino da contribuição de inativos, fortuitamente retirada da pauta de negociações e responsável pela maior parte do efeito da reforma nas contas públicas. Esse tipo de prerrogativa diferencia os magistrados dos demais servidores públicos. O presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Cláudio Maciel, dizia ter certeza de que a greve<sup>30</sup> sairia (nunca ocorreu) independentemente da provável falta de apoio público. "Pode desmoralizar [o Judiciário], mas pior do que ficará com a reforma da Previdência é impossível", argumentava. "Estamos sendo chamados para o confronto. Se estão preocupados com a reação do mercado, como pensam que o mercado vai reagir a uma crise institucional?", provocava. O presidente da AMB participava das negociações com o governo e, até a leitura do parecer do relator da comissão especial, deputado José Pimentel (PT-CE, governo), estava certo de que haveria um acordo<sup>31</sup> para garantir aposentadoria integral com repasse dos reajustes (paridade) aos atuais e aos futuros servidores, além de um limite mais elevado (90% do vencimento do STF) aos salários dos magistrados nos Estados (FOLHA DE SÃO PAULO, 20/06/2003). Para diversos parlamentares, o erro da reforma de Lula foi tratar todos os servidores públicos como iguais - um princípio do qual o governo não abria mão.

---

<sup>30</sup> Em fevereiro de 2000, houve uma ameaça parecida de greve de juízes, que não se efetivou. Foi abortada na véspera por uma polêmica decisão do ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim. Por meio de liminar, Jobim concedeu aumento salarial na forma de auxílio-moradia.

Fonte: CORREIO BRAZILIENSE. *Auxílio-moradia foi aprovado para barrar greve de juízes em 2000*. 23 fev. 2018. Disponível em:

[https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/02/23/interna\\_politica,661849/auxilio-moradia-foi-aprovado-para-barrar-greve-de-juizes-em-2000.shtml](https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/02/23/interna_politica,661849/auxilio-moradia-foi-aprovado-para-barrar-greve-de-juizes-em-2000.shtml). Acesso em: 10 nov. 2021.

<sup>31</sup> O acordo se referia a uma proposta de negociação, comandada pelo presidente da Câmara, deputado João Paulo Cunha (PT-SP, governo), e tornada pública por líderes governistas antes do tempo. O episódio rendeu ao deputado o apelido de "anti-Midas" na cúpula política do governo. A falha na articulação política levou diversos parlamentares da oposição a concluir que o presidente Lula "cedeu antes da hora, abrindo caminho a pressões mais fortes por parte do Judiciário".

Fonte: FOLHA DE SÃO PAULO. *Ameaça de greve de juízes pressiona mudança*. 20 jun. 2003. Disponível em: <https://feeds.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2007200311.htm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

Proferido o parecer na comissão especial, a matéria passou para apreciação do Plenário da Câmara, onde permaneceu até 28 de agosto, quando foi encaminhada ao Senado. Nesta Casa, a PEC 40/03 foi renumerada como PEC 67/03. Ela foi enviada à CCJ, sob relatoria do senador Tião Viana (PT-AC, governo). O parlamentar apresentou requerimento para realização de duas audiências públicas com representantes de entidades de classe dos servidores públicos, bem como do ministro da Previdência Social, deputado federal Ricardo Berzoini (PT-SP), a fim de orientar seu voto. Uma terceira audiência pública também foi realizada com o mesmo grupo de convidados. Ao final desse processo, a CCJ recebeu o parecer do senador Tião Viana, com voto pela aprovação da proposta, com emendas de redação, e pela rejeição das 290 emendas oferecidas pelos membros da comissão. Foi realizado, então, pedido de vista conjunta e novas emendas foram apresentadas, levando o parecer a só ser votado em 24 de setembro. O parecer aprovado foi seguido de 244 requerimentos de destaque para votação em separado (DVS). Estratégia recorrente dos partidos de oposição, o instrumento é uma forma de aumentar os custos da tramitação, pois reserva as partes de aprovação mais difícil para ser votada em separado, aumentando a visibilidade da decisão.

Em 15 de outubro, o parecer do relator, favorável à proposta, com emenda de redação e pela rejeição das emendas apresentadas, foi lido no Plenário do Senado, ficando aberto à deliberação. Em razão disso, o texto retornou à CCJ, em 11 de novembro, para apresentação de parecer sobre as emendas de Plenário. Esse novo parecer foi lido em 21 de novembro, seguindo depois para apreciação em Plenário do Senado. O texto base da reforma da Previdência foi aprovado no Senado, sem qualquer mudança na proposta que saiu da Câmara. Isso se deu graças à negociação de uma PEC paralela (PEC 77/03) tratando dos principais pontos de conflito da reforma, como será discutido no capítulo 3. Em 11 de dezembro, ultimou-se a deliberação no Senado e em 19 de dezembro, a PEC foi transformada na emenda à Constituição 41/03.

Quadro 8 – Tempo de tramitação da PEC 40/03 - PEC 67/03 nas comissões (continua)

Casa Legislativa					
Câmara dos Deputados			Senado Federal		
Comissão	Duração	Meses/Dias	Comissão	Duração	Meses/Dias
Comissão de Constituição e Justiça 1º turno	06/05/2003 a	1 mês, e 5 dias	Comissão de Constituição e Justiça 1º turno	29/08/2003 a	1 mês, e 10 dias
	05/06/2003	36 dias		10/10/2003	42 dias
Comissão	11/06/2003 a	1 mês, e 13 dias	Não há previsão regimental para a formação de comissões		

Especial 1º turno	24/07/2003	43 dias	especiais. Encaminhamento direto para o Plenário		
			Comissão de Constituição e Justiça 2º turno	11/11/2003 a 21/11/2003	10 dias
Tempo de início e fim de tramitação (data de apresentação e transformada em emenda constitucional)			30/04/2003 a 19/12/2003 7 meses, e 18 dias 233 dias		

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/113716> Acesso em: 16 de set. 2021; SENADO FEDERAL, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/60903> Acesso em: 16 de set. 2021.

### 2.3.3 EC 103/19: uma reforma de temas sensíveis

A PEC 6/19, transformada em Emenda à Constituição 103/19, modificou o sistema de previdência social, estabeleceu regras de transição e disposições transitórias, e deu outras providências. A agenda ortodoxa-(neo)liberal da reforma da previdência de Jair Bolsonaro deveu-se à orientação ideológica do governo, cristalizada na figura do ministro da economia, Paulo Guedes, e ao arcabouço político herdado do governo anterior de Michel Temer, que estabeleceu a “PEC do teto de gastos” (PEC 55/16). Diante do rigor para alcançar a meta do teto, a reforma da previdência tornou-se o principal item orçamentário a ser diminuído. Os ideais econômicos do governo Bolsonaro, guardam, ainda, grandes semelhanças com os receituários do Consenso de Washington na década de 1990, que, durante a reforma da previdência de Fernando Henrique Cardoso, foram amenizados. A proposta original da PEC 6/19 pretendia reformar o sistema de Previdência Social para os trabalhadores do setor privado e para os servidores públicos de todos os Poderes e de todos os entes federativos, estabelecendo regras de transição para os atuais contribuintes. A reforma de Jair Bolsonaro apresentava magnitude semelhante à PEC 287/16, aventada na gestão de Michel Temer. A principal diferença era que a PEC 6/19 retirava da Constituição vários dispositivos que regiam a Previdência Social, transferindo a regulamentação para lei complementar.

Quadro 9 – Alterações pretendidas pela PEC 6/19 (continua)

Tema	Proposta
Tempo de contribuição mínimo no RGPS	20 anos
Idade mínima para aposentadoria de trabalhadores urbanos	Mulheres: 62 anos Homens: 65 anos

Idade mínima para aposentadoria de trabalhadores rurais	Mulheres e homens: 60 anos
Aposentadoria por tempo de contribuição	Extinguir. Só existirá a aposentadoria por idade
Valor do benefício	Média do valor de toda a contribuição desde julho de 1994
Tempo de contribuição de servidores públicos	Mulheres e homens: mínimo de 25 anos ao RPSP
Tempo na administração pública para aposentadoria	10 anos
Tempo no cargo público para aposentadoria	5 anos

Fonte: Diário do Congresso Nacional, de 23 de fevereiro de 2019.

Estimando alcançar uma economia de até R\$ 1 trilhão em dez anos, o governo propunha que o cálculo do benefício de aposentadoria fosse igual para todos, variando conforme o tempo de contribuição de cada beneficiário. Com o mínimo de 20 anos de contribuição, o benefício seria equivalente a 60% da média de todos os salários de contribuição. Para receber 100% da média, seriam necessários 40 anos de contribuição. Conforme a proposta, Estados, Distrito Federal e Municípios teriam até dois anos, após a promulgação, para ajustar seus sistemas próprios ao da União. A PEC 6/19 previa também a adoção de sistema de capitalização individual para quem não tivesse ingressado no mercado de trabalho. Os professores da educação básica, policiais civis e federais, agentes penitenciários e socioeducativos e aqueles que desempenhavam atividades de risco continuariam com condições diferenciadas para a aposentadoria. Os policiais militares e os bombeiros militares seguiriam as regras das Forças Armadas, que seriam objeto de outra proposta a ser apresentada. Nenhuma das novas regras afetaria os atuais aposentados e pensionistas (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 23/02/19).

Apresentada à Câmara, em 20 de fevereiro de 2019, a PEC 6/19 foi encaminhada dois dias depois para a CCJC<sup>32</sup>. Os membros da comissão apresentaram vários requerimentos solicitando audiências públicas com especialistas para discutir os impactos da reforma, mas a grande maioria deles pedia a convocação do ministro da economia, Paulo Guedes, para prestar informações acerca da proposta. Mediante acordo de lideranças dos partidos, a convocação foi convertida em convite, e em 3 de abril, foi realizada a audiência pública na CCJC com a presença do ministro. Na semana anterior, Guedes havia prestado esclarecimentos à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado. Na Câmara, porém, este foi o segundo convite para que o ministro comparecesse à Casa. Na primeira ocasião, após um pedido de convocação enviado pelo líder da oposição, deputado Alessandro Molon (PSB-RJ), o ministro

<sup>32</sup>A Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) da Câmara dos Deputados passou a se chamar Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC).

não compareceu, nem deu explicações. Na época, a líder do governo<sup>33</sup> na Câmara, deputada Joice Hasselmann (PSL-SP), alegou que não seria produtiva a presença do ministro na Casa, sem que houvesse um relator para o texto. Diante disso, em 28 de março, o deputado Delegado Marcelo Freitas (PSL-MG, governo) foi designado relator da matéria.

Quadro 10 - Composição da coalizão de apoio do governo Jair Bolsonaro durante a tramitação da PEC 6/19

Apresentação da PEC	Transformada em Emenda Constitucional	Coalizões	Início	Término	Partidos
20/02/19	20/11/19	Não possui base articulada.			

Fonte: CEBRAP, Banco de Dados Legislativos do. *Coalizões (1988-Março de 2021)*. Disponível em: [Faça o download dos dados - CEBRAP \(bancodedadoslegislativos.com.br\)](http://bancodedadoslegislativos.com.br)

Durante sua participação na audiência pública, Paulo Guedes foi sabatinado sobre os pontos mais polêmicos da PEC, mostrando-se inquieto e dando respostas ríspidas aos deputados. Um dos principais elementos de conflito foi a alteração nas regras do Benefício de Prestação Continuada (BPC), pago aos idosos com 65 anos ou mais ou a pessoas com deficiência (PCD), e que possuam renda familiar per capita de até 1/4 salário mínimo. O governo pretendia que o benefício fosse de R\$ 400 para quem tivesse 60 anos, chegando a um salário mínimo somente quando o idoso ou PCD atingisse 70 anos. No caso da aposentadoria rural, a polêmica girava em torno do fato de que os segurados especiais (trabalhadores rurais não assalariados) não precisam comprovar contribuição para se aposentar. Esse tipo de aposentadoria especial é concedida a produtores rurais, extrativistas vegetais, pescadores e indígenas que trabalham individualmente ou em regime de economia familiar. O texto da PEC propunha que o tempo de atividade rural não bastaria mais para que os segurados especiais conquistassem o direito à aposentadoria. Seria necessário contribuir por pelo menos 20 anos para ter direito ao benefício. Além disso, a idade mínima para dar entrada na aposentadoria para as mulheres (atualmente de 55 anos) aumentaria gradualmente, seis meses a cada ano, até se igualar à idade exigida para os homens, que continuaria sendo de 65 anos.

A PEC 6/19 propunha, ainda, a criação do sistema de capitalização de contribuição definida, instituído por projeto de lei complementar a ser enviado pelo Poder Executivo federal ao Congresso. Cada trabalhador que aderisse ao novo sistema teria uma conta vinculada a seu nome, e essa reserva individual seria utilizada para o pagamento de sua

<sup>33</sup>Jair Bolsonaro anunciou sua saída do Partido Social Liberal (PSL), partido pelo qual foi eleito, em 12 de novembro de 2019. Até essa data, considerarei os membros do PSL como pertencentes à coalizão de apoio do governo. No entanto, cabe ressaltar que o governo Bolsonaro nunca chegou a formalizar uma base aliada. Fonte: O GLOBO, Jornal. *Bolsonaro anuncia saída do PSL e criação de novo partido*. 12 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/12/deputados-do-psl-dizem-que-bolsonaro-decidiu-deixar-partido-e-criar-nova-legenda.ghtml>. Acesso em: 17 de setembro de 2021

aposentadoria. A gestão dessas reservas individuais poderia ser feita por entidades de previdência pública ou privada, que deveriam assegurar ampla transparência, acompanhamento pelos segurados e beneficiários e fornecimento de informações das rentabilidades e dos encargos administrativos. A contribuição mensal seria escolhida no ato da adesão do trabalhador à capitalização (10% do salário bruto, em média) e o valor da aposentadoria dependeria do quanto o trabalhador tivesse poupado e da rentabilidade de sua conta individual, que viria da aplicação dos recursos, no mercado financeiro, pelos operadores que geririam os fundos capitalizados, geralmente bancos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 03/04/2019). O desfecho da audiência foi de brigas e xingamentos entre o ministro e deputados. O evento ficou marcado pelo comentário do deputado Zeca Dirceu (PT-PR, contrário à reforma) que acusou Paulo Guedes “de ser “tigrão” com os aposentados, idosos de baixa renda e agricultores, mas “tchutchuca” com os privilegiados”<sup>34</sup>. O ministro revidou e a discussão forçou o presidente da CCJC, deputado Felipe Francischini (PSL-PR, governo), a encerrar a sessão por volta das 20h30, após 6h30 de debate. Ao longo de todo esse período, Francischini pediu ordem e silêncio por várias vezes, não obtendo sucesso.

O relator, deputado Delegado Marcelo Freitas (PSL-MG, governo) apresentou seu relatório em 9 de abril. Diante disso, todos os deputados da CCJC pediram vista coletiva; fato raro de ocorrer. Em seu parecer, o relator ilustrou a polêmica sobre os pontos mais sensíveis da reforma:

Esta Comissão não realiza juízo de conveniência e oportunidade nem afere se a proposta é condizente com os imperativos de justiça. A propósito, dispõe o art. 202, § 2º do Regimento Interno que o exame dos aspectos concernentes ao mérito incumbe à Comissão Especial, que será designada caso admitida a proposta. Tal modo estreita é a cognição reservada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que sequer é possível o oferecimento de emendas de mérito ou de redação.

Com essas considerações, o nosso parecer é pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição também quanto às novas regras para a garantia de renda mensal mínima para pessoa com deficiência e pessoa idosa (BPC) e aposentadoria do produtor rural, *com a recomendação encarecida de que a Comissão Especial, quando dos debates e deliberações relativos ao mérito, examine com profundidade a conveniência, a oportunidade e a justiça dos parâmetros fixados*. Este Relator, particularmente, jamais deixou de levar isso em conta neste parecer (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 25/04/2019, p. 608, grifo da autora).

Nos dias decorrentes, foram apresentados diversos votos em separado na CCJC. Em 23 de abril, o deputado Delegado Marcelo Freitas (PSL-MG, governo) apresentou a

---

<sup>34</sup> UOL. *Petista chama Guedes de tigrão e tchutchuca e sessão acaba na delegacia*. 03 abr. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/04/03/deputados-chama-guedes-de-tigrao-com-aposentados-etchutchuca-com-ricos.htm>. Acesso em: 20 set. 2021.

complementação de voto ao seu parecer, pela inadmissibilidade em quatro pontos do texto da PEC, aprovado por 48 votos a 18. Na CCJC, os parlamentares não podem apresentar emendas que alterem substantivamente o texto da proposta analisada. Devido à falta de base política do governo, a oposição conseguiu atrasar a votação e os partidos do Centrão<sup>35</sup>, liderados pelo PP e pelo PR, conseguiram exigir do governo a retirada da multa de 40% do Fundo de Garantia para o aposentado que é demitido; o fim da obrigatoriedade de depósito na conta de FGTS de quem se aposenta e continua trabalhando; a definição do que é aposentadoria compulsória da Constituição; o trecho que designa ao governo federal atribuição exclusiva de propor qualquer alteração nas regras da Previdência; da definição de que qualquer ação judicial referente à aposentadoria tenha de ser necessariamente protocolada na Justiça Federal de Brasília. Inicialmente, o relator da reforma na CCJ tinha apresentado um relatório recomendando a admissibilidade total do texto apresentado pelo governo. Mas o Centrão anunciou que só votaria a favor da reforma caso o relator revisse seu parecer e retirasse alguns trechos que, na visão desses partidos, não tinha relação com a Previdência. Depois de uma semana de negociações, o governo chegou a um acordo com os partidos, para a retirada de trechos que não tivessem impacto fiscal (GAZETA DO POVO, 24/04/2019).

No dia seguinte, 24 de abril, o parecer foi publicado e foi instituída a comissão especial destinada a proferir parecer sobre a PEC 6/19. O deputado Samuel Moreira (PSDB-SP, favorável à reforma<sup>36</sup>) foi designado relator. Foi aberto o prazo de apresentação de emendas (10 sessões) e diversos requerimentos para realização de audiências públicas foram apresentados, nos moldes do que ocorreu na CCJC. No dia 8 de maio, o ministro Paulo Guedes compareceu à comissão especial da Câmara para participar em uma das audiências públicas realizadas. O presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ, favorável à reforma) chegou ao Congresso acompanhando o ministro, da mesma forma que fez na audiência pública na CCJC. Maia, um dos principais articuladores da reforma no Congresso,

---

<sup>35</sup> Ver nota 8, capítulo 1.

<sup>36</sup> O governo Bolsonaro não constituiu coalizão de apoio formal, mas o PSDB foi um partido entusiasta da reforma da previdência desde o começo. Mesmo não tendo fechado questão sobre o tema, a maioria de seus parlamentares votaram a favor da proposta. Sob esse endosso, cabe trazer a declaração do relator da comissão especial na Câmara, deputado Samuel Moreira (PSDB-SP), proferida na convenção do partido: “Nosso partido sempre foi um partido reformista e sabemos nosso lugar. Não ganhamos a eleição, reconhecemos a legitimidade do eleito, o resultado das urnas. Nosso papel, nosso lugar, é ajudar o Brasil. Não estamos aqui para servir o governo. O PSDB não está a serviço do governo. O PSDB está a serviço do Brasil”.

Fonte: FOLHA DE SÃO PAULO. *PSDB não está a serviço do governo*, diz relator da reforma da Previdência. 31 maio 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/05/psdb-nao-esta-a-servico-do-governo-diz-relator-da-reforma-da-previdencia.shtml>. Acesso em: 20 set. 2021.

demonstrou postura apaziguadora, enquanto Guedes disse esperar que sua participação fosse mais tranquila, desta vez (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 08/05/2019).

A sessão iniciou com uma exposição do ministro Paulo Guedes, que afirmou estar fazendo uma reforma de Estado, uma vez que a Nova Previdência visava reduzir as desigualdades. Segundo o ministro, mais de 80% dos brasileiros se aposentam com menos de 2 salários mínimos, enquanto “a ilustre plateia do Legislativo” (referindo-se aos deputados presentes) tem aposentadoria média de R\$ 28 mil. Apesar da crítica, nesta ocasião, Guedes usou um tom ameno e tentou ser didático para explicar a reforma aos parlamentares, num claro esforço de superar a confusão ocorrida em sua última passagem pela Câmara. O secretário especial de Previdência e Trabalho, Rogério Marinho (PSDB-RN) auxiliava o ministro apresentando dados previdenciários e justificando os detalhes da reforma. O relator da proposta, deputado Samuel Moreira (PSDB-SP, favorável à reforma) afirmou, durante sua exposição, que dificilmente as alterações na aposentadoria rural e no BPC seriam aprovadas na comissão, e acrescentou que os parlamentares não estão a serviço do governo, mas a serviço do Brasil. Depois desses pronunciamentos, foi aberto o período de fala aos deputados inscritos, intercalando-se a ordem entre parlamentares contrários e favoráveis à reforma (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 08/05/2019).

Governistas defenderam a reforma e a oposição denunciou que a PEC 6/19 retirava direitos. Depois de cinco horas de sessão, Guedes se exaltou com parlamentares da oposição e declarou que “o padrão da Casa é baixaria depois das 18 horas”. O ministro se irritou ao ser chamado de representante dos banqueiros pelo deputado Bira do Pindaré (PSB-MA, contrário à reforma). O deputado, Arthur Maia (DEM-BA, favorável à reforma), relator da proposta de reforma da previdência de Michel Temer (PEC 287/16), criticou alguns pontos da atual PEC. O parlamentar não achava viável a criação de um regime de capitalização e criticou a desconstitucionalização de regras para a concessão do BPC. Entretanto, Arthur Maia parabenizou o ministro pela iniciativa em geral. Ao final da audiência, o governo conseguiu defender sua proposta aos parlamentares, sem grandes sobressaltos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 08/05/2019).

Após essa série de audiências públicas, no âmbito da comissão especial, o prazo para apresentação de emendas foi prorrogado. Foram apresentadas 277 emendas e o parecer do relator foi proferido em 13 de junho. Em 2 de julho, foi apresentado o parecer com complementação de voto, pela admissibilidade de todas as emendas; e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, desta e de 28 emendas, pela aprovação parcial de 90 emendas, e

pela rejeição do restante. Em 5 de julho, foi publicado o parecer da comissão especial e, no dia 9 do mesmo mês, a PEC foi encaminhada para apreciação em Plenário da Câmara.

O parecer, mantendo as diretrizes da proposta original do governo Jair Bolsonaro, foi aprovado por 36 votos favoráveis e 13 contrários. Na sequência, foram rejeitados, em bloco, 99 destaques individuais e analisados, individualmente, outros 17 destaques de partidos de oposição ou que não compunham a coalizão do governo – a maioria deles rejeitados. O relator, deputado Samuel Moreira (PSDB-SP, favorável à reforma), justificou não ser possível acatar as reivindicações realizadas e pontuou que as categorias profissionais precisam ser valorizadas na ativa, com melhores salários. Apenas duas sugestões de mudanças no texto foram aceitas. A primeira foi um destaque do DEM que retirou policiais militares e bombeiros das regras de transferência para inatividade e pensão por morte dos militares das Forças Armadas, até que uma lei complementar local definisse normas para essas corporações. Esse destaque também excluiu a possibilidade de que lei estadual estabelecesse alíquota e base de cálculo de contribuição previdenciária para policiais e bombeiros militares. A outra alteração aprovada foi do bloco PP, PTB e MDB, que suprimiu do relatório a limitação para renegociação de dívidas junto ao governo em até 60 meses. Hoje, os programas não têm limitação de prazo. O segundo tema excluído do parecer manteve a imunidade para receitas obtidas com a exportação, deixando-as de fora da base de cálculo de contribuições previdenciárias incidentes sobre a receita bruta. A medida beneficia setores como o agronegócio (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 05/07/2019).

A oposição protestou contra a aprovação da reforma da previdência na comissão especial, tentando obstruir a votação. O vice-líder do PT, deputado Henrique Fontana (PT-RS, oposição) criticou a proposta, por considerá-la prejudicial aos mais pobres, alegando que a medida é um ajuste fiscal e não uma reforma da Previdência. Para o deputado Alessandro Molon (PSB-RJ, oposição), a aprovação na comissão foi um “resultado artificial”, feito a partir de troca de integrantes do colegiado pelos líderes partidários. O parlamentar atestou que, no Plenário da Câmara, não será possível trocar membros. Todos os deputados deverão se manifestar e a proporção de votos para aprovação deverá ser outra. Segundo o líder do Podemos, deputado José Nelto (GO, favorável à reforma), o texto do relator foi o mais consensual possível. O relator, deputado Samuel Moreira (PSDB-SP, favorável à reforma) afirmou que o substitutivo proposto por ele promoveu mais justiça social e responsabilidade fiscal do que o texto enviado pelo Executivo. Para o ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni (DEM-RS), a PEC 6/19 vai resolver o déficit nas contas públicas pela próxima

década e talvez pelas duas seguintes. O ministro declarou que, “com essa potência fiscal aprovada na comissão, e que esperamos confirmar nos plenários da Câmara e do Senado, o Brasil terá solvência” (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 05/07/2019).

Em 8 de agosto, a PEC 6/19 chegou ao Senado. O senador Tasso Jereissati (PSDB-CE, favorável à reforma) foi escolhido para emitir relatório na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. O senador Jereissati é considerado um político agregador, com bom trânsito entre os parlamentares de esquerda e de direita. Sua escolha como relator atendeu ao anseio da maioria do Senado. Em 27 de agosto, o senador apresentou seu parecer com voto favorável à proposta e à duas emendas apresentadas pelos senadores, pela rejeição das demais 154 emendas apresentadas, e incluiu outras nove emendas. Na sequência, novas emendas foram apresentadas pelos senadores. O parecer foi aprovado na CCJ em 4 de setembro. O relatório suprimiu trechos da proposta encaminhada pela Câmara e desmembrou algumas matérias para uma outra PEC. A chamada PEC paralela evita que as mudanças realizadas pelo Senado retornem para deliberação da Câmara. Dentre os pontos retirados, estão a exclusão da proposta de alteração das regras do BPC e das regras de aposentadoria de trabalhadores expostos a agentes nocivos e com periculosidade.

De forma semelhante à reforma da previdência do governo Lula, a reforma do governo Bolsonaro também contou com a negociação de uma PEC paralela (PEC 133/19) para viabilizar a aprovação da reforma principal. Os pontos polêmicos, sem consenso no Senado e na Câmara, que integraram a proposta de emenda à Constituição paralela (PEC 133/19) foram: o regime previdenciário dos servidores dos estados, municípios e do Distrito Federal; pensão por morte; tempo de contribuição mínimo de 15 anos para homens, que ainda não ingressaram no mercado de trabalho; acréscimo de 10% na aposentadoria por incapacidade, em caso de acidente; prazo para opção dos servidores federais pelo regime de previdência complementar; revisão das renúncias fiscais de entidades filantrópicas, especialmente no setor da educação, excluindo-se entidades de assistência e Santas Casas e; cobrança gradual de contribuições previdenciárias do agronegócio exportador (SENADO FEDERAL, 2019).

A maior parte das emendas apresentadas pelos senadores acabou sendo rejeitada pelo relator, Tasso Jereissati (PSDB-CE, favorável à reforma), durante a análise na CCJ e, depois, na votação das emendas feitas em Plenário. Uma das principais mudanças feitas pelo relator na CCJ e aprovada pelos senadores foi suprimir do texto a possibilidade de que a pensão por morte fosse inferior a um salário mínimo. O impacto previsto é de R\$ 10 bilhões a menos de economia em dez anos, o que segundo Jereissati, é um valor pequeno, ao considerar que a

medida vai impactar a vida das famílias mais pobres. O relator ainda acolheu outras mudanças como a que acrescentou os trabalhadores informais entre os trabalhadores de baixa renda, com direito ao sistema especial de Previdência. O senador também eliminou, por completo, qualquer menção ao Benefício da Prestação Continuada (BPC). Diante disso, as regras atuais ficam mantidas e esse benefício não passará a ser regulamentado pela Constituição. O Senado realizou a supressão de parte da regra de transição para os profissionais expostos a agentes nocivos, como os mineiros de subsolo, que elevava progressivamente os requisitos para que esses trabalhadores conseguissem a aposentadoria. Essa mudança diminuiu o impacto fiscal da reforma em R\$ 6 bilhões. O relator eliminou um dispositivo que poderia prejudicar o acesso à aposentadoria integral de quem recebe vantagens que variam de acordo com o desempenho no serviço público. A emenda foi considerada de redação pelos senadores, em acordo. A nova redação foi negociada com o Ministério da Economia e com representantes de servidores públicos interessados. A intenção era permitir que funcionários remunerados com gratificações por desempenho e que já estivessem no serviço público até o fim de 2003, conseguissem a aposentadoria integral, incorporando esse extra (AGÊNCIA SENADO, 02/10/2019). Em 4 de setembro, foi encerrada sua relatoria e a PEC 6/19 foi encaminhada para deliberação no Plenário do Senado. Em 22 de outubro, a proposta foi aprovada e encaminhada à promulgação, sendo transformada na Emenda Constitucional 103/2019.

Quadro 11 – Tempo de tramitação da PEC 6/19 nas comissões

Casa Legislativa					
Câmara dos Deputados			Senado Federal		
Comissão	Duração	Meses/Dias	Comissão	Duração	Meses/Dias
Comissão de Constituição e Justiça 1º turno	22/02/2019 a	2 meses, e 2 dias	Comissão de Constituição e Justiça 1º turno	08/08/2019 a 04/09/2019	27 dias
	23/04/2019	61 dias			
Comissão Especial 1º turno	24/04/2019 a 05/07/2019	2 meses, e 10 dias 72 dias	Não há previsão regimental para a formação de comissões especiais. Encaminhamento direto para o Plenário		
Comissão Especial 2º turno	12/07/2019 a 12/07/2019	1 dia	Comissão de Constituição e Justiça 2º turno	16/09/2019 a 01/10/2019	15 dias
Tempo de início e fim de tramitação (data de apresentação e transformada em emenda constitucional)			20/02/2019 a 20/11/2019 9 meses 273 dias		

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2192459> Acesso em: 17 de set. 2021; SENADO FEDERAL, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999> Acesso em: 16 de set. 2021.

## 2.4 Conclusão

Uma das estratégias adotadas em comum pelos presidentes da República, nas três reformas da previdência analisadas, foi apresentar os projetos de reforma constitucional no início de seus mandatos. Isso pode ser explicado pela tentativa de valer-se da base de apoio social e parlamentar conferida pela vitória eleitoral para facilitar a aprovação das medidas, que, por sua natureza, são politicamente custosas. No entanto, o modo de tramitação de cada proposta de emenda à Constituição variou bastante e o início de mandato não significou facilidade na sua aprovação.

O governo de Fernando Henrique Cardoso percebeu essa dificuldade cedo. A EC 20/98 foi uma proposta apresentada com o intuito inicial de fazer alterações profundas tanto no Regime Geral da Previdência Social, dos trabalhadores civis, quanto no Regime Próprio dos Servidores Públicos. Essa reforma ambiciosa contou com empecilhos ao longo de toda sua tramitação, porque parlamentares dos diferentes espectros políticos opuseram-se a empreender reformas nessa área. Assim, a primeira proposição enviada pelo Executivo foi desmembrada logo ao chegar na CCJ. Havia a necessidade, também, de romper com a rigidez imposta pela Constituição de 1988 ao tratar da Previdência Social. Essa configuração permitiu à oposição advogar em favor da tese do direito adquirido, no qual defendia-se que a previdência social não poderia ser reformada. Essa polêmica contribuiu para estender a tramitação da PEC 33/95 nas comissões do Congresso. Em meados do mandato, o governo Cardoso concentrou esforços na formação de uma coalizão de apoio capaz de aprovar a emenda da reeleição e deixou de conferir grande urgência para a reforma da previdência. Somou-se a isso, uma oposição organizada em obstruir a proposta e divisões na própria base parlamentar do governo sobre o conteúdo da reforma. Esses, dentre outros fatores, serão discutidos no próximo capítulo.

Mesmo diante de uma conjuntura adversa, a reforma do governo Fernando Henrique conseguiu retirar do texto constitucional a regra de cálculo dos benefícios para os trabalhadores sob o Regime Geral, possibilitando a mudança da idade e o limite das aposentadorias especiais. No entanto, a reforma não efetuou mudanças substanciais no sistema previdenciário, especialmente na aposentadoria do setor público, levando a uma percepção generalizada de que um dos principais fatores do desequilíbrio do sistema permaneceu inalterado. Esse dilema seria enfrentado na reforma seguinte, promovida pela EC

41/03, no primeiro mandato de Lula da Silva. O governo parecia ter aprendido com a experiência custosa da reforma anterior, pois antes de enviar sua proposta de emenda à Constituição ao Congresso, realizou uma série de consultas e reuniões com diferentes instâncias políticas e da sociedade civil. A reforma da previdência do governo Lula foi uma reforma negociada, antes mesmo de chegar ao Parlamento. Lula teve a perspicácia de convergir a apresentação das proposições de reforma da previdência com a de reforma tributária, matérias de sumo interesse dos governadores. As duas agendas foram articuladas com esses atores de forma concomitante, o que os fez defensores aguerridos das medidas. O governo contou ainda com o cenário auspicioso dos partidos de oposição, que favoráveis à reforma de Fernando Henrique, mantiveram essa posição diante da reforma de Lula, sobretudo o PSDB, como será analisado no capítulo 3. Outro fator que explica a rápida tramitação da reforma da previdência do Partido dos Trabalhadores foi a apresentação de uma PEC paralela, onde os pontos polêmicos da proposta original foram deslocados, a exemplo do teto da aposentadoria dos membros do Judiciário; o que também ocorreu no transcurso da reforma anterior.

A reforma encaminhada pelo governo de Jair Bolsonaro, EC 103/19, também tinha pretensões iniciais de realizar grandes mudanças na previdência social. Era uma reforma tão audaciosa quanto a do governo Fernando Henrique, mas apresentava a querela de alterar diversos pontos da seguridade social, que afetavam diretamente os beneficiários mais pobres. Apesar de contar com a articulação dos presidentes das Casas do Congresso Nacional, Rodrigo Maia e David Alcolumbre, e de possuir a simpatia da maioria dos parlamentares, como será visto no próximo capítulo, a medida encontrou oposição em diversos pontos. Uma PEC paralela, à semelhança do que ocorreu na reforma do governo Lula, ajudou a dar encaminhamento na tramitação, ao retirar da proposta original pontos controversos entre os parlamentares. O governo falhou ao tentar aprovar o texto integral, sem fazer concessões a matérias como BPC, aposentadoria rural e sistema de capitalização. No final, essas propostas foram descartadas e o governo obteve uma reforma amplamente modificada pelo Congresso. A falta de uma coalizão de governo e a insistência em modificar temas sensíveis, de forte impacto social, afetaram negativamente na condução da reforma pretendida.

### **3 VOTAÇÕES EM PLENÁRIO, VISIBILIDADE DAS PREFERÊNCIAS E ATORES DE VETO**

#### **3.1 Introdução**

O processo de votação de uma proposição no Congresso Nacional explicita o padrão de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, que antecede o momento de Plenário, mas que encontra nele o palco de visibilidade dessa interação. A capacidade de articulação entre os Poderes é a variável explicativa para a alta ou para a baixa probabilidade de mudança nas políticas públicas. O alegado protagonismo do Executivo no processo decisório das matérias, cristalizado na figura do presidente da República, manifesta-se por intermédio de um intenso e tenso processo de negociação com os atores do Legislativo, no qual este último não se expressa de forma subserviente, mas sim com ativo poder de compor e alterar as preferências. As características do sistema político brasileiro como a concentração de poderes legislativos nas mãos do Executivo, a centralização dos trabalhos do Congresso nas lideranças dos partidos, altas taxas de disciplina partidária, a possibilidade de utilização de recursos de patronagem na formação das coalizões governistas representam recursos que o presidente da república e os parlamentares podem se valer para influenciar a agenda legislativa e a dinâmica dos trabalhos no interior da Câmara e do Senado. Essas prerrogativas, no entanto, não eliminam a complexidade do processo decisório para a aprovação de uma proposição, ainda mais quando ela é uma medida politicamente custosa, como o são as reformas da previdência. A complexidade decorre da natureza da política da previdência e do fato da proposição, enquanto uma PEC, obedecer às regras definidas constitucionalmente. Portanto, as prerrogativas institucionais do presidente e dos parlamentares não permitem exercer a mesma influência do que ocorre com projetos de lei ordinária; apesar da iniciativa constitucional do presidente e dos recursos regimentais que atribuem aos parlamentares poder de influência no processo decisório, a exemplo dos destaques para votação em separado.

Esse capítulo analisará o processo de votação das reformas. Seu recorte é centrado no Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, uma vez que o momento das comissões foi visto no capítulo 2. Como no capítulo anterior, o material analisado está disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e a cobertura

jornalística será mobilizada para descrever os eventos mencionados. O uso estratégico dos meios regimentais no processo legislativo será considerado, com o propósito de observar as mudanças aprovadas nas reformas, bem como as matérias retiradas do texto ou derrotadas nas votações. Para isso, será apreciada a relação entre Executivo e Legislativo, governo e oposição, o voto dos parlamentares, a indicação das lideranças e a disciplina partidária, a apresentação de requerimentos de destaques para votação em separado e as negociações dos principais articuladores das reformas – Presidente da República, líderes partidários e Presidentes da Câmara e do Senado. A primeira seção aborda a organização do Congresso e as prerrogativas regimentais de partidos, lideranças e coalizões. A segunda seção trata de como determinados grupos conseguem se constituir em atores de veto para assegurar a manutenção de sua situação ou abrandar as alterações nas políticas públicas. A seção seguinte analisa o processo de votação das reformas da previdência. O conflito político é descrito e o comportamento de partidos, parlamentares e do Executivo nas votações é discutido. A conclusão resgata o debate realizado no capítulo.

### **3.2 Partidos e políticas no Congresso Nacional**

As reformas da previdência são políticas politicamente custosas. Impõe custos diretos altos e concentrados aos afetados por elas e expectativas de ganhos futuros incertos. Além disso, o processo de tomada de decisão, por meio de votações nominais, permite a identificação dos parlamentares responsáveis pelas medidas. O dilema se dá porque, segundo essa teoria de tomada de decisão legislativa, os parlamentares têm como motivação dominante sua reeleição ou sobrevivência política por meio da ocupação de postos nas esferas executivas e legislativas. Para tanto, eles evitarão tomar decisões que acarretem custos negativos, em termos eleitorais ou de carreira, tendendo a favorecer medidas que tragam benefícios<sup>37</sup>. Os custos e benefícios não dependem somente das políticas adotadas em si, mas da percepção da sociedade e do eleitorado quanto a seus efeitos e, quanto à contribuição do parlamentar para o resultado (ARNOLD, 1990).

---

<sup>37</sup> As políticas politicamente custosas são a antípoda das políticas distributivistas, cujos custos difusos acarretam benefícios tangíveis para grupos específicos e permitem aos legisladores reivindicar crédito por sua aprovação. Nesse tipo de política, os parlamentares têm interesse em facilitar a identificação de sua contribuição (responsabilidade) na decisão tomada porque ela responde aos interesses de sua base eleitoral (MAYHEW, 1987).

O exame dos padrões de interação entre três atores principais considerados para avaliar uma tomada de decisão – legisladores, líderes de coalizão e cidadãos – permite explicar por que um mesmo legislador, em uma mesma legislatura, pode agir orientado pela consecução do interesse geral em uma medida, pode apoiar iniciativas em favor de interesses particulares de determinados grupos ou, ainda, pode voltar-se para o atendimento de demandas específicas de sua base eleitoral. Nas diversas circunstâncias em que é preciso tomar uma decisão, o legislador sempre se pergunta quais são os impactos prováveis das alternativas a seu dispor sobre suas chances de reeleição ou sobrevivência política e escolhe a ação que lhe parece mais coerente com a consecução dessa meta. Nessa escolha, o parlamentar deve procurar avaliar a capacidade de os cidadãos – “públicos atentos (mobilizados e/ou diretamente afetados pela matéria) e desatentos” – relacionarem suas demandas às políticas aprovadas pelo Congresso e estas aos resultados efetivamente produzidos. Ao tomar uma decisão, o legislador deve: 1) identificar todos os públicos atentos e desatentos que podem se preocupar com a questão pautada; 2) estimar a direção e a intensidade de suas preferências reais e potenciais (se eles são contrários ou favoráveis à medida); 3) pesar todas essas preferências de acordo com o tamanho dos vários públicos atentos e desatentos; e 4) dar peso especial às preferências dos seus apoiadores consistentes (ARNOLD, 1990).

No caso de medidas politicamente custosas, defensores e opositores da matéria procurarão disputar o processo da tomada de decisão. Os favoráveis à medida promoverão processos decisórios que impeçam ou mitiguem a identificação da contribuição individual dos parlamentares sobre o desfecho da política. Se possível, tenderão a adotar votações simbólicas, em vez de votações nominais, e buscarão oferecer pacotes de medidas (decisões em conjunto), ao invés de decisões pontuais, específicas ou desmembradas. Por outro lado, os opositores da proposta optarão por favorecer um processo decisório que aumente a possibilidade de a sociedade/eleitorado reconhecer, e por conseguinte, ser capaz de responsabilizar o parlamentar pelas medidas tomadas. Portanto, uma das principais estratégias disponíveis para os defensores das políticas é diminuir a identificação da responsabilidade pela adoção da matéria, “dissimulando responsabilidades” (PIERSON; WEAVER, 2010). Essa estratégia, contudo, não está disponível para o caso das reformas da previdência brasileira. A natureza constitucional da matéria impõe a realização de votação nominal em Plenário, o que propicia o desmembramento da proposição e sua deliberação por partes, como ocorre nos pedidos para votação em separado.

Estratégias de minimização dos custos políticos podem ser utilizadas pelos governos, suas bases aliadas e demais parlamentares, sob três formas principais: ofuscação, divisão e compensação. A primeira – ofuscação – consiste nas restrições informacionais ofertadas à população, que faz com que o eleitorado compreenda apenas parcialmente ou de modo distorcido as políticas implementadas, diminuindo, assim, os riscos eleitorais que os formuladores e apoiadores dessas matérias estariam sujeitos. Os eleitores, em geral, elaboram uma cadeia causal entre os políticos, as políticas e seus impactos. Retirar o foco da própria atuação é um dos recursos utilizados para dificultar tal elaboração. Outro artifício de ofuscação é a complexificação das propostas de reforma, como discutir diversos pontos numa mesma proposição, diminuindo sua inteligibilidade perante o eleitorado. Na segunda estratégia – divisão, os governos interessados em aprovar propostas que imporão perdas distintas a grupos específicos promovem medidas que visam desintegrar a oposição já constituída ou aquela passível de se formar. Para tanto, são propostas perdas específicas que afetam alguns grupos interessados, mas beneficiam outros setores que participam da mesma composição; a exemplo das PECs paralelas que retiram questões polêmicas do bojo da reforma principal e as discutem posteriormente, como ocorreu com PEC 77/2003, PEC paralela da reforma da previdência dos magistrados. Assim, os grupos podem ser colocados uns contra os outros e o tamanho da oposição real ou potencial se reduz. Por último, o terceiro recurso – compensação – diz respeito à distribuição, por parte do governo, de ganhos compensatórios de diversas ordens aos prejudicados imediatos. Tais prêmios paliativos são oferecidos, geralmente, aos grupos com maior probabilidade de estarem contra o governo ou àqueles com maiores chances de obter a simpatia da opinião pública. Dessa forma, os grupos menos organizados acabam sofrendo as maiores consequências/perdas (PIERSON, 1994).

O uso de estratégias procedimentais, que alterem o contexto das decisões, assume importância fundamental na determinação dos resultados. Caberá aos líderes partidários valer-se dos recursos institucionais disponíveis para dissociar o vínculo entre o custo imposto pela medida e a contribuição individual dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Os regimentos internos da Câmara e do Senado reconhecem aos líderes partidários, formalmente eleitos por seus pares, o direito de representá-los, e a existência de um colegiado de líderes, que desempenham papel de destaque na determinação da pauta dos trabalhos legislativos. No entanto, a especificidade da tramitação das propostas de emenda à Constituição, como foram as reformas da previdência, atenua o poder de influência e decisão que as lideranças partidárias possuem sob suas bancadas no caso de proposições ordinárias. A necessidade de

votação nominal para as PECs obriga, ainda, os parlamentares a se posicionarem publicamente sobre a matéria.

O conflito legislativo é estruturado em termos partidários. Os partidos se comportam como atores coletivos e suas bancadas tendem a seguir as indicações das lideranças nas votações. Existe disciplina partidária e os partidos que compõem as coalizões de governo ajudam a aprovar a agenda de políticas do Executivo. Alguns partidos conseguem impor maior disciplina nas votações em plenário, impedindo dissidências e votos desviantes. Isso pode indicar maior coesão dos quadros ou assertividade das lideranças partidárias em sua decisão de apoiar ou não o governo em cada matéria. Os partidos são mais disciplinados na Câmara do que no Senado, pois os parlamentares votam, em média mais de 80% das vezes com a liderança na primeira Casa, ao passo que apresentam uma disciplina de mais de 70% na segunda. Os partidos de esquerda tendem a ser mais disciplinados e essa diferença entre as Casas não chega a ser estatisticamente significativa<sup>38</sup> (NEIVA, 2011).

As reformas da previdência se deram por meio de emenda constitucional. Emendas constitucionais têm como regras regimentais para sua deliberação processo legislativo bicameral, quórum para votação e aprovação de 3/5 (308 dos 513 deputados e de 49 dos 81 senadores), dois turnos de votação, em cada Casa do Congresso e votação nominal, como foi abordado na seção 2.2 do segundo capítulo. As votações nominais são precedidas pelo encaminhamento de votação pelas lideranças partidárias; oportunidade regimental para que os líderes orientem suas bancadas e manifestam publicamente o posicionamento de seu partido. O encaminhamento pode ser um voto favorável à medida (sim); desfavorável (não); pela liberação da bancada, quando o partido não foi capaz de “fechar questão” (ter um posicionamento claro a favor ou contrário) ou quando a matéria não é programática; comunicação de que o partido se encontra em obstrução, o que implica a retirada da bancada de Plenário, a fim de negar quórum necessário para o início da votação; ou a liderança pode não se manifestar (art. 192, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

O apoio majoritário nas votações, na maioria das vezes, é alcançado pela formação de coalizões. Qualquer coalizão começa a ser construída quando um líder (*formador*), que é definido simplesmente por ser o membro que administra a adesão ou exclusão de outros membros da coalizão, sinaliza o posicionamento do grupo em um determinado tema. O formador pode ser o presidente ou o primeiro-ministro, uma figura proeminente de algum

---

<sup>38</sup> Os dados são sobre as votações nominais para o período de 1989 a 2008.

partido, ou atores dotados de prerrogativas regimentais de liderança e coordenação dos trabalhadores legislativos, tal qual os presidentes das Casas Legislativas do Congresso Nacional. Essa postura atrai correligionários (*seguidores*) para a coalizão, que são aqueles membros que se associam por causa do direcionamento do líder. Essa adesão é comumente teorizada sob a forma de um jogo cooperativo (coalizão) no qual os jogadores aderem à coalizão que eles analisam como mais recompensadora dentre as várias coalizões possíveis, com a implicação típica de que a coalizão mais valiosa, assim definida, provavelmente se formará (LAVÉR, 1998).

O governo Fernando Henrique iniciou seu mandato com uma coalizão composta por PSDB, PFL, PTB e PMDB. Os três primeiros partidos formaram sua coligação eleitoral e juntos conquistaram 182 cadeiras nas eleições de 1994; número insuficiente para garantir apoio majoritário (mínimo 257) à agenda do presidente. Uma vez empossado, Cardoso incorporou o PMDB à sua base, alcançando 289 cadeiras. Ainda assim, o governo não obteve maioria para a aprovação de emendas constitucionais em sua primeira coalizão. Em 1996, durante o processo de votação dos destaques para votação em separado (DVS) da reforma da previdência na Câmara, o governo incluiu o PPB à coalizão. Com isso, o Executivo conquistou 325 cadeiras, ou 63,35% dos votos, alcançando a maioria qualificada necessária (3/5, 308 deputados ou 60% dos votos) para a aprovação de propostas de emendas constitucionais, como era a reforma da previdência.

Quadro 12 – Bancada das coalizões de governo do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso

Coalizões	Início	Término	Partidos	Cadeiras na posse	Cadeiras da coalizão
FHC1	01/01/95	25/04/96	PSDB	62	289
			PFL	89	
			PMDB	107	
			PTB	31	
FHC2	26/04/96	31/12/98	PSDB	62	325
			PFL	89	
			PMDB	107	
			PTB	31	
			PPB	36	

Nota: Para o cálculo do número de cadeiras de cada partido, foram consideradas as bancadas na posse.

A bancada governista ainda cresceu um pouco mais ao longo da legislatura porque 39 deputados aderiram aos partidos do governo, ao passo que 9 migraram para a oposição.

Fonte: CEBRAP, Banco de Dados Legislativos do. *Coalizões (1988-Março de 2021)*. Disponível em: [Faça o download dos dados - CEBRAP \(bancodedadoslegislativos.com.br\)](http://bancodedadoslegislativos.com.br)

O primeiro governo Lula também não conseguiu alcançar uma coalizão majoritária com os membros de sua coligação. PT, PC do B e PL, somados a PDT, PSB, PPS, PV e PTB,

que aderiram à sua candidatura no segundo turno, obtiveram, em conjunto, 218 cadeiras. Na posse, em fevereiro de 2004, a bancada governista havia crescido para 248 cadeiras, por causa das migrações partidárias. No início das votações da reforma, 52 deputados aderiram ao governo, ao migrarem para PL e PTB, majoritariamente. A coalizão de governo de Lula chegou a contar com 332 deputados, por ocasião da votação em segundo turno da reforma da previdência; isto sem considerar a bancada do PP, que se declarava independente, mas cuja liderança orientava o voto no governo (MELO; ANASTASIA, 2005).

Quadro 13 - Bancada da coalizão de governo de Lula da Silva durante a tramitação da EC 41/03

Coalizões	Início	Término	Partidos	Cadeiras na posse	Cadeiras da coalizão
Lula I 1	01/01/03	22/01/04	PT	91	218
			PL	26	
			PTB	26	
			PSB	22	
			PDT	21	
			PPS	15	
			PCdoB	12	
			PV	5	

Fonte: CEBRAP, Banco de Dados Legislativos do. *Coalizões (1988-Março de 2021)*.

Disponível em: [Faça o download dos dados - CEBRAP \(bancodedadoslegislativos.com.br\)](http://bancodedadoslegislativos.com.br)

O governo de Jair Bolsonaro, por sua vez, nunca constituiu uma coalizão de governo. Para facilitar a interpretação do apoio do Executivo no Congresso, considerarei que os partidos DEM, NOVO, PL, PSDB, PSD, SOLIDARIEDADE, o bloco PP/MDB/PTB, PPS/CIDADANIA, PSL e PSC atuaram com uma coalizão legislativa, visto que esses partidos votaram com o governo porque suas preferências coincidiam com as agendas do Executivo. Essa apreciação se faz pertinente porque os deputados desses partidos votaram em consonância à orientação do líder do governo em mais de 70% das votações nominais da Casa (ver quadro 14). Os dados de concordância com o governo foram obtidos a partir das votações nominais da Câmara no ano de 2019. Com isso, o presidente teria na Câmara 306 parlamentares filiados a partidos muito próximos de suas preferências.

Quadro 14 – Partidos que votaram com o governo em 70% ou mais das votações nominais ocorridas em 2019 (continua)

Ano de referência	Partidos	Cadeiras na posse	Parlamentares filiados a partidos próximas às preferências do governo
2019	PSL	51	306
	PL	43	
	PP	38	
	PSD	35	
	MDB	34	
	DEM	29	

PSDB	29
SOLIDARIEDADE	13
PTB	10
PSC	8
NOVO	8
PPS/CIDADANIA*	8

Nota: \* O Partido Popular Socialista (PPS) alterou seu nome para Cidadania em março de 2019.

Fonte: Câmara dos Deputados – Bancada na posse, 2019.

O padrão de votação dos partidos nas votações nominais pode ser um preditor do grau de alinhamento com o governo. Se, no período de tramitação da reforma da previdência, os partidos da coalizão votarem disciplinadamente com o governo, é razoável supor que esse comportamento tenderá a se repetir nas votações sobre as reformas. Durante o primeiro mandato de Cardoso (1995-1998), período de tramitação da PEC 33/95-PEC 33/96, a disciplina média do plenário da Câmara foi de 89,9%. Nos sete maiores partidos (PT, PDT, PSDB, PMDB, PTB, PFL e PPB), a disciplina foi alta, acima de 80%. Para todos os partidos, a distribuição esteve concentrada nos casos de alta disciplina (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 112). Na tramitação da reforma da previdência do governo Lula, os partidos de sua coalizão conferiram um apoio em mais de 95% das votações do período. Se for considerado o apoio informal do PMDB, o governo contou com o alinhamento de sua base em 96,30% das matérias votadas durante o ano de 2003.

Quadro 15 – Convergência das votações nominais na Câmara em relação à agenda presidencial durante a tramitação da PEC 40/03-PEC 67/03: ano de 2003

Partidos	Coalizão	Convergência (%)	Média (%)
PT	SIM	100.00	95.83
PTB	SIM	100.00	
PSB	SIM	100.00	
PPS	SIM	96.67	
PCdoB	SIM	96.67	
PL	SIM	93.33	
PDT	SIM	90.00	
PV	SIM	90.00	55.00
PMDB*	NÃO	100.00	
PP*	NÃO	96.67	
PSDB	NÃO	56.67	
PFL	NÃO	30.00	
PRONA	NÃO	26.67	
PSC	NÃO	20.00	
Total de votações		30	

Nota: \*O PMDB passou a apoiar o governo no final de maio de 2003, sem, contudo, aderir formalmente à sua coalizão, até 23 de janeiro de 2004; \*\*O PP esteve próximo ao governo desde o início do mandato de Lula, mas só fará parte da coalizão em 23 de julho de 2005 (CEBRAP, 2022).

Fonte: Votações nominais – Câmara dos Deputados, 2003.

Quadro 16 – Convergência das votações nominais na Câmara em relação à agenda presidencial durante a tramitação da PEC 6/19: ano de 2019

Partidos	Convergência (%)*	Alinhamento com o governo	Média (%)
DEM	89.29	SIM	83.37
NOVO	88.78	SIM	
PL	88.27	SIM	
PSDB	88.27	SIM	
PSD	86.22	SIM	
SOLIDARIEDADE	82.14	SIM	
PP/MDB/PTB	81.12	SIM	
CIDADANIA	78.57	SIM	
PSL	78.06	SIM	
PSC	72.96	SIM	
PROS	68.37	NÃO	
PATRIOTA	62.24	NÃO	
PODEMOS	60.71	NÃO	
REPUBLICANOS	54.59	NÃO	
AVANTE	52.55	NÃO	
PV	45.92	NÃO	
PSB	30.10	NÃO	
PCdoB	29.08	NÃO	
PDT	29.08	NÃO	
PT	18.37	NÃO	
PSOL	14.29	NÃO	
Total de votações		196	

Nota: \* Diversos partidos não orientaram suas bancadas de maneira sistemática ao longo de 2019. Por causa disso, não foi significativo apresentar suas porcentagens de convergência. Das 196 votações nominais realizadas no ano letivo de 2019, o PHS orientou 2, o PMN 18, PRB 63 e a REDE 38 votações.

Fonte: Votações nominais – Câmara dos Deputados, 2019.

Em 2019, ano de tramitação da reforma da previdência de Jair Bolsonaro, os dados sobre votações nominais da PEC 6/19 revelam significativo apoio do Congresso ao Executivo. Apesar da pouca articulação promovida pelo governo, parece existir coalizões legislativas organizadas em torno de uma agenda comum entre legislativo e executivo. Por essa razão, considero que DEM, NOVO, PL, PSDB, PSD, SOLIDARIEDADE, o bloco PP/MDB/PTB, PPS/CIDADANIA, PSL e PSC compõem a “coalizão informal” do governo. A existência desse apoio comum seria um dos motivos fundamentais para a aprovação da reforma da previdência do governo Bolsonaro, como será demonstrado na seção 3.4.

### 3.3 Atores de veto e alterações nas políticas públicas

O sistema político brasileiro é dotado de regras eleitorais distintas para composição das duas Casas legislativas. Os candidatos à Câmara dos Deputados são eleitos por um

sistema proporcional dando origem a um sistema partidário altamente fragmentado, com muitos partidos médios e pequenos. Os candidatos ao Senado, por sua vez, são eleitos por um sistema majoritário com três representantes por estado, de acordo com o sistema federativo brasileiro. As duas casas legislativas funcionam de forma centralizada nas mãos das lideranças partidárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Apesar do Executivo possuir recursos constitucionais e regimentais para influenciar a agenda legislativa, essas prerrogativas não eliminam o conflito político e a complexidade do processo decisório para aprovação de sua agenda no Legislativo. As reformas da previdência ilustram esses custos por representarem medidas de caráter impopular, envolvendo retração de provisões sociais, e realizadas por meio de propostas de emenda à Constituição, que possuem o rito de tramitação mais árduo do ordenamento jurídico brasileiro.

As instituições políticas - normas eleitorais, relações executivo-legislativo, papel do poder judiciário, poderes dos governos subnacionais, entre outras - modelam a identidade dos grupos e as escolhas relacionadas à formação de coalizões, fortalecendo e aproximando alguns segmentos, enquanto enfraquece e distancia outros. Esta dinâmica influencia as possibilidades dos decisores construírem novas propostas ou manterem aquelas implementadas por seus predecessores. A distribuição do poder e as regras institucionais do jogo político determinam as perspectivas de sucesso das estratégias implementadas. As instituições formatam as escolhas em direções específicas, contribuindo na modelagem dos resultados das políticas. O sistema é caracterizado pela presença de diversos atores de veto ou pontos de veto (*veto players*) institucionais e partidários, cuja dinâmica de atuação varia de acordo com a conjuntura (TSEBELLIS, 1997).

Atores de veto (*veto players*) referem-se a atores individuais ou coletivos cuja concordância é necessária nos processos de tomada de decisão sobre as políticas (*policies*). Eles podem ser institucionais – aqueles aos quais a Constituição determina/garante poderes e legitimidade de participação, voto e veto nos processos decisórios, como o presidente da República; e partidários – os partidos que compõem uma coalizão governamental; além de outros atores que podem ser identificados nos distintos contextos e nas relações com temas específicos. A concordância dos atores de veto institucionais pode ser, em algumas situações constitucionais, uma condição necessária e suficiente para aprovação das propostas e realização de mudanças nas políticas (*policies*); ao passo que a concordância dos atores de veto partidários pode não ser estritamente necessária e nem suficiente (IDEM, 1997).

Projetos que recebem apoio prévio de todos os membros de uma coalizão de governo podem ser derrotados durante a votação. Tal fenômeno pode ocorrer em virtude da não

sustentação dos acordos firmados pela coalizão, em função da inexistência de recursos por parte do governo que permitam dirimir a tendência de deserção de sua base nos momentos de votação; ou porque os partidos da coalizão podem entrar em conflito, em função de variáveis externas ao objeto em votação, como cálculo eleitoral ou a sobrevivência política (ARNOLD, 1990); fatores muitas vezes não controláveis pelo governo. Nos casos em que as medidas são impopulares e politicamente custosas, a exemplo das reformas da previdência, a tendência à deserção pode aumentar; salvo as situações em que tal comportamento é avaliado pelos parlamentares, por razões distintas, como mais trabalhoso do que votar com o governo.

Uma reforma complexa, como as da previdência, é um jogo aninhado (*nested game*) em múltiplas arenas (TSEBELLIS, 1997), que envolve inovação institucional, uma vez que as mudanças abrangem desconstitucionalização de regras e direitos previdenciários. O comportamento dos atores políticos e/ou atores de veto é condicionado por suas preferências, mas também pelos recursos e estratégias disponíveis nas diversas arenas compreendidas pelo jogo. O Executivo, na figura do presidente da República e de seus ministros, tem por interesse aprovar a reforma o quanto antes, pelo menor custo político possível. Para tanto, ele estará disposto a mobilizar recursos de que disponha em outras arenas, tais como os de patronagem e de natureza orçamentária (distributivismo), na arena executiva, e recursos de popularidade, na arena societal. As especificidades da tramitação e a aprovação de emendas constitucionais resultam em altos custos de transação para o Executivo pela necessidade de angariar maiorias qualificadas de 3/5 dos membros de cada Casa do Congresso Nacional. Os governadores preocupam-se com o orçamento estadual, que tem grande parte comprometida com o custeio da previdência dos servidores estaduais. Para os parlamentares, interessa sinalizar suas posições para os diversos públicos atentos e desatentos que possam compor seu eleitorado. O principal jogo é o da reeleição ou sobrevivência política (ARNOLD, 1990).

Às lideranças políticas e sociais, importa influenciar ao máximo na formação da agenda pública e nas decisões a ela relativas. Esse grupo é composto por líderes partidários governistas e da oposição, militantes organizados, sindicalistas, veículos de comunicação e outros grupos de interesse afetados. Eles são parte dos públicos atentos à reforma, mas representam um subgrupo pelo grau de organização política e institucional de sua atuação. Os públicos atentos da reforma da previdência são todo o tipo de grupo ou indivíduo afetado pela medida e que se mobiliza, minimamente, com relação a ela, pressionando os legisladores para que vocalizem suas demandas na arena parlamentar. Por fim, os cidadãos esperam que os representantes eleitos ajam orientados pela consecução de “seu melhor interesse”. No entanto, essa percepção de representação depende das preferências e do grau de informação que o

cidadão possui (MELO; ANASTASIA, 2005). A capacidade de os cidadãos formularem um encadeamento causal entre suas demandas e às políticas produzidas é crucial para a responsabilização dos governantes pela condução da política (PIERSON; WEAVER, 2010).

O sucesso dos governos na aprovação de suas propostas (agenda de políticas) e, conseqüentemente, as possibilidades de haver mudanças ou manutenção nas políticas deve-se a três variáveis que condicionam os pontos de veto: quantidade de pontos, incongruência e coesão interna<sup>39</sup>. A análise dos atores de veto pressupõe três proposições que relacionam os atores de veto com as características de mudança ou manutenção do status quo das políticas (*policies*). A primeira delas diz respeito ao número de atores com poder veto nos sistemas políticos. Quanto maior a quantidade de atores que precisem concordar para mudar o *status quo* (política atual), menor a chance do *winset* da política aumentar. *Winset* é a área abstrata, formada pela junção de pontos de concordância dos atores de veto, em relação ao objeto da política em discussão. A convergência dos atores torna possível a aprovação de mudanças na política atual, ou seja, permite derrotar o *status quo*. A segunda proposição aborda a congruência - o distanciamento das posições políticas entre atores. Quanto maior a discordância em relação ao conteúdo da matéria, menor será o *winset* do status quo e, conseqüentemente, a estabilidade da política em votação aumentará, diminuindo as possibilidades de aprovar mudanças. Por fim, a terceira proposição trata da coesão interna de cada ator de veto existente. À medida que aumenta o campo de concordância interna dos atores coletivos (*yolk pequeno*), menores serão as probabilidades de mudança da política, porque o *winset* do *status quo* (espaço para mudança) também diminuirá em sua função. Um *yolk* pequeno demonstra maior coesão interna e, conseqüentemente, menor flexibilidade dos atores para alterações nas políticas existentes. Por outro lado, *yolks* ampliados representam coesões internas diminutas e maiores possibilidades de abertura e flexibilidade, o que aumenta o campo de concordância com os demais *veto players* e as possibilidades de derrotar o *status quo* (TSEBELLIS, 1997).

O modelo analítico dos atores de veto assume que a estabilidade das políticas tende a se fortalecer com o aumento do número de atores com poder de veto, da incongruência entre eles e da coesão interna de cada um deles. Por outro lado, as características de fortes e ampliados poderes legislativos do presidente, associadas aos recursos procedimentais conferidos aos líderes partidários nas Casas legislativas, permitindo maior controle das

---

<sup>39</sup> Tsebelis (1997) faz uma distinção entre os termos “coesão” e “disciplina partidária”. Em sua perspectiva, maior ou menor “coesão”, refere-se às distâncias de entendimentos políticos no interior de um partido ou coalizão partidária, antes do início das discussões e votações; enquanto maior ou menor “disciplina” remete aos recursos de que o partido ou governo dispõe para controlar os votos dos parlamentares em Plenário.

bancadas e do processo decisório são prerrogativas utilizadas conjuntamente pelos governos, em virtude das possibilidades de realização de acordos de coalizão. Os partidos são contemplados com cargos ministeriais e outros benefícios em troca de apoio legislativo ao presidente, o que faz emergir um sistema efetivamente governável pelo Poder Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). À luz dessas abordagens, a seção seguinte procura demonstrar a dinâmica de interação entre os atores envolvidos nas alterações empreendidas pelas reformas da previdência.

### **3.4 O processo de votação**

#### **3.4.1 EC 20/98: um conflito estendido**

O conturbado processo de deliberação da PEC 33/95 nas comissões da Câmara terminou sua primeira fase, em 9 de fevereiro de 1996, com a publicação do parecer da CCJR, pela admissibilidade da proposta e pendente de parecer da comissão especial. Em 13 de fevereiro, iniciou-se a discussão em primeiro turno<sup>40</sup> da PEC. Foi levantada questão de ordem pelo deputado Prisco Viana (PPB-BA, oposição) sobre o ato da Presidência da Câmara, que retirou a proposta da comissão especial, antes desta concluir seus trabalhos e proferir parecer, enviando-a para deliberação em Plenário. A medida foi respondida pelo presidente da Casa, deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA, governo), como uma iniciativa ordinária, apesar de ter suscitado a interpretação de ter sido uma articulação entre o presidente da República e da Câmara para evitar que a comissão destinasse o montante das contribuições previdenciárias para o custeio exclusivo das despesas do sistema, diminuindo a margem de manobra orçamentária do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Não satisfeito, o deputado Prisco Viana, recorreu da decisão à CCJR, mas não obteve respaldo. Assim, a presidência da Câmara transformou as sessões plenárias de 27 e 28 de fevereiro em comissão especial, e designou como relator o deputado Euler Ribeiro (PMDB-AM, governo) para proferir parecer em substituição da comissão especial. O relator concluiu pela aprovação da PEC, nos termos do substitutivo que apresentou.

---

<sup>40</sup> A proposta de emenda à Constituição será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 60, § 2º, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Quando o substitutivo da comissão especial seria votado, em dezembro de 1995, manifestantes da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da Força Sindical ocuparam o auditório da comissão e impediram a votação. Esse episódio fez a discussão da PEC 33/95 ser retomada apenas em 1996 e obrigou o Executivo a estabelecer uma tentativa de negociação com as centrais sindicais. O principal ponto de conflito era justamente a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição. No decorrer das negociações, o limite de idade para aposentadoria dos servidores públicos inviabilizou um acordo, levando às centrais sindicais, principalmente a CUT (constituída majoritariamente de sindicatos do setor público), a fazerem oposição durante o processo de deliberação da reforma da previdência de Fernando Henrique Cardoso. As centrais representaram um ator de veto à reforma (TSEBELLIS, 1997), conseguindo postergar sua deliberação, mas não tiveram força política para pautar sua agenda perante o Executivo.

A discussão em primeiro turno da PEC 33/95 na Câmara deveria ter iniciado em 29 de fevereiro de 1996, mas foi adiada e só começou em 5 de março. A PEC 33/95 foi votada, em primeiro turno, de 5 de março a 19 de junho. Em 6 de março, o substitutivo apresentado pelo relator Euler Ribeiro (PMDB-AM, governo) foi colocado em votação e rejeitado, ressalvados os destaques, por não obter 3/5 dos votos necessários (308 deputados). O substitutivo recebeu 294 votos favoráveis, 190 contrários e 8 abstenções. A derrota do substitutivo criou o dilema inesperado de assegurar a sobrevivência da reforma. A solução encontrada pela Mesa Diretora da Câmara foi a nomeação de outro relator em Plenário. Os deputados Nilson Gibson (PSB-PE, oposição) e Prisco Viana (PPB-BA, governo) levantaram questão de ordem sobre a designação do novo relator do projeto. Gibson denunciava que, após a rejeição do substitutivo, que tem preferência sobre o texto original, deveriam ser votadas as emendas e o projeto original da PEC, de acordo com o art. 191, inciso V, do Regimento Interno da Câmara. No entanto, a Mesa adiou as votações em razão do encerramento da sessão e nomeou uma nova comissão especial, composta pelo presidente, deputado Pinheiro Landim (PMDB-CE, governo) e pelo relator, deputado Michel Temer (PMDB-SP, governo) (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 20/03/1996).

Prisco Viana se manifestou no mesmo sentido, questionando a nomeação de um novo relator e o fato de não ter sido votada a matéria remanescente. O presidente da Mesa, deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA, governo) respondeu às questões de ordem com um detalhado despacho. Não obstante, Viana recorreu à CCJ contra a decisão da Mesa, seguido pelo deputado Nilson Gibson, que encaminhou à Mesa requerimento para votação de

efeito suspensivo da decisão. Posto em votação, o recurso foi rejeitado por 311 votos contrários, 152 a favor e 6 abstenções. Por fim, o Plenário sancionou a iniciativa da Mesa, uma decisão com duvidoso amparo regimental. Essa movimentação foi fundamental para a salvaguarda da reforma da previdência de Fernando Henrique. Após a derrota do substitutivo Euler, a base do governo não se desarticulou e continuou a sustentá-lo em decisões cruciais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

O novo parecer, do deputado Michel Temer (PMDB-SP, governo), referiu-se a uma emenda aglutinativa proposta pelos líderes governistas. Foram apresentadas sete emendas aglutinativas à PEC 33/95, mas a que se tornou o novo texto da reforma, foi a 6ª emenda proposta pelos líderes governistas, deputados Inocêncio Oliveira (bloco PFL-PTB), José Aníbal (PSDB), Geddel Vieira Lima (PMDB) e Luiz Carlos Santos (líder do governo). As demais emendas foram apresentadas pelas lideranças da oposição. O parecer de Temer, em substituição à comissão especial, concluiu pela aprovação da emenda. Em 21 de março de 1996, foi aprovada a emenda aglutinativa, ressalvados os destaques por 351 favoráveis (maioria qualificada de 3/5), 139 contrários e 2 abstenções. As emendas apresentadas na comissão especial foram prejudicadas e a votação dos destaques foi postergada, porque o Supremo Tribunal Federal (STF) acolheu mandado de segurança<sup>41</sup> dos líderes do PDT, deputado Miro Teixeira (PDT-RJ) e do PT, deputada Sandra Starling (PT-MG). O mandado impetrado sustentava que a emenda Temer desrespeitou o regimento interno da Câmara ao acolher novas emendas.

No primeiro volume de seus Diários da Presidência (1995-1996), Fernando Henrique Cardoso, relatou as dificuldades para aprovação da reforma da previdência, reclamou da falta de disposição dos parlamentares para alterar regras de aposentadoria e acabar com distorções do sistema e mencionou que o relator da proposta, deputado Michel Temer (PMDB-SP, governo), fez muitas concessões em relação ao texto original. O ex-presidente afirmou que Temer teria mudado muitos pontos importantes que já haviam sido acordados com o governo, o que teria tornado a reforma da previdência pouco eficaz. Ao proferir seu parecer, Temer desistiu de aumentar em cinco anos a idade mínima para aposentadoria dos servidores, que ficou mantida em 55 anos (homem) e 50 anos (mulheres). Também foi estabelecido que não

---

<sup>41</sup> O mandado de segurança é um instrumento jurídico, cuja finalidade é proteger direito líquido e certo, ou seja, provado por documentos (como o Regimento Interno da Câmara dos Deputados), que tenha sido violado por ato ilegal ou abusivo de autoridade pública ou de agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

seria necessário a comprovação de vínculo empregatício para a aposentadoria rural, bastando a declaração de tempo de serviço por parte do trabalhador (CARDOSO, 2015b).

A votação só foi retomada em 15 de maio de 1996, após a manifestação do STF favorável ao governo. Durante o primeiro turno de votação, de 15 de maio a 19 de junho, foram apresentados 224 destaques, a maioria pelas lideranças da oposição. Apenas 25 foram submetidos a votação. Em geral, eles foram retirados por seus autores e alguns poucos foram considerados prejudicados pela Mesa, em razão do Plenário já ter se manifestado sobre seu mérito em decisão anterior. A decisão da oposição de retirar a maior parte dos destaques apresentados por ela própria deveu-se a uma estratégia de privilegiar a alteração dos poucos pontos em que ela julgava ser capaz de negociar com governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Essa decisão de concentrar esforços para desarticular a oposição às medidas, que neste caso era o governo, coteja a estratégia de minimização de custos políticos que Pierson (1994) denomina divisão.

O primeiro turno de votação da PEC 33/95 na Câmara foi marcado por derrotas significativas para o governo. Foi rejeitado dispositivo, presente no relatório de Michel Temer, que limitava a participação do dinheiro público nos fundos de pensão. Foram 272 votos favoráveis, dos 308 necessários, 139 contrários e 10 abstenções. Medida provisória definiria critérios para esse tipo de previdência complementar. Caso fosse aprovada (o que não ocorreu), União, Estados, municípios, empresas públicas, autarquias e fundações só poderiam contribuir com os fundos em igual proporção à contribuição do funcionário. O governo considerava o sistema vigente um privilégio e tentaria restituir o dispositivo no Senado (sem sucesso). O governo perdeu (265 votos favoráveis) também ao tentar exigir que os fundos ajustassem seu patrimônio aos benefícios e aposentadorias dos segurados. Isso poderia reduzir o valor dos benefícios ou elevar o das contribuições, uma vez que a União não cobriria o rombo dos fundos. Ao saber do resultado das votações, o ministro da Previdência, Reinhold Stephanes (PFL-PR), afirmou que foi uma vitória do corporativismo. O Executivo venceu nas votações sobre a manutenção do aumento gradativo do prazo de carência para aposentadoria e no dispositivo que designava para lei complementar a contagem de tempo de trabalho para a concessão da aposentadoria rural (FOLHA DE SÃO PAULO, 13/06/1996).

Concluído o primeiro turno de votação na Câmara, em 19 de junho de 1996, o Executivo começou a fazer articulações para mudar as regras de tramitação de emendas constitucionais no Congresso. A estratégia foi acordada com os líderes governistas, após as

derrotas sofridas durante a votação. O governo pretendia acabar com os destaques para votação em separado (DVS) para extinguir etapas, porque cada alteração substantiva em uma PEC, em uma cada do Congresso, reinicia a sua deliberação na outra Casa. O DVS era visto como um mecanismo de constrangimento dos parlamentares, uma vez que ele é obrigado a expor seu voto sobre pontos específicos, em geral os mais impopulares, como o limite de idade para aposentadoria do servidor, rejeitado pelo Plenário. O DVS é um instrumento politicamente custoso e opera como um ponto de veto para aprovação de uma política. Nesse contexto, foi aprovada a Resolução nº 60-A-95, que limitou a apresentação de destaques para votação em separado de emendas e partes do texto. A pretensão inicial do governo era limitar a apreciação dos destaques aos requerimentos aprovados pela maioria do Plenário, à semelhança do que ocorre no Senado. Em acordo com as lideranças governistas e oposicionistas, foi estabelecido um número máximo de destaques por partido, de acordo com o tamanho da bancada. O Executivo pretendia manter a reforma no Congresso e recuperar os dispositivos rejeitados na votação do Senado. A estratégia era evitar ausências da base nas próximas votações e contar com uma base mais enxuta. Deputados que faziam uso recorrente do expediente e líderes de pequenos partidos protestaram contra a decisão, sem sucesso. A alteração regimental foi aprovada com amplo apoio da base governista (FOLHA DE SÃO PAULO, 24/05/1996).

Em 17 de julho de 1996, a PEC 33/95 foi votada, em segundo turno, na Câmara. A emenda aglutinativa do relator Michel Temer (PMDB-SP, governo) foi aprovada por 318 votos a favor, 136 contra e 7 abstenções. Foram retirados todos os destaques, foi dispensada a votação da redação final (art. 195, § 2º, I, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021) e o parecer foi despachado ao Senado. A PEC 33/96 (renomeada ao chegar ao Senado) tramitou até 12 de agosto de 1997 na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) desta Casa, quando foi colocada para votação em Plenário. Esse interstício entre as Casas deveu-se ao fato de que o Congresso esteve totalmente mobilizado para a aprovação da emenda da reeleição, durante o período de apreciação da reforma da previdência na comissão do Senado, como foi discutido na seção 2.3.1 do capítulo 2.

A votação da PEC 33/96, em primeiro turno, ocorreu em 23 de setembro de 1997. Um ano e 2 meses depois de sair da Câmara, a reforma da previdência, na forma do substitutivo do senador Beni Veras (PSDB-CE, governo), foi aprovada por 59 votos a favor (dos 49 necessários) e 12 contra. O Senado alterou totalmente a emenda aglutinativa de Michel Temer, aprovada pela Câmara em 1996, para atender interesses do próprio governo. Diante das

derrotas sofridas na Câmara, a estratégia do Executivo foi recompor a reforma no Senado. O substitutivo votado acabou com a aposentadoria proporcional por tempo de serviço e criou novas regras, que combinavam idade mínima (60 anos para homens e 55 anos para mulher) com tempo de contribuição (35/30 anos, respectivamente). Foi criada uma regra de transição, opcional, para a aposentadoria dos trabalhadores na ativa, até a data de publicação da emenda (15 de dezembro de 1998). Extinguiu-se a integralidade da aposentadoria do servidor público. Os servidores que ganhavam até R\$ 1.2000 (novo teto da previdência) teriam direito à aposentadoria igual ao salário. Aos que recebiam acima deste teto, seria aplicado um redutor de até 30%. O substitutivo proibiu aposentadorias especiais, para professores universitários e jornalistas, por exemplo, mas manteve o regime próprio dos militares. Após o primeiro turno, foram votados cerca de 50 requerimentos de destaque e emendas apresentadas em Plenário. Em 24 de setembro, iniciou-se a deliberação do segundo turno.

Votado em 8 de outubro de 1997, o segundo turno do substitutivo do Senado, apresentou resultados inesperados. O mais significativo foi a extinção da aposentadoria especial para magistrados e militares. O substitutivo determinava que a aposentadoria dos membros da magistratura e a pensão de seus dependentes deveriam seguir as regras dos demais servidores públicos, “no que couber”. A expressão, que prestava interpretação à elaboração de regras especiais para magistrados, foi suprimida pela CCJ, deixando a categoria subordinada às regras gerais dos servidores públicos. A pressão dos magistrados foi tamanha, que a medida foi reincorporada ao substitutivo pelo senador Beni Veras, na forma de complementação de seu voto. Foram suscitadas questões de ordem pelos senadores Jader Barbalho (PMDB-PA, governo), Ronaldo Cunha Lima (PMDB-PB, governo) e Epitácio Cafeteira (PPB-PB, governo) acerca da admissibilidade de requerimentos de destaque para votação em separado e apresentação de emendas nesta fase da votação, em segundo turno. As questões não foram acatadas pela presidência da Casa. Assim, foi votado o requerimento 835, que destacava a expressão “no que couber” para votação em separado. Dos 69 senadores votantes, 40 foram favoráveis à manutenção da aposentadoria especial dos magistrados e 27 foram contrários, com 2 abstenções. O privilégio foi derrubado porque seriam necessários 49 votos favoráveis (maioria qualificada de 3/5) ao substitutivo aprovado em primeiro turno, que mantinha a aposentadoria especial desta classe. Os magistrados são um público atento (Arnold, 1990) altamente mobilizado por meio de suas associações de classe e que exerceram pressão e influência sobre as reformas da previdência dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, como será demonstrado adiante.

A extinção da aposentadoria especial dos magistrados representou uma vitória pessoal do presidente do Senado, senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA, governo), que enfrentou a oposição dos líderes de partidos da base aliada e de senadores governistas. Magalhães afirmou que nunca tinha visto no Congresso pressão igual à feita pelos magistrados. Os membros da magistratura (juízes, ministros de tribunais superiores, membros dos tribunais de contas, desembargadores e procuradores) perderiam o direito à aposentadoria integral. Os homens teriam direito à aposentadoria aos 60 anos e as mulheres aos 55. No bojo do fim da aposentadoria especial dos magistrados, os senadores também aprovaram a supressão do dispositivo que concedia regime previdenciário próprio para militares, definido por lei complementar. Seriam necessários 49 votos favoráveis para manutenção do substitutivo do relator Beni Veras, que beneficiava aos militares. Dos 68 senadores votantes, os 42 votos a favor, 25 contra e 1 abstenção, produziram o resultado imprevisto. O senador Ney Suassuna (PMDB-PB, governo) resumiu a surpresa geral ao dizer que o que ocorreu “foi efeito do fenômeno climático El Niño, que causou todo esse reverterio” (FOLHA DE SÃO PAULO, 09/10/1997).

Como a reforma da previdência foi extensivamente modificada pelo Senado, na forma de um substitutivo, a matéria retornou à Câmara para nova deliberação nas comissões e votação em dois turnos no Plenário. Depois de tramitar na CCJR e na comissão especial, durante o final de 1997, o substitutivo do Senado foi publicado junto aos pareceres das comissões, estando pronto para ordem do dia na Câmara, no dia 6 de fevereiro de 1998. Assim, iniciou-se a votação do primeiro turno do substitutivo. A Câmara levou 91 dias para concluir a votação. A votação foi marcada por derrotas do governo nas votações de destaques. Por um voto, foi retirado do texto da emenda o dispositivo que instituiu a idade mínima para a aposentadoria nas regras permanentes da reforma. O ex-ministro do Planejamento, Antonio Kandir (PSDB-SP, governo) contribuiu para a vitória da oposição. Ele errou ao digitar seu voto (abstenção) e não fez a correção antes da totalização dos votos. O placar registrou 307 votos a favor do governo, 148 contra e 11 abstenções. Era necessário o número mínimo de 308 votos para manter o dispositivo. A idade mínima era considerada um dos pontos fundamentais da reforma, em conjunto com o tempo de contribuição. O texto do substitutivo estabelecia a idade de 60 anos (homem) e 55 anos (mulher) para aposentadoria de trabalhadores que entrariam no mercado após a promulgação da emenda. A regra valeria para os trabalhadores da iniciativa privada.

A tônica do primeiro turno de votação da reforma na Câmara deu-se pelo comentário do presidente Fernando Henrique Cardoso, que chamou de "vagabundos", quem se aposentava com menos de 50 anos no Brasil<sup>42</sup>. Em palestra promovida pelo Instituto Nacional de Altos Estudos, no dia 11 de maio de 1998, o presidente afirmou que "fez a reforma da Previdência para que aqueles que se locupletam da Previdência não se locupletem mais, não se aposentem com menos de 50 anos, não sejam vagabundos em um país de pobres e miseráveis". A declaração foi muito mal-recebida pelo Congresso e pela opinião pública. O presidente, candidato à reeleição, teve que fazer um pronunciamento em rede nacional de rádio e TV para tentar mitigar o desgaste provocado. Em seu discurso, Cardoso declarou "não querer que uma palavra mal compreendida traduza de forma equivocada o imenso respeito que tenho por todos aqueles que trabalham e pelos aposentados que trabalharam uma vida inteira. Pessoas que começam muito cedo, aos 14, 15 anos, para ajudar suas famílias". E seguiu: "não são esses trabalhadores e aposentados que eu critico. O que eu critico, e vou continuar criticando sempre, são os privilégios. Pessoas que trabalham 20, 25 anos e se aposentam ainda jovens e com salários altos" (FOLHA DE SÃO PAULO, 16/05/1998).

Em 13 de maio de 1998, a reforma foi aprovada, em primeiro turno, por 333 votos a favor, 149 contrários e 3 abstenções. A principal medida foi a aprovação da idade mínima para aposentadoria dos trabalhadores da iniciativa privada (53 anos para homens e 48 anos para mulher) nas regras de transição da reforma. O presidente da Câmara, deputado Michel Temer (PMDB-SP, governo), negou o pedido da oposição, encaminhado pelo PT, de retirada do dispositivo que estabelecia o limite de idade para a aposentadoria dos trabalhadores da iniciativa privada que estão no mercado de trabalho, previsto na reforma. A decisão de Temer favoreceu o governo. O item era considerado fundamental para equilibrar as contas da Previdência. A oposição conseguiu derrubar a idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres nas regras permanentes. A única exigência ficou sendo o tempo de contribuição. Também foi aprovado redutor que acabou com a aposentadoria integral dos servidores que ganhavam acima do teto previdenciário (R\$ 1.200,00 em 1998).

---

<sup>42</sup> Em seu próprio governo, Cardoso conviveu com aposentados precoces. Entre as pessoas que se aposentaram antes dos 50 anos estão o deputado Reinhold Stephanes (PFL-PA), ex-ministro da Previdência, e o ex-líder do governo na Câmara, Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA). Stephanes se aposentou aos 47 anos. Luís Eduardo Magalhães, que morreu com 43 anos, tinha aposentadoria proporcional como deputado estadual, mas pediu a suspensão do benefício em 95.

Fonte: FOLHA DE SÃO PAULO. *FHC diz que aposentado antes dos 50 é 'vagabundo'*. 12 maio 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc12059802.htm>. Acesso em: 29 out. 2021.

Para sair vitorioso, o governo precisou negociar com sua base sobre o “reductor dos servidores”, ameaçar não liberar verbas orçamentárias para dissidentes e desistir da tese da idade mínima. Os líderes governistas fizeram um acordo para estabelecer as regras de aplicação do chamado “reductor”, dispositivo que acabou com a aposentadoria integral dos servidores públicos. O acordo foi firmado antes do início da votação e atendeu principalmente a reivindicações do PPB. Os governistas fizeram questão de esclarecer que o dispositivo não seria aplicado sobre as atuais aposentadorias e pensões e que incidiria somente sobre as remunerações acima de R\$ 1.200,00 (teto previdenciário). O governo liberou R\$ 186 milhões, desde o início de abril, para atender emendas dos deputados aliados. PFL e PSDB fecharam questão sobre a reforma. O líder do PSDB, deputado Aécio Neves (MG) deixou claro que os correligionários que votassem contra a reforma seriam punidos. O líder do PFL, deputado Inocêncio Oliveira (PE) afirmou que os membros do partido que ficassem contra a reforma seriam expulsos. A pressão das lideranças converteu 17 votos a favor da reforma. O fator definidor para a vitória do governo, no primeiro turno, foi o recuo na tese da idade mínima. Parlamentares governistas desistiram de insistir que a idade mínima para a aposentadoria dos trabalhadores do setor privado, que entrarão no mercado de trabalho, havia aumentado. Eles reconheceram que a oposição conseguiu eliminar a exigência de idade mínima. Para se aposentar, quem ainda não havia ingressado no mercado de trabalho, teria que comprovar apenas o tempo de contribuição de 35 anos para homens e 30 para mulheres (FOLHA DE SÃO PAULO, 14/05/1998).

O segundo turno de votação da reforma iniciou-se em 3 de maio de 1998, mas foi interrompido pelo recesso parlamentar e só teve votação concluída 4 de novembro<sup>43</sup>. O período contou, ainda, com a realização das eleições legislativas e presidencial de 1998. Foram aprovadas por 346 votos favoráveis, 131 contrários e 3 abstenções, as regras de transição para a aposentadoria dos trabalhadores da iniciativa privada com as idades mínimas de 53 anos (homens) e 48 anos (mulheres). No primeiro turno, a medida já havia sido aprovada, mas destaque para votação em separado (DVS), no segundo turno, necessitou de nova votação. O item também contemplava um período de contribuição adicional de 20% do tempo que faltasse para o servidor público se aposentar com seu salário integral. O governo

---

<sup>43</sup> No segundo turno da votação da reforma da previdência do governo Fernando Henrique Cardoso, foi inaugurado o

painel de votação eletrônico na Câmara.

Fonte: FOLHA DE SÃO PAULO. *Painel eletrônico estreia com tumulto e atraso*. 05 nov. 1998. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14059&anchor=709141&origem=busca&originURL=&pd=597b9444b67db4749e14f48c0060d26f>. Acesso em: 29 out. 2021.

conseguiu manter na reforma o dispositivo que fixava em R\$ 1.200,00 o teto para aposentadoria do setor público, mas sem o redutor de 30% para os servidores com salários acima do teto. A medida foi aprovada por 343 votos a favor, 125 contra e 8 abstenções e precisaria ser regulamentada por lei complementar.

O governo conseguiu concluir o segundo turno da reforma depois de atender reivindicações de deputados de sua coalizão. O maior número de resistentes vinha do PMDB, de deputados derrotados nas eleições de 1998 e vindos de bancadas estaduais insatisfeitas com o governo federal. Os deputados de Santa Catarina reclamavam o apoio do presidente Fernando Henrique ao senador Esperidião Amin (PPB-vitorioso) para governador do estado, em detrimento do então governador, Paulo Afonso Vieira (PMDB), derrotado. Em Minas Gerais, o vice-governador eleito, Newton Cardoso (PMDB), desejava usar a votação na reforma da previdência para negociar uma vaga no primeiro escalão do governo Cardoso. O PMDB de Goiás almejava uma posição de independência em relação ao governo e ocupar mais postos de decisão no Congresso, após a participação de ministros do PSDB na campanha de Marconi Perillo (PSDB), eleito governador. O Executivo também fez concessões à bancada ruralista. Os ministérios da Fazenda, da Agricultura e o Banco do Brasil prometeram renegociar a dívida de produtores agrícolas. O ministro da Previdência, Waldeck Ornélas, e o secretário-executivo do Planejamento, Martus Tavares, garantiram à bancada do PFL atendimento das emendas dos parlamentares do partido, apesar do ajuste fiscal (FOLHA DE SÃO PAULO, 05/11/1998).

A reforma da previdência do governo Fernando Henrique Cardoso foi marcada por um conflito nas votações entre governo e oposição. Das 130 emendas e destaques postos à votação (somados Câmara e Senado), apenas oito foram apresentados por partidos governistas, sendo que dois não afetavam as pretensões do governo com relação à reforma. Um foi apresentado pelo próprio relator da reforma na Câmara, deputado Michel Temer (PMDB-SP, governo), e aprovado com o apoio de todos os partidos, inclusive os de oposição. Os outros seis foram apresentados por parlamentares do PPB, que formalmente ainda não fazia parte da coalizão de governo. Portanto, pode-se considerar que as resistências enfrentadas pelo governo para aprovação da reforma da previdência deveram-se à ação coordenada da oposição, liderada pelo PT, que exerceu um grande poder de veto às alterações pretendidas pelo governo Cardoso, somada às objeções do PPB, um partido da base ampliada do governo, mas não membro da sua coalizão; e não a dificuldades do governo em coordenar as demandas no interior de sua coalizão.

Antes de ser promulgado, o texto final da EC 20/98 passou por uma votação na comissão especial e no Plenário. Essas votações possuem quórum de aprovação de maioria simples (50% + 1 dos presentes), por isso não representavam um risco de alteração da reforma para o governo. No Plenário, o deputado José Genoíno (PT-SP, oposição) apresentou questão de ordem sobre o envio dos dispositivos alterados pela Câmara ao Senado, questionando se não seria o caso de apreciá-los antes da promulgação da PEC 33/95. O presidente da Câmara, deputado Michel Temer (PMDB-SP, governo) indeferiu a questão de ordem, decidindo que a matéria em desconformidade entre as Casas seria reenviada ao Senado e o restante seria promulgado. Em 18 de novembro, a redação final da PEC, com parecer da comissão especial, foi publicada em Plenário. Foram oferecidas 21 emendas de redação. Em 1 de dezembro, foi aprovada a redação final, oferecida pelo relator, deputado Arnaldo Madeira (PSDB-SP, governo), por 236 votos a favor, 101 contra e 3 abstenções. Em 15 de dezembro de 1998, a PEC 33/95 (Câmara) – PEC 33/96 (Senado) foi transformada na emenda constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 (EC 20/98).

Quadro 17 – Cronologia da tramitação da PEC 33/95-33/96

Casa	Deliberação	Início	Tramitação	Duração (em dias)
Câmara	Plenário	28/3/1995	Executivo envia PEC 33/95 ao Congresso Nacional	1
	Comissão	29/03/1995	Apreciação CCJR (relator: dep. Rodrigues Palma)	65
		12/09/1995	Apreciação comissão especial (relator: dep. Euler Ribeiro)	107
	Plenário	09/02/1996	Parecer CCJR, pendente de parecer da comissão especial	1
		13/02/1996	Discussão em 1º turno: Substitutivo Euler	36
		20/03/1996	Discussão em 1º turno: Emenda Temer	1
		21/03/1996	Apresentação DVS e recurso ao STF	55
		15/05/1996	Votação em 1º turno (Emenda Temer), DVS e emendas	35
17/07/1996	Votação em 2º turno (Emenda Temer) *	1		
Senado	Plenário	18/07/1996	Leitura em Plenário e despacho à CCJ	1
	Comissão	03/02/1997	Apreciação CCJ (relator Beni Veras)	170
	Plenário	10/09/1997	Discussão e votação 1º turno	14
		02/10/1997	Discussão e votação 2º turno	6
Câmara	Plenário	22/10/1997	Publicação do substitutivo do Senado	1
	Comissão	23/10/1997	Apreciação CCJR – substitutivo do Senado	43
		09/01/1998	Apreciação com. especial (relator dep. Arnaldo Madeira)	27
	Plenário	10/02/1998	Discussão e votação 1º turno – substitutivo do Senado	113
		03/06/1998**	Discussão e votação 2º turno – substitutivo do Senado*	139
		24/11/1998	Discussão e votação da redação final	7
Senado	Plenário	15/12/1998	Promulgação da EC 20/98	1

Nota: \* Na Câmara, a matéria sempre retorna à comissão especial para elaboração da redação (proposta de parecer feita pelo relator) para o segundo turno. No Senado, a proposição retorna à Comissão de Constituição e Justiça para elaboração da redação para o segundo turno; \*\* A sessão legislativa é realizada de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro (art. 57, BRASIL, 1988). Os dias compreendidos entre esses dois períodos configuram o recesso parlamentar. Esse período foi descontado da duração da tramitação de cada fase.

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal, 2021.

### 3.4.2 EC 41/03: dividir para conquistar

A reforma da previdência do governo de Luiz Inácio Lula da Silva resgatava diversos pontos derrotados na proposta de reforma da Previdência do governo de Fernando Henrique Cardoso. O governo Lula explorou as diferenças entre os trabalhadores do setor público e do privado para enfraquecer resistências ao seu projeto reformista, concentrando esforços em alterar o regime previdenciário dos servidores públicos; valendo-se na estratégia de minimização de custos da divisão, nos termos de Pierson (1994). Transcorrido o célere período de deliberação da PEC 40/03 nas comissões da Câmara, a proposta foi colocada para primeiro turno de votação em 5 de agosto de 2003. Foram levantadas questões de ordem para o adiamento da discussão da PEC, que foram indeferidas pelo presidente da Câmara, deputado João Paulo Cunha (PT-SP, governo). Todos os requerimentos que solicitavam o adiamento da discussão também foram prejudicados. Foi apresentado requerimento pelo deputado Nelson Pellegrino (líder do PT-BA, governo), que solicitava o encerramento da discussão da PEC 40/03. O requerimento foi aprovado e teve como finalidade encerrar a deliberação da reforma para apresentar, em seu lugar, um texto acordado com as lideranças partidárias. Dessa forma, foi apresentada a Emenda Aglutinativa Substitutiva Global de Plenário nº 4 pelos líderes partidários.

A emenda aglutinativa representava um acordo firmado entre os líderes dos partidos na Câmara sobre a modificação de quatro pontos conflituosos da reforma, que na prática substituiu o relatório da comissão especial, do deputado José Pimentel (PT-CE, governo). Apesar da Executiva Nacional do PT ter manifestado apoio integral ao parecer de Pimentel, a polêmica sobre o subteto exigido pelos membros do Judiciário fez o governo mudar de posição. Grupo atento e muito mobilizado, os magistrados constituíram-se em um grande ator de veto à reforma do governo Lula (TSEBELLIS, 1997). A categoria era contrária ao subteto de 75% dos salários dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), como estava estabelecido no parecer da comissão especial, e propunham um subteto de 90,25%. Na nova emenda, ficou decidida uma alternativa intermediária entre proposta inicial do governo e a reivindicação da categoria. O novo acordo fixou um subteto para os desembargadores em 85,5% da remuneração de um ministro do STF (R\$ 14.535). O presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Claudio Baldino Maciel, não concordou com o novo subteto de 85,5% porque, segundo ele, um desembargador ganharia menos do que juiz federal em

início de carreira. Maciel afirmava que “por uma questão de cinco pontos percentuais está-se quebrando uma assimetria e incorrendo em uma grave inconstitucionalidade com um risco absoluto de, através de uma Adin (Ação Direta de Inconstitucionalidade), a reforma ficar sem qualquer subteto” (FOLHA DE SÃO PAULO, 06/08/2003). A ameaça dos magistrados entrarem em greve foi mantida. O conflito com estes atores só seria pacificado com as negociações da PEC paralela, Proposta de Emenda à Constituição n° 77, de 2003, discutida adiante.

Além de elevar o subteto dos magistrados, a emenda aglutinativa aumentou o limite da isenção de inativos para R\$ 1.200, modificou o valor previsto para pensões integrais e definiu fundos de pensão complementar sob controle do Estado. O piso para contribuição dos inativos passou de R\$ 1.058 para R\$ 1.200. O das pensões, de R\$ 1.058 para R\$ 2.400, com redutor de 50% para a parte que passar deste valor. Por exemplo, quem recebia R\$ 3.000 de pensão, passaria a receber R\$ 2.700, pois os R\$ 600 que excedem o piso seriam reduzidos pela metade. Também ficou definido que os fundos de pensão complementares seriam fechados, públicos e por contribuição definida. Na manhã da votação da reforma, no dia 5 de agosto de 2003, durante um encontro com governadores e prefeitos do PT, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva disse que recebeu uma carta de apoio aos rumos do seu governo. Lula afirmou que tinha certeza de que a reforma seria aprovada na Câmara. "A sorte está lançada. A proposta está no Congresso Nacional, os líderes estão debatendo entre si e eu não tenho dúvida nenhuma que o compromisso que todos os deputados têm com o país vai garantir a aprovação dessas matérias" (FOLHA DE SÃO PAULO, 06/08/2003).

O relator, deputado José Pimentel (PT-CE, governo), foi designado para proferir parecer pela comissão Especial à Emenda Aglutinativa Substitutiva Global de Plenário n° 4, que concluiu pela aprovação. O líder do PFL, deputado José Carlos Aleluia (BA, oposição) tentou uma manobra regimental para adiar a votação, ao encaminhar requerimento solicitando preferência para votação da Emenda Substitutiva n° 31, que propunha a votação de artigo por artigo da reforma. A proposição do PFL foi derrotada pela maioria dos partidos da Casa. O partido também impetrou um pedido de mandado de segurança no STF contra o texto da reforma. O requerimento, assinado pelos deputados Onyx Lorenzoni (PFL-RS, oposição) e Rodrigo Maia (PFL-RJ, oposição), alegava que a taxaço dos servidores inativos, um dos pontos mais polêmicos da reforma, feria direitos adquiridos. Assim a reforma da previdência do governo Lula, por meio da Emenda Aglutinativa Substitutiva Global de Plenário n° 4, foi aprovada, em primeiro turno, por 358 votos a favor, 126 contra e 9 abstenções. Os partidos de oposição ao governo, PSDB e PFL, somaram 62 votos a favor da reforma.

No momento da votação, cerca de 2.000 servidores públicos, segundo a Polícia Militar (PM-DF), protestaram contra a reforma do lado de fora da Câmara. O esquema de distribuição de senhas para controlar a frequência de servidores na Casa deixou as galerias quase vazias na hora que a reforma foi votada. Segundo a PM, cerca de 600 servidores públicos participaram dos protestos. Os servidores programaram, para o dia seguinte da votação, uma marcha em Brasília contra a reforma previdenciária. Durante a votação dos dois turnos da reforma na Câmara, os servidores organizaram marchas contra a reforma da previdência. Em 19 de agosto, cerca de 8 mil manifestantes percorreram a Esplanada dos Ministérios. Em frente ao Congresso Nacional, os manifestantes organizaram um ato público. Alguns parlamentares contrários à reforma da Previdência subiram no caminhão de som e fizeram discursos. A senadora Heloísa Helena (PT-AL) foi a mais aplaudida. No entanto, o presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), Luiz Marinho, foi vaiado pelos manifestantes e não conseguiu discursar. No final, servidores públicos realizaram ato simbólico, fincando cruzeiros no gramado do Congresso (AGÊNCIA BRASIL, 19/8/2003).

A votação do primeiro turno da reforma na Câmara foi finalizada em 13 de agosto de 2003, com a votação dos destaques (emendas aglutinativas) apresentados pelas lideranças partidárias. O governo buscou acordo com a oposição para agilizar a tramitação, e reduzir o potencial de veto desse grupo. Assim, foram aprovadas cinco alterações na proposta da reforma. A emenda aglutinativa nº 11, apresentada por acordo dos líderes, foi aprovada por 444 votos favoráveis, 7 contrários e 10 abstenções. Ela instituiu a redução de 50% para 30% para o valor que exceder R\$ 2.400 das novas pensões; a aposentadoria compulsória do funcionalismo passou de 70 para 75 anos em 2012; a permanência no cargo para garantia do salário integral na aposentadoria caiu de dez para cinco anos; o aumento de R\$ 1.200 para R\$ 1.440 para faixa isenta de contribuição dos inativos da União e; o último salário como base de cálculo para concessão da pensão do servidor que morrer na ativa.

Antes da votação da emenda aglutinativa nº 11, ocorreram três votações de destaques para votação em separado (DVS). O destaque do PTB, sobre os subtetos salariais, foi derrotado. No destaque, proposto pelo PFL, que acabava com a redução no valor das futuras pensões, o governo venceu a votação, mas contou com um episódio de indisciplina partidária. Dos 104 deputados contrários ao DVS, 38 eram de partidos da coalizão de governo. Os deputados do PT, Walter Pinheiro (BA), Maria José Maninha (DF), Chico Alencar (RJ), Ivan Valente (SP), Orlando Fantazini (SP), João Alfredo (CE), Mauro Passos (SC) e Paulo Rubens Santiago (PE), que se abstiveram na votação do texto principal (emenda aglutinativa nº 4), e foram ameaçados de expulsão, novamente se abstiveram. A ameaça de retaliação tinha

perdido força depois que eles seguiram a orientação do partido na questão da contribuição dos servidores inativos. Os deputados mais radicais do PT, Luciana Genro (RS), Babá (PA) e João Fontes (SE) votaram contra a reforma, e por conseguinte, contra a orientação do partido, em todas as votações.

O destaque para votação em separado do PFL foi derrotado com a ajuda dos votos de deputados do PSDB e do próprio PFL. A oposição votou junto com o governo. Dos 361 votos favoráveis pela manutenção do texto da emenda aglutinativa nº 4 (favorável ao governo), 54 vieram de deputados desses partidos. Sem esses votos, a proposta do PFL para acabar com a redução das pensões cairia por um voto. As negociações começaram pela manhã entre o ministro da Casa Civil, José Dirceu (PT-SP) e os líderes aliados. Os governistas avaliaram que seria complicado derrubar uma emenda do PFL que tentava anular a proposta de redução das pensões. Foi fechado, então, um acordo entre os governistas para ser negociado com o PFL, que propunha a diminuição do corte de 50% para 40%, com a contrapartida de que o partido desistisse de sua emenda. A emenda foi mantida, mas o partido se dividiu. A ala majoritária, liderada pelo líder da bancada, deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA, oposição), foi contrário ao acordo. Por outro lado, a ala liderada pelo deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA) apoiava a proposta, seguindo a orientação do senador Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA). Diante do impasse, o presidente da Câmara, João Paulo Cunha (PT-SP, governo), reuniu o colégio de líderes e fechou o acordo para redução de 30% das pensões (FOLHA DE SÃO PAULO, 14/08/2003).

A discussão do segundo turno começou em 26 de agosto de 2003. Os líderes do PFL, deputado José Carlos Aleluia (BA, oposição) e demais deputados na qualidade de líderes de partidos da oposição, requereram a retirada de pauta da proposição, mas tiveram seus pedidos rejeitados. No dia seguinte, foi votada e aprovada a PEC 40/03, em segundo turno, ressalvados os destaques, por 357 votos favoráveis, 123 contrários e 6 abstenções. Como no primeiro turno, a oposição foi fundamental para aprovação da matéria. O PFL deu 32 votos favoráveis e o PSDB, 28. O apoio da oposição pode ser explicado pela pressão dos governadores (apoiadores da reforma desde o início, como expresso no capítulo 2) e pela influência do senador Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA, favorável ao Executivo) sobre parte da bancada do PFL. A base aliada reuniu 297 votos, onze a menos que os 308 necessários para aprovar uma PEC. O PL, partido do vice-presidente da República, José Alencar, foi o único partido que fechou questão a favor da reforma. Os 39 deputados liberais seguiram a orientação do partido, votando pela aprovação da medida. Dos 93 deputados do PT, 80 votaram a favor da reforma. O deputado Walter Pinheiro (BA) que, no primeiro turno,

se absteve, votou contra a reforma. Os radicais Luciana Genro (RS), Babá (PA) e João Fontes (SE) confirmaram os votos contrários dados no primeiro turno.

Após a votação do segundo turno na Câmara, a PEC 40/03 foi enviada ao Senado no dia 28 de agosto de 2003. Nesta Casa foi renomeada para PEC 67/03 e encaminhada para Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para proferir parecer sobre ela. A PEC 67/03 passou a maior parte de seu tempo de apreciação no Senado sendo deliberada na comissão. Antes de ser votada em Plenário, as lideranças partidárias e o Executivo estavam negociando as alterações no texto da reforma que deveriam ser tratadas em uma outra proposta de emenda à Constituição, a chamada PEC paralela. No dia 15 de outubro, o senador Tião Viana (PT-AC, governo), proferiu parecer favorável à proposta, com emenda de redação e pela rejeição das emendas apresentadas. Assim, a proposição estava pronta para deliberação em Plenário.

A discussão do primeiro turno começou em 28 de outubro. O senador Demóstenes Torres (PFL-GO, oposição) apresentou requerimento, solicitando a tramitação conjunta da PEC 67/03 com a PEC 77/03 (PEC paralela), por versarem sobre a mesma matéria. Por falta de quórum, a votação do requerimento foi adiada. No dia seguinte, a apreciação do requerimento foi sobrestada (não pôde ser votada), em virtude de não haver acordo das Lideranças para apreciação da medida provisória nº 128/03 (art. 62, § 6º, BRASIL, 1988). Na votação da reforma da previdência (PEC 67/03), a oposição tentou incluir as discussões da PEC paralela para dificultar a aprovação da reforma; estratégia de ofuscação (PIERSON, 1994). O propósito da PEC paralela era alterar vários pontos da PEC principal, ainda então em tramitação no Senado, sem provocar mudanças no texto desta última, evitando, assim, seu retorno à Câmara; como havia ocorrido com a reforma da previdência de Fernando Henrique Cardoso. Tão logo a PEC 67/03 chegou ao Senado, senadores da bancada sindical e da oposição anunciaram que realizariam mudanças no projeto enviado pela Câmara. Diante do impasse e da iminente derrota do projeto original no Senado, o Executivo foi obrigado a fazer concessões à aliança de sindicalistas e oposição. O governo aceitou negociar os termos de uma PEC Paralela.

A reforma da Previdência do governo Lula só foi possível devido a um acordo político envolvendo alguns dos principais atores do Executivo e do Legislativo brasileiro, entre eles o próprio presidente da República, o presidente da Câmara dos Deputados, deputado João Paulo Cunha (PT-SP, governo) e o presidente do Senado Federal, senador José Sarney (PMDB-AP, aliado ao governo). A viabilidade desse acordo foi conferida, em grande parte, pela apresentação de uma PEC paralela. A proposta de emenda à Constituição nº 77, de 8 de

outubro de 2003, foi elaborada por iniciativa do senador Paulo Paim (PT-RS, governo). A nova emenda abordava os pontos mais polêmicos da reforma como a garantia da integralidade e a paridade no reajuste dos benefícios para os funcionários, que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003; a extensão da paridade para as pensões; e, a definição dos subtetos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Cabe ressaltar que o ponto dos subtetos, tratava-se de alterações de interesse do médio e do alto escalão dos servidores públicos, notadamente juízes, desembargadores, promotores, defensores, procuradores e agentes tributários. As categorias profissionais dos magistrados estavam situadas em órgãos estratégicos do aparelho do Estado, o que lhes garantiam posições igualmente diferenciadas no sistema previdenciário brasileiro (JARD DA SILVA, 2021).

A PEC Paralela (PEC 77/03) foi apresentada com o intuito de corrigir injustiças cometidas contra todos os servidores públicos (ativos e inativos). No entanto, acabou por reafirmar a assimetria histórica na concessão de benefícios previdenciários entre os diferentes regimes. Além da pressão da base do funcionalismo público, os interesses do médio e do alto escalão dos servidores, notadamente, as categorias profissionais vinculadas ao Poder Judiciário, exerceram uma mobilização decisiva para a aprovação dessa emenda, que contemplava suas demandas específicas mais conflituosas, como era o caso da não submissão de suas carreiras aos tetos previdenciários estabelecidos para os servidores públicos dos Poderes Executivo e Legislativo. A aprovação da PEC Paralela da Previdência representou um processo extremamente complexo de negociação, envolvendo os interesses de diversas categorias dos funcionalismos federal, estadual e municipal (JARD DA SILVA, 2021). A austeridade da PEC Principal (PEC 67/03) em relação aos benefícios previdenciários dos servidores públicos foi mitigada com a aprovação da PEC paralela; estratégia de compensação (PIERSON, 1994). A “reforma da reforma”, como ficou conhecida a PEC 77/03, representou, na prática, uma condição prévia para a aprovação da PEC principal. Fortes opositores da reforma da previdência, como a categoria dos magistrados, tiveram seus interesses contemplados com a PEC paralela e deixaram de representar pontos de veto à reforma da previdência. Entre outras medidas, a PEC 77/03, transformada em emenda constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, facultou aos Estados e ao Distrito Federal fixar um novo subteto referente ao subsídio mensal dos desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

O Senado aprovou, no dia 27 de dezembro de 2003, o texto básico da reforma da previdência, em primeiro turno. Não houve mudanças ao texto enviado pela Câmara, uma vez

que os pontos a serem alterados pelo governo foram deslocados da PEC principal para a PEC paralela. A reforma foi aprovada por 55 votos favoráveis, dos 49 necessários (3/5 de 81 senadores) contra 25 votos contrários. Votaram pela reforma 13 senadores dos partidos de oposição, sete do PFL e seis do PSDB. À semelhança do que ocorreu na votação da Câmara, a reforma não teria sido aprovada sem os votos da oposição. Ocorrida 90 dias depois da proposta ser enviada ao Senado, a votação foi precedida de longa discussão, da qual participaram 46 senadores. Os discursos mais veementes foram da senadora Heloísa Helena (PT-AL, contrária à reforma). A senadora conclamou seus pares a votarem contra a proposta de reforma da previdência, afirmando que ela atende, unicamente, “aos gigolôs do Fundo Monetário Internacional (FMI) e aos banqueiros nacionais e internacionais interessados em continuar recebendo bilhões anuais de serviço da dívida”. Emocionada, ela denunciou o abismo entre as posições que os parlamentares do PT defendiam quando eram oposição e as teses que o partido abraça agora que é governo. Segundo a senadora, “choro porque dediquei os melhores anos de minha vida ao PT, onde aprendi valores como a defesa dos direitos dos trabalhadores que, hoje, o governo do PT quer tratar como se tivessem sido concessões das elites ou de políticos”. Heloísa Helena foi aplaudida de pé por servidores e aposentados presentes nas galerias do Senado, apesar da proibição regimental de manifestações nas galerias (AGÊNCIA SENADO, 24/11/2003).

Antes do segundo turno, foram votados alguns destaques em separado (DVS), propostos por senadores de oposição, mas que não resultaram em perdas para o governo. A votação do segundo turno deu-se em 11 de dezembro de 2003, após sete meses de tramitação no Congresso. A proposta de emenda foi aprovada por 51 votos a favor, 24 votos contrários e zero abstenções. Novamente, a oposição foi crucial para a aprovação da reforma. Cinco senadores do PSDB e sete do PFL votaram em prol da medida. A senadora Heloísa Helena foi a única integrante do PT a votar contra a reforma<sup>44</sup>. Assim, a PEC 40/03 (Câmara) – PEC 67/03 (Senado) foi transformada na emenda constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 (EC 41/03).

---

<sup>44</sup>Após a votação da reforma da Previdência, o Partido dos Trabalhadores (PT) decidiu pela expulsão dos membros que não votaram de acordo com a orientação do partido. Foram expulsos a senadora Heloísa Helena e os deputados João Batista Araújo (Babá), Luciana Genro e João Fontes. Estes parlamentares fundariam, no ano seguinte, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Para detalhes sobre o processo de expulsão do PT, ver: FOLHA DE LONDRINA. *PT expulsa os parlamentares rebeldes*. 15 dez. 2003. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/politica/pt-expulsa-os-parlamentares-rebeldes-473569.html>. Acesso em: 11 nov. 2021.

Quadro 18 - Cronologia da tramitação da PEC 40/03-67/03

Casa	Deliberação	Início	Tramitação	Duração (em dias)
Câmara	Plenário	30/04/2003	Executivo envia PEC 40/03 ao Congresso Nacional	1
	Comissão	06/05/2003	Apreciação CCJR (relator: dep. Mauricio Rands)	27
		11/06/2003	Apreciação comissão especial (relator: dep. José Pimentel)	43
	Plenário	05/08/2003	Discussão e votação em 1º turno	8
		26/08/2003	Discussão e votação em 2º turno	2
Senado	Plenário	28/08/2003	Leitura em Plenário e despacho à CCJ	1
	Comissão	29/08/2003	Apreciação CCJ (relator: senador Tião Viana)	47
	Plenário	28/10/2003	Discussão em 1º turno*	14
	Comissão	11/11/2003	Retorno à CCJ para apreciação de emendas de Plenário	10
	Plenário	25/11/2003	Votação em 1º turno	3
		04/12/2003	Discussão em 2º turno**	1
	Comissão	09/12/2003	Retorno à CCJ para apreciação de emendas de Plenário	2
	Plenário	11/12/2003	Votação em 2º turno	1
19/12/2003		Promulgação da EC 41/03	1	

Nota: \* 5 sessões; \*\* 3 sessões

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal, 2021.

### 3.4.3 EC 103/19: uma reforma terceirizada

O Congresso Nacional foi o grande protagonista da reforma da previdência do governo de Jair Bolsonaro. As ressalvas sobre a matéria, que encontrou fortes resistências nas comissões da Câmara, foram contornadas pelo empenho de articulação dos presidentes da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ, favorável à reforma), e do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP, favorável à reforma). Após uma série de audiências públicas, dos esclarecimentos do ministro da economia, Paulo Guedes, e de uma série de tentativas de obstruir a tramitação da proposta pela oposição, a PEC 6/19 iniciou o processo de discussão, em primeiro turno, no dia 09 de julho de 2019. Os partidos de oposição (PSOL, PT, PCdoB) formularam requerimentos, solicitando a retirada de pauta da proposta. Todos foram rejeitados. A oposição também tentou realizar a votação parcelada da matéria, não obtendo sucesso. A votação do primeiro turno foi concluída em 12 de julho, com a aprovação do texto-base da reforma, na forma do substitutivo do relator, deputado Samuel Moreira (PSDB-SP, favorável à reforma). Foram 379 votos a favor do substitutivo e 131 contrários, sem abstenções. Sobre o resultado contundente na Câmara, cabe destacar a polêmica em torno dos votos favoráveis oriundos das bancadas do PDT e do PSB, partidos considerados de centro-esquerda. Oito dos 27 deputados do PDT e 11 dos 32 do PSB votaram a favor da reforma, a exemplo da postura da deputada Tábata Amaral (PDT-SP, favorável à reforma). Ela afirmou que seu voto pela reforma da

Previdência era por convicção. Os partidos unânimes na recusa à reforma foram PT (54 deputados), PCdoB (oito deputados) e Psol (10 deputados).

Em tom de desabafo, o presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ, favorável à reforma), afirmou que a aprovação do texto-base da proposta da reforma da Previdência (PEC 6/19) em primeiro turno foi um "momento histórico" tanto para os que apoiam a proposta, quanto para os que lhe são contrários. O deputado foi às lágrimas quando o líder do PSL, deputado Delegado Waldir (GO, favorável à reforma), pediu aplausos para ele por sua condução na apreciação da matéria. Um dos principais articuladores para aprovação da PEC 6/19, Maia fez um discurso emocionado, que durou 16 minutos, no qual agradeceu aos líderes partidários, e defendeu o papel do Congresso, que vinha sendo atacado por apoiadores de Jair Bolsonaro, destacando a centralidade da instituição na condução e aprovação da reforma.

Nossos líderes são desrespeitados, são criticados de forma equivocada, mas são esses líderes que estão fazendo as mudanças no Brasil. O centrão, essa coisa que ninguém sabe o que é, mas é do mal. Mas é o centrão que está fazendo a reforma da Previdência, são esses partidos que se dizem do centrão. Eu tenho muito orgulho de presidir a Câmara e de ter a confiança dos líderes, não só daqueles que pensam como eu penso, mas daqueles que pensam de forma distinta da que eu penso. Essa relação de confiança é que faz o Parlamento de hoje ter um protagonismo que não tem há muitos anos, e nós não podemos perder a oportunidade, sem interesse de tirar nenhum poder do presidente da República, sem tirar nenhuma prerrogativa do presidente da República" (AGÊNCIA BRASIL, 10/07/2019).

No início da tramitação da reforma, Rodrigo Maia (DEM-RJ, favorável à reforma), acusou Jair Bolsonaro de não fazer articulação política para aprovar a iniciativa no Congresso. Bolsonaro rebateu as críticas, comparando Maia a uma "namorada que quer ir embora" e disse que o deputado "não queria largar a velha política". Desde então, ao ser questionado sobre a reforma, ele passou a repetir que "a bola está com o Parlamento" (IG, 23/03/2019). Bolsonaro só atrapalhou ou delegou ("terceirizou") a condução da reforma a outros atores, na maioria das vezes ao ministro da economia, Paulo Guedes, que também não se mobilizou na articulação política. Bolsonaro só se empenhou pessoalmente na reforma da previdência quando foi buscar um acordo com os policiais federais e rodoviários para suavizar as regras para aposentadoria da categoria. Ele chegou a telefonar para integrantes da comissão especial da Câmara e para o próprio relator, deputado Samuel Moreira (PSDB), para tratar do assunto. A proposta original previa idade mínima de 55 anos para homens e mulheres policiais. Bolsonaro propôs um acordo para reduzir essas idades para 52 anos (mulheres) e 53 anos (homens) e para contemplar policiais militares e bombeiros. As categorias rejeitaram a proposta, mas Bolsonaro insistiu, pedindo até para que os parlamentares ruralistas ajudassem

a aprovar as mudanças. Em café da manhã com integrantes da Frente Parlamentar Agropecuária, ministros e líderes governistas, Bolsonaro fez um apelo emocionado aos parlamentares: “apelo aos senhores nessa questão específica, vamos atender, que seja em partes, porque os policiais militares são mais do que nossos aliados, são aqueles que dão as suas vidas por nós todos brasileiros. O mesmo no tocante a policial federal e Polícia Rodoviária Federal. Tem um equívoco que nós, governo, erramos e dá para resolver essa questão através do bom senso de todos os senhores” (ESTADÃO, 04/07/2019).

Depois da aprovação da reforma em primeiro turno, foram votados 12 destaques e emendas apresentadas pelos partidos, em sua maioria de oposição, na forma de pontos de veto à reforma (TSEBELLIS, 1997). Os quatro destaques aprovados versavam sobre mudanças em regras para aposentadoria de policiais, no cálculo dos benefícios para as mulheres, em tempo mínimo de contribuição para homens e em idade mínima para professores. Esse último ponto decorreu da aprovação do destaque proposto pelo PDT, aprovado por 465 votos a 25, que reduziu a idade exigida do professor para se aposentar. A idade passou de 55 anos (mulher) e 58 anos (homem) para 52 anos se mulher e 55 anos se homem. Dessa forma, os professores de educação infantil e do ensino básico poderão se aposentar com cinco anos a menos que o exigido para os demais trabalhadores.

Em 6 de agosto de 2019, teve início a discussão, em segundo turno, da PEC 6/19 na Câmara. Novamente, a oposição tentou retirar a proposta da pauta e adiar a votação. Todos os destaques apresentados foram rejeitados e a votação foi concluída no dia seguinte. O texto da reforma foi aprovado por 370 votos a favor, 124 contrários e uma abstenção. Um dos temas que mais demandou debates e articulações políticas foi a possibilidade de pagamento de pensão por morte em valor inferior a um salário mínimo. A Constituição previa que qualquer pensão terá esse valor de piso. Com as novas regras de cálculo da PEC 6/19, entretanto, se a pessoa que vier a falecer não tiver contribuído por tempo suficiente (no caso de quem recebe mais que um salário mínimo) ou se tiver contribuído sempre com base em um salário, o beneficiário da pensão poderia receber valor menor que este. Isso porque o valor da pensão será de uma cota familiar de 50% da aposentadoria ou média salarial (trabalhador na ativa) mais cotas de 10% para cada dependente. Mesmo que o cálculo indique valor menor que um salário, a pensão seria de um salário mínimo, se essa for a única fonte de renda formal do dependente. Negociações de partidos da base governista com integrantes do governo resultaram na publicação de portaria da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Economia definindo o que é considerado renda formal. Deputados da oposição ressaltaram,

no entanto, que a portaria não traria a mesma garantia do texto constitucional porque pode ser revogada a qualquer momento. O líder do governo, deputado Major Vitor Hugo (PSL-GO), reconheceu que a questão das pensões era um ponto sensível na votação dos destaques, mas afirmou que o conflito foi superado com a portaria. Segundo o relator da proposta, deputado Samuel Moreira (PSDB-SP, favorável à reforma), a regra era justa e existente em vários países. “As viúvas que têm renda menor do que um salário mínimo receberão um salário, enquanto as que têm renda maior serão incorporadas na regra geral” (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 07/08/2019).

O texto da reforma enviado ao Senado, em 8 de agosto de 2019, foi igual ao aprovado em primeiro turno na Câmara. Em 9 de setembro, foi iniciada a discussão, em primeiro turno, da PEC 6/19. No dia 1 de outubro, foi aprovada, em primeiro turno, a proposta de reforma por 56 votos favoráveis e 19 contrários, sem abstenções. Para evitar uma nova análise pela Câmara, foram feitas apenas supressões e emendas de redação. Os pontos sobre os quais não houve consenso foram desmembrados durante a análise da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e passaram a tramitar como a PEC paralela (PEC 133/2019). Esta proposição alterava pontos da PEC principal (PEC 6/2019) e permitia que estados, Distrito Federal e municípios adotassem em seus regimes próprios as mesmas regras definidas pela União para a aposentadoria dos servidores federais; cobrança gradual de contribuições previdenciárias para entidades filantrópicas e para o agronegócio exportador; manutenção do tempo mínimo de contribuição em 15 anos para homens que ainda não entraram no mercado de trabalho; regra de transição mais branda para a mulher urbana que se aposentar por idade aos 60 anos; e lei complementar a ser aprovada pelas assembleias estaduais sobre requisitos para concessão de aposentadoria e pensão para policiais militares. Em análise na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara desde março de 2021 (consulta em dezembro de 2021), a PEC 133/19 precisará de regulamentação, caso venha a ser aprovada. União, estados e municípios ainda deverão aprovar leis específicas para disciplinar as regras gerais previstas na proposição.

O presidente do Congresso Nacional (presidente do Senado), senador Davi Alcolumbre (DEM-AP, favorável à reforma), defendia a aprovação da matéria. Na sessão de promulgação da EC 103/19, Alcolumbre lembrou que “acordos foram feitos” para assegurar a tramitação célere da reforma da Previdência no Senado. Segundo ele, “a PEC Paralela, cujo maior impacto residia na questão previdenciária de estados e municípios, permitiu a aprovação do texto principal sem demora, dando o necessário prazo para maior maturação dos

termos do ajuste dos entes federativos” (AGÊNCIA SENADO, 03/12/2019). Ele classificou as mudanças na Previdência como a reforma mais necessária para o Brasil e reconheceu que a matéria não era simpática à opinião pública e agradeceu o espírito público de todos os senadores ao votarem a reforma. Alcolumbre, junto com o presidente da Câmara, Rodrigo Maia, foram os principais articuladores da reforma da previdência no Congresso Nacional.

Um dos maiores críticos da reforma durante todo o tempo de discussão no Senado, o senador Paulo Paim (PT-RS, oposição) afirmou que o déficit alegado pelo governo não era real e citou estudo que apontava manipulação nos números divulgados. Para o senador, havia outras formas para arrecadar, como mecanismos para inibir a sonegação e cobrança de grandes devedores (AGÊNCIA SENADO, 02/10/2019). A principal mudança prevista na PEC 6/2019, mantida do texto aprovado pela Câmara, foi a fixação da idade mínima para aposentadoria de servidores e trabalhadores da iniciativa privada de 65 anos para homens (mantida a regra vigente) e 62 anos para mulheres (aumento de 2 anos). Além disso, o texto estabelecia o valor da aposentadoria a partir da média de todos os salários do beneficiário, em vez de permitir a exclusão das 20% menores contribuições.

A PEC 6/19 foi aprovada, em 21 de outubro de 2019, em segundo turno, por 60 favoráveis contra 19, sem abstenções. Antes da votação do texto final, foi feita a última alteração na proposta, sobre a aposentadoria especial, aprovada por unanimidade. Foi retirada a expressão “enquadramento por periculosidade” da proposição, pois a inserção desse termo na Constituição poderia impedir os trabalhadores que exercem atividades perigosas de tentar obter a aposentadoria especial na Justiça. Na prática, a expressão impediria a concessão de aposentadoria especial para trabalhadores em atividades perigosas como vigilantes, guardas de trânsito, frentistas e eletricitas. O acordo envolveu líderes partidários, o presidente do Senado, Davi Alcolumbre, e o secretário especial da Previdência, Rogério Marinho, para permitir a modificação do texto, a partir de um destaque apresentado pelo PT e aprovado no Plenário. A negociação retirou a expressão e a vinculou à elaboração de um projeto de lei complementar, para regulamentar definitivamente quais atividades devem ser enquadradas como perigosas, o que visa diminuir a insegurança jurídica com relação a esse direito; um dos objetivos do Executivo com a reforma.

A aprovação da reforma foi marcada pelo reconhecimento do trabalho de aprimoramento da proposta pelo relator, senador Tasso Jereissati (PSDB-CE, favorável à reforma), e pela postura combativa do senador Paulo Paim (PT-RS, oposição) na tentativa de mitigar as perdas para os trabalhadores. Em discurso, a presidente da Comissão de

Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a senadora Simone Tebet (MDB-MS, favorável à reforma) afirmou que:

O senador Tasso Jereissati, com espírito democrático, soube reconhecer os erros, os excessos da reforma apresentada pela Câmara dos Deputados e teve a capacidade de, no seu relatório, tirar as injustiças, como o BPC, o trabalho rural. Como verdadeiro estadista, ao meu lado, conduziu-me na condução dos trabalhos da CCJ. Outro personagem fundamental, porque esta é uma Casa democrática, do diálogo, do equilíbrio e moderação que tanto faltam nas ruas, nas praças, nas Casas do povo brasileiro, foi a figura equilibrada da oposição responsável e consciente do senador Paulo Paim, que vem como o mais legítimo representante do trabalhador brasileiro, que tem o espírito daquele que dá o sangue e o suor para que possamos fazer deste país um país verdadeiramente grande (AGÊNCIA SENADO, 23/10/2019).

Jereissati mencionou as dificuldades superadas com a ajuda dos líderes, que “não foram arrogantes e buscaram o consenso”, do presidente Davi Alcolumbre, de Simone Tebet e dos servidores técnicos que trabalharam na elaboração da proposta (AGÊNCIA SENADO, 23/10/2019). Alcolumbre, aguerrido defensor da reforma, fez questão de registrar na promulgação da emenda, em 11 de novembro de 2019, o esforço feito por todos os atores envolvidos, como o presidente da República, Jair Bolsonaro, técnicos dos ministérios e instituições, os deputados federais e senadores. E pontuou “o esforço feito pelo Senado para acelerar o exame da proposta, o que permitiu o cumprimento do prazo que o país esperava” (IDEM, 12/11/2019).

A afirmação do presidente do Senado pode ser contestada pela prática. Jair Bolsonaro, além de não ter atuado ativamente nas articulações para a aprovação da reforma da previdência e de ter delegado (“terceirizado”) a competência de negociar formalmente com o Congresso os termos da proposta para o ministro da economia Paulo Guedes, e indiretamente para o presidente da Câmara, Rodrigo Maia, e do Senado, Davi Alcolumbre, em diversos momentos se colocou contrário à reforma do seu próprio governo. Em sua primeira entrevista após a posse, Bolsonaro disse que a proposta de reforma da Previdência conteria idade mínima de 57 anos para mulheres e 62 anos para homens. O piso subiria gradualmente até 2022, quando termina seu mandato, cabendo a seu sucessor determinar se a idade exigida para requerer a aposentadoria continuaria subindo. Naquele momento, o projeto da reforma sequer tinha sido enviado ao Congresso Nacional (SBT NEWS, 03/01/2019). No fim de fevereiro, durante um café da manhã com jornalistas, Bolsonaro voltou a falar sobre a idade mínima das mulheres, adiantando que poderia ser de 60 anos. O projeto da reforma havia sido encaminhado ao Congresso poucos dias antes, exigindo idade mínima de 62 anos para as trabalhadoras. No mesmo café da manhã, ele disse ainda que as regras para o Benefício de

prestação continuada (BPC) poderiam ser menos duras que as sugeridas no projeto. Originalmente, a reforma previa que o BPC seria antecipado a quem tivesse 60 anos, mas o valor pago seria de R\$ 400, que iria aumentando progressivamente até completar um salário mínimo aos 70 anos. A medida foi criticada por parlamentares de todos os espectros políticos e acabou sendo retirada do projeto (O GLOBO, 28/02/2019).

Quadro 19 - Cronologia da tramitação da PEC 06/19

Casa	Deliberação	Início	Tramitação	Duração (em dias)
Câmara	Plenário	20/02/2019	Executivo envia PEC 06/19 ao Congresso Nacional	1
	Comissão	21/02/2019	Apreciação CCJC (relator: dep. Delegado Marcelo Freitas)	4
		24/04/2019	Apreciação comissão especial (relator: dep. Samuel Moreira)	72
	Plenário	09/07/2019	Discussão e votação em 1º turno	4
		06/08/2019	Discussão e votação em 2º turno	2
Senado	Plenário	08/08/2019	Leitura em Plenário e despacho à CCJ	1
	Comissão	08/08/2019	Apreciação CCJ (relator: senador Tasso Jereissati)	27
	Plenário	09/09/2019	Discussão em 1º turno	7
	Comissão	16/09/2019	Retorno à CCJ para apreciação de emendas de Plenário	15
	Plenário	01/10/2019	Votação em 1º turno	1
		02/10/2019	Discussão em 2º turno	14
	Comissão	17/10/2019	Retorno à CCJ para apreciação de emendas de Plenário	5
	Plenário	21/10/2019	Votação em 2º turno	2
11/11/2019		Promulgação da EC 06/19	1	

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal, 2021.

### 3.5 Conclusão

Prerrogativas regimentais de lideranças partidárias organizam a atuação dos parlamentares nas Casas do Congresso Nacional. Os partidos políticos são atores coletivos que condicionam e coordenam o fazer político no Legislativo brasileiro. As bancadas votam de forma disciplinada, de acordo com a sinalização do líder, o que confere previsibilidade ao apoio da coalizão de governo. Os partidos são, portanto, instrumentos fundamentais para a governabilidade do Executivo, uma vez que é o apoio dos membros da sua coalizão de governo, como as compostas nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, ou coalizão legislativa, como a existente no governo de Jair Bolsonaro, que viabilizam a aprovação da agenda de políticas públicas pretendida pelo Executivo.

A reforma da previdência de Fernando Henrique Cardoso é fruto de uma mudança de estratégia do governo, a partir da segunda metade do mandato, quando o Executivo ampliou

sua coordenação com os partidos membros da sua coalizão. As derrotas sofridas no primeiro turno de votação da reforma na Câmara conferiram ao Executivo o aprendizado político da necessidade de estabelecer articulações com os líderes governistas. O governo entendeu que governar junto com sua coalizão seria uma ferramenta fundamental e necessária para aprovação da matéria. Assim, o Executivo negociou com sua base mudanças no cálculo de aposentadoria dos servidores, barganhou a liberação de verbas orçamentárias e desistiu de propostas que geraram maior rejeição, como a do estabelecimento de uma idade mínima.

Coordenação política foi a marca da reforma da previdência de Lula da Silva. Apesar de sua reforma retomar pontos derrotados na proposta pretendida por Cardoso, o governo Lula pareceu ter adquirido um aprendizado com as obstruções na tramitação da reforma anterior. A proposta de 2003 explorava desde o início as desigualdades entre o sistema de previdência dos trabalhadores do setor público em relação ao setor privado; estratégia que ajudou a mitigar as resistências ao projeto e angariar endosso da opinião pública. Os servidores públicos, por fazerem parte da base de apoio expandida do Partido dos Trabalhadores, tiveram seus interesses acomodados por diversas entidades representativas vinculadas ao governo, o que diminuiu consideravelmente a oposição que a categoria poderia manifestar à reforma, como será visto no capítulo 4. A maior ameaça à medida veio dos magistrados, público atento e muito mobilizado, que se viu temeroso diante da perda de benefícios. No entanto, o Executivo soube contemplar as demandas do setor por meio da negociação de uma PEC paralela. Na arena legislativa, a reforma da previdência teve uma tramitação rápida, na qual os partidos de oposição, não apenas votaram junto com o governo, como foram importantes em algumas votações em que parlamentares do próprio PT não seguiram a rígida disciplina do partido.

A reforma do governo de Jair Bolsonaro caracterizou-se, por sua vez, pela delegação na condução da matéria. Foi uma reforma terceirizada ao Congresso Nacional. Os presidentes da Câmara, Rodrigo Maia, e do Senado, Davi Alcolumbre, foram os principais responsáveis pela aprovação da matéria, ao assumirem a coordenação das negociações dos pontos da reforma com as lideranças partidárias. Bolsonaro praticamente não fez articulação política para aprovação da proposição no Congresso, chegando a, diversas vezes, contrapor-se publicamente às medidas apresentadas por seu governo. Por fim, as ressalvas à matéria e aos variados pontos sensíveis nela presentes foram contornadas, graças ao empenho dos líderes dos partidos da coalizão legislativa e da recomposição da matéria feita no Senado.

## **4 MUDANÇAS E MANUTENÇÃO DE PRERROGATIVAS**

### **4.1 Introdução**

A relação entre o Poder Executivo e Legislativo, no tocante ao processo de alteração nas políticas públicas, é condicionado pelo arranjo institucional e pela distribuição de poder no sistema político. No processo decisório de uma política custosa como as reformas na previdência social, os governos procuram mitigar a resistência à mudança, explorando as diferenças entre as categorias profissionais e aumentando a visibilidade dos benefícios e distorções entre elas. Os trabalhadores, por sua vez, tendem a organizar sua reação em torno de grupos de interesse e entidades de classe para afirmar sua defesa da Previdência Social, buscando minimizar as modificações propostas. A tensão entre as mudanças pretendidas pelo governo e a manutenção de prerrogativas logradas pelas categorias profissionais é o objeto desse capítulo.

Debruçando-se sobre o texto final das emendas constitucionais, a primeira seção apresenta a síntese das alterações empreendidas por cada reforma da previdência, apontando os pontos modificados, em contraste com as matérias anteriormente. A seção seguinte aborda de modo mais detido a especificidade de três categorias profissionais no processo de modificação das regras previdenciárias. Militares, magistrados e servidores públicos são definidos e são apresentadas explicações para o tratamento diferenciado dessas categorias no sistema previdenciário brasileiro. As alterações que esses grupos sofreram ao longo de cada reforma da previdência permite aventar porque mantém alguns benefícios, mesmo diante da sequência de reformas.

### **4.2 Alterações empreendidas pelas reformas**

A polêmica sobre uma possível violação do estatuto do direito adquirido pela reforma da previdência do governo Fernando Henrique Cardoso representou um ponto de conflito entre os parlamentares. No parecer proferido na Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJ) da Câmara em 1995, foi suprimida a expressão “direito adquirido” do texto da PEC 33/95. Deputados de oposição acusavam o governo de retirar competências da Constituição de

1988, uma vez que a previdência era matéria constitucional. A tese de que a reforma da previdência violava o direito adquirido dos trabalhadores e resguardado pela Constituição Federal mobilizou o debate da PEC na CCJ durante o ano de 1995. Os deputados contrários à medida valeram-se desse argumento para, de forma exitosa, obstruir a tramitação da PEC 33/95, estendendo seu debate na CCJ. A controvérsia sobre os direitos adquiridos só foi concluída no segundo momento de apreciação pela CCJ da Câmara, em 1997, quando o novo relator da PEC 33/95, deputado Aloysio Nunes (PMDB-SP, governo), proferiu parecer pela admissibilidade do substitutivo do Senado (favorável ao governo e que recompôs os pontos da reforma derrotados na Câmara). Citando acórdão do Superior Tribunal de Justiça (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 2.939), o relator Aloysio Nunes atestou que não seria válido a invocação de direito adquirido com base na Constituição Federal de 1988 porque o novo ordenamento constitucional era incompatível com a legislação infraconstitucional anterior, a legislação trabalhista. Assim, a EC 20/98 assegurou o direito adquirido para concessão do benefício previdenciário àqueles que já cumpriam as exigências necessárias para tanto e estabeleceu que a Previdência Social era passível de ser alterada, ainda que fosse matéria constitucional. Uma regra de transição opcional para os trabalhadores na ativa foi definida pelo substitutivo do Senado. Homens com 53 anos e mulheres com 48 anos poderiam se aposentar sem considerar o tempo de contribuição, até a publicação da EC 20/98, em 15 de dezembro de 1998.

A aposentadoria por tempo de serviço foi extinta com a EC 20/98. O substitutivo apresentado pelo Senado sobre a PEC 33/96 acabou com a aposentadoria proporcional por tempo de serviço (concedida a mulheres com 25 anos de contribuição e homens com 35 anos) e criou a regra que combinava idade mínima com tempo de contribuição – 55 anos de idade com 30 anos de contribuição para mulheres e 60 anos de idade com 35 anos de contribuição para homens. Proposta pretendida pelo governo desde o encaminhamento da reforma ao Congresso, a medida não encontrou resistências dos parlamentares, e sim das centrais sindicais. O governo queria unificar a idade de homens e mulheres, com mínimo de 40 anos de contribuição para a aposentadoria integral. No entanto, negociações com o relator da comissão especial destinada a proferir parecer sobre a PEC 33/95, deputado Euler Ribeiro (PMDB-AM, governo), e com partidos da coalizão de governo resistentes à reforma, PFL e PMDB, resultaram no acordo para fixar em 55 anos (homem) e 50 (mulher) a idade mínima para aposentadoria e em 35/30 anos o tempo mínimo de contribuição ao INSS. Por fim, a oposição conseguiu derrubar a exigência de idade mínima (60/55 para homens/mulheres) na

votação do primeiro turno da reforma na Câmara, em maio de 1998. A única exigência da EC 20/98 ficou sendo, então, o tempo de contribuição.

Durante a votação do segundo turno do substitutivo do Senado, foi aprovada a extinção da aposentadoria especial para magistrados e militares. Esse ponto, destacado para votação em separado, não obteve a maioria qualificada necessária de 49 contrários à medida. Apenas 40 votos foram conquistados nesse sentido. Igualar o regime próprio dos magistrados e membros do Ministério Público ao dos servidores públicos em geral era uma pretensão do governo desde a proposição da reforma. A medida lograda no Senado foi derrotada na Câmara, quando por meio de destaque para votação em separado, foi recomposta a posição previdenciária privilegiada dessa classe. A manutenção do regime especial dos militares, pretendida pelo governo e mantida pelo substitutivo do Senado, foi reestabelecida por uma votação em separado na Câmara. Assim, o substitutivo do Senado pôs fim às aposentadorias especiais e estabeleceu o novo teto previdenciário – R\$1.200,00. O novo teto contemplou apenas os trabalhadores da iniciativa privada. Os servidores públicos permaneceram podendo se aposentar com integralidade, no limite do teto do seu regime próprio (de R\$ 12.720,00, em 1998). A paridade dos inativos foi mantida, mas a categoria passou a ter idade mínima para aposentadoria. Os servidores na ativa passaram a precisar de 53 anos (homens) e 48 anos (mulheres) para pleitear o benefício, enquanto os futuros servidores necessitariam de um mínimo de 60 anos (homens) e 55 (mulheres), com respectivos 35/30 anos de contribuição.

Pontos pretendidos pelo governo no envio da reforma ao Congresso como a desvinculação dos pisos de benefícios previdenciários e assistenciais, o estabelecimento de regime de previdência complementar e tornar privativa da União a competência legislativa sobre a previdência foram diluídos ao longo da tramitação. A tentativa de suprimir da Constituição a prerrogativa de isenção de contribuição previdenciária para entidades beneficentes e de assistência social foi mitigada.

Quadro 20 – Alterações empreendidas pela EC 20/98 (continua)

Tema	Antes da reforma	Alteração
Direito adquirido		Mantido. Todos que já cumpriram as exigências da legislação vigente poderão requerer seu benefício sem prejuízo.
Aposentadoria por tempo de serviço	O trabalhador demonstrava tempo de atividade laboral, mesmo sem ter contribuído para a previdência.	Extinto. Única exigência para aposentadoria é o tempo de contribuição para o INSS – 35 anos para homens e 30 para mulheres; sem previsão de idade mínima. Os trabalhadores que já estão

		no mercado de trabalho poderão se aposentar integralmente desde que comprovem 35/30 de contribuição. O tempo de serviço será automaticamente convertido em tempo de contribuição, desde que comprovado por meio de carteira assinada, contrato de trabalho, registros de ponto ou carnê de pagamentos do INSS (autônomos).
Aposentadoria proporcional <sup>45</sup>	O trabalhador poderia requerer aposentadoria sem limite de idade e recebia o benefício relativo (proporcional) ao seu tempo de serviço.	Extinta. Os trabalhadores na ativa poderão requerer aposentadoria proporcional caso paguem um “pedágio” (tempo a mais de serviço) de 40%.
Acúmulo de aposentadorias	Possível	Vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis previstos na Constituição. Professores, médicos e juízes mantêm o direito de acumular cargos técnicos e científicos no serviço público com a aposentadoria, desde que não ultrapasse o teto estabelecido. A EC 20/98 estendeu esse direito a detentores de mandato eletivo (parlamentares etc.) e cargos em comissão.
Servidores públicos	Era exigido apenas o tempo mínimo no serviço público (10 anos) para a concessão do benefício. A aposentadoria era concedida com base na última remuneração do servidor no cargo (integralidade) e eram garantidos aos inativos os mesmos reajustes e benefícios aplicados aos servidores da ativa (paridade).	Os servidores passam a precisar de idade mínima para aposentadoria. Para os servidores na ativa, será 53 anos para homens e 48 anos para mulheres. Os futuros ingressantes no serviço público só poderão se aposentar depois de contribuir por 35/30 anos e de ter idade mínima de 60 anos (homens) e 55 (mulheres). A aposentadoria integral do futuro servidor dependerá do cumprimento de 10 anos no serviço público e 5 anos na função. A paridade dos inativos foi

<sup>45</sup> Instituído pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, o fator previdenciário foi uma medida alternativa criada pelo governo para compensar o insucesso da tentativa de estabelecer a idade mínima como fator de habilitação para aposentadoria. Uma das inovações da nova fórmula foi a introdução da variável “idade do assegurado” no cálculo do valor dos benefícios (associada à expectativa de sobrevida, à alíquota e ao tempo de contribuição). Em tese, quanto mais idosas as pessoas se aposentassem, maiores seriam seus benefícios.

		mantida.
Licença-prêmio	Servidor contava o dobro da licença não gozada para o cálculo da aposentadoria.	Prerrogativa é extinta.
Aposentadoria especial <sup>46</sup>	Diversas categorias possuíam direito à aposentadoria especial, como professores universitários, engenheiros, químicos, médicos, dentistas, enfermeiros, dentre outros.	Extinta. Apenas professores do ensino infantil, fundamental e médio e trabalhadores de atividades insalubres e de risco mantêm o direito. Todos os professores já ingressantes no mercado de trabalho terão direito a bônus de 17% (homens) e 20% (mulheres) no cálculo da tabela de transição.
Militares: Policiais militares, bombeiros e integrantes das Forças Armadas	Possuem regime próprio	Suas regras são mantidas. A reforma não incluiu essas categorias.
Isenção contributiva à Previdência das entidades beneficentes de assistência social	Isenção era amplamente utilizada pelas entidades	Só terão direito à isenção entidades filantrópicas sem fins lucrativos e que atendam gratuita e exclusivamente pessoas carentes. Hospitais que atendam mais de 60% de sua capacidade pacientes do SUS terão isenção integral. Demais hospitais terão isenção proporcional ao atendimento pelo SUS.
Benefícios previdenciários e assistenciais	Benefício de prestação continuada (BPC) pago a idosos com 67 anos ou mais ou pessoas com deficiência (PCD) de qualquer idade, e que possuam renda familiar per capita de até 1 salário mínimo	Mantido
Teto salarial	R\$ 1.081,50 para trabalhadores da iniciativa privada. Integralidade para os servidores públicos	R\$ 1.200,00 para iniciativa privada. Servidor continuou podendo se aposentar com seu salário integral, no limite do teto de R\$ 12.720,00.

Fonte: BRASIL, 1998.

O ponto dos subtetos estaduais representou o maior custo político para o governo durante a tramitação da reforma da previdência do governo de Lula da Silva. O item não era uma pretensão inicial do governo, mas foi incluído na PEC para contemplar reivindicação dos governadores, defensores da reforma, que reclamavam do enorme passivo orçamentário

<sup>46</sup> Como referência do que se considerava profissões insalubres, perigosas ou penosas no Brasil e, por conseguinte, que tinham direito à aposentadoria especial antes da reforma empreendida pela EC 20/98, ver NETO, João Celso. Uma breve história da aposentadoria especial no Brasil. 04 abr. 2008. Disponível em: [https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/3/2038/uma\\_breve\\_historia\\_da\\_aposentadoria\\_especial\\_no\\_brasil](https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/3/2038/uma_breve_historia_da_aposentadoria_especial_no_brasil). Acesso em: 01 dez. 2021.

referente ao pagamento das aposentadorias dos servidores. A mudança vinha de encontro aos interesses dos magistrados, que, enquanto classe, são um dos atores de veto mais organizados do país. O clima hostil foi fruto de um desencontro de expectativas entre os magistrados, representados pelo presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e o Executivo. Um acordo entre as partes vinha sendo negociado para garantir aposentadoria integral com paridade entre os atuais e futuros servidores e o teto salarial de 90,25% dos vencimentos dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) (R\$ 15.342,50 de R\$ 17 mil, em 2003). Falhas do governo na condução das negociações levaram o Executivo a se opor ao subteto pleiteado pelos membros do Judiciário e a oferecer, por meio do relatório da comissão especial da Câmara destinada a proferir parecer sobre a PEC 40/03, uma proposta de 75% dos vencimentos de um ministro do STF (R\$ 12.750). A categoria, além de recusar a oferta, ameaçou entrar em greve; fato debatido no capítulo 3.

A pressão exercida pela classe fez o Executivo reconsiderar sua postura e ensaiar uma alternativa pactuada. Assim, na votação da reforma na Câmara, o governo propôs, por meio da emenda aglutinativa substitutiva global (novo acordo entre o Executivo e as lideranças partidárias para substituir o relatório da comissão especial) um subteto de 85,5% da remuneração de um ministro do STF (R\$ 14.535). Novamente, a categoria rejeitou a proposta alegando que o valor faria um desembargador ganhar menos do que um juiz federal no início da carreira. O conflito com os magistrados só foi pacificado quando a reforma da previdência chegou ao Senado. Nessa Casa, o governo negociou a confecção de uma outra PEC (PEC paralela 77/03) para contemplar os pontos mais conflituosos da reforma. Tendo seus interesses contemplados, os magistrados deixaram de ser atores de veto à reforma da previdência. Ao final, a categoria também foi beneficiada pela PEC principal, que instituiu que o subteto para os servidores do Judiciário e procuradores estaduais seria o salário dos desembargadores, correspondente a 90,25% do salário do ministro do STF, como pleiteado inicialmente.

A categoria mais prejudicada pela reforma da previdência do governo Lula da Silva foi a dos servidores públicos. O governo adotou a estratégia de focar no setor para conseguir aprovar sua agenda política, diante do aprendizado com a condução da reforma da previdência do governo Fernando Henrique Cardoso. Diferentemente dos magistrados que demonstraram força política de pautar seus interesses junto ao Executivo, o funcionalismo público não teve como exercer um robusto poder de veto à reforma. Ele havia perdido seu principal e histórico aliado que era o próprio Partido dos Trabalhadores (PT), que dominava as maiores centrais sindicais do país. Aguerrido opositor à reforma da previdência do governo Cardoso, o PT no governo passou a defender sua reforma da previdência sob a alegação de combater privilégios

e promover a equidade do sistema. Com isso, os servidores (futuros) perderam os benefícios da integralidade e da paridade. Os servidores na ativa com idade mínima de 55 anos e 30 de contribuição (mulher), 60 anos e 35 de contribuição (homem), 20 anos de carreira e 5 no cargo efetivo passariam a ter direito à integralidade e à paridade parcial. Foi estipulada alíquota de contribuição previdenciária de 11% para inativos e abono para os servidores aptos a se aposentar e que resolvessem continuar trabalhando. A emenda aglutinativa da Câmara criou fundos de previdência complementar para os servidores que quisessem receber um benefício superior ao novo teto. Aumentou o limite da isenção dos inativos para R\$ 1.200 e das pensões para R\$ 2.400 e instituiu redutor de 50% do valor das pensões que excederem o teto de R\$ 2.400. Durante o primeiro turno de votação na Câmara, uma nova emenda aglutinativa, acordada com os líderes, reduziu para 30% o desconto das pensões.

Quadro 21 - Alterações empreendidas pela EC 41/03 (continua)

Tema	Antes da reforma	Alteração
Integralidade – Servidores públicos na ativa	Aposentadoria com o mesmo valor do último salário recebido na ativa Idade mínima - 48 anos (mulher) e 53 anos (homem); Tempo de contribuição – 30 anos (mulher) e 35 (homem); 10 anos no serviço público e; 5 anos na função	Para ter direito à integralidade, os servidores na ativa terão que atender aos requisitos de: 1) idade mínima – 55 anos (mulher) e 60 anos (homem); 2) tempo de contribuição mínimo – 30 anos (mulher) e 35 (homem); 3) 20 anos de carreira; e 4) 5 anos no cargo efetivo. Quem não cumprir esses requisitos terá a aposentadoria calculada com base na média das contribuições feitas ao longo da vida laboral a partir de julho de 1994.
Integralidade – Futuros servidores		Extinta. Benefício será calculado pela média das contribuições do servidor, obedecendo ao teto de R\$ 2.400.
Fundos de previdência complementar <sup>47</sup>	Existentes desde o século XIX no Brasil, mas tinham pouca adesão.	Previsão da criação dos fundos para servidores que quiserem receber um benefício superior ao teto e estímulo para adesão.
Paridade	Reajuste salarial igual para os servidores da ativa e aposentados	Atuais servidores terão direito à paridade parcial, a ser estabelecida por lei complementar. Extinção do estatuto para os futuros servidores.

<sup>47</sup> Como visto no capítulo 1 (seção 1.2), o formato conhecido atualmente como “previdência complementar” surgiu no Brasil antes mesmo da previdência social pública, ainda no século XIX, por meio de incipientes “fundos de pensão” para funcionários da imprensa, do Ministério da Fazenda, dos Correios e da Marinha.

Regras de transição	Redução dos proventos, por cada ano antecipado, para aqueles que quiserem se aposentar antes de concluir o tempo mínimo de contribuição. Redutor de 3,5% para quem se aposentar até 2005 e de 5% para quem se aposentar a partir de 2006.	
Contribuição previdenciária – Taxação de inativos*	Inexistente	Servidores aposentados e pensionistas terão de pagar alíquota de 11%. Nos estados e municípios, são isentos os que ganham até R\$ 1.200, e na União, até R\$ 1.440.
Abono	Inexistente	Servidores aptos a se aposentar e que resolverem permanecer trabalhando não pagarão a contribuição previdenciária.
Pensões	Pagamento integral no valor da aposentadoria do servidor	Pagamento integral será garantido apenas para aqueles que receberem até o teto de R\$ 2.400, sendo aposentados ou servidores na ativa. A parcela acima desse valor sofrerá um desconto de 30%.
Teto salarial – Servidores públicos	Integralidade	O valor máximo para os salários pagos pelo poder público na União será a remuneração de ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). Em 2003, de R\$ 17.300.
Subtetos estaduais	Não existia padronização.	Medida permitida pela aprovação da PEC 77/03 (PEC paralela), transformada em emenda constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, que estabeleceu o subteto para os servidores do Judiciário e procuradores estaduais em um salário de desembargador, correspondente a 90,25% do salário do ministro do STF – R\$ 15. 613,25.  Subteto dos servidores do Executivo será o salário de governador e dos servidores do Legislativo será o vencimento dos deputados estaduais.
Teto do INSS – Trabalhadores da iniciativa privada	R\$ 1.869,34	R\$ 2.400

Nota: \* A contribuição dos inativos passou a ser cobrada 90 dias após a promulgação da emenda, em 19 de dezembro de 2003. Por se tratar de uma contribuição, deve cumprir um período de “noventena” antes de entrar em vigor (art. 150, III, c, BRASIL, 1988).

Fonte: BRASIL, 2003a

A alteração na idade mínima e no cálculo do benefício previdenciário eram pretensões do governo de Jair Bolsonaro desde o envio da reforma ao Congresso. O aumento da idade

mínima para pleitear a aposentadoria para mulheres de 60 para 62 anos e a manutenção da idade mínima para homens em 65 anos foi uma proposta do governo mantida inalterada em todas as fases de tramitação da PEC 6/19. O cálculo da aposentadoria com base em todo o histórico de contribuições do segurado, com o fim do descarte das 20% menores contribuições também sobreviveu às etapas de apreciação da reforma. As alterações valeram para trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos federais. O Executivo pretendia acabar com a aposentadoria por tempo de contribuição, mas não conseguiu extingui-la. Com a EC 103/19, a aposentadoria por idade 65/62 anos tem como condicionalidade 15 anos de contribuição. Para os homens que ingressarem no mercado de trabalho a partir da vigência da emenda, o tempo de contribuição mínimo será de 20 anos. Foi suplantada logo no início da tramitação na Câmara, a proposta do governo de fracionar o benefício mediante o tempo de contribuição. O projeto de vincular 60% da média de todos os salários de contribuição aos 20 anos de contribuição e de 100% da média apenas com 40 anos de contribuição foi derrotada assim que chegou à CCJ.

O governo pretendia criar um sistema de capitalização individual para contemplar os futuros trabalhadores. Falta de articulação política do Executivo para negociar os termos da reforma fez com que essa proposta fosse derrotada na comissão especial da Câmara destinada a proferir parecer sobre a PEC 6/19. Além da capitalização, alterações no Benefício de Prestação Continuada (BPC) e na aposentadoria rural foram bastante polêmicos. O governo pretendia que o BPC também fosse fracionado por idade. Seria pago R\$ 400 para quem tivesse 60 anos, chegando a um salário mínimo apenas quando o beneficiário alcançasse 70 anos. No caso da aposentadoria rural, o governo exigia contribuição mínima de 20 anos. Essas medidas sobreviveram à tramitação na Câmara sob muitas críticas e foram retiradas da reforma da previdência no parecer da CCJ do Senado. Assim, foram mantidas as regras vigentes para concessão do BPC e da aposentadoria rural.

O governo também desejava que as pensões por morte tivessem pagamentos inferiores a um salário mínimo. Essa possibilidade foi retirada na CCJ do Senado. Durante a votação do segundo turno da reforma na Câmara, negociações de partidos da base governista com membros do Executivo resultaram na portaria da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Economia estabelecendo a noção de renda familiar para o cálculo da cota familiar da pensão. A proposta do governo de fracionar o valor das pensões foi aprovado.

Militares, policiais civis e federais foram pontos de inflexão na reforma da previdência do governo Bolsonaro. Bombeiros e policiais militares foram enquadrados nas mesmas regras dos militares das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), passando a ter direito à

integralidade e paridade, mesmo possuindo leis estaduais próprias que regulamentem sua previdência. Policiais civis e federais, incluídos os policiais rodoviários, não são militares, mas receberam especial atenção de Jair Bolsonaro. Ele que se absteve da articulação política para aprovar a reforma da previdência, mas mobilizou-se pessoalmente para angariar melhores condições de aposentadoria para essas categorias. Policiais civis estaduais ficaram excluídos da reforma, mas policiais federais na ativa conquistaram idade mínima para aposentadoria de 52 anos (mulheres) e 53 anos (homens), com pelo menos 15 e 20 anos, respectivamente, de exercício da atividade policial; 10 anos a menos do que as mulheres trabalhadoras da iniciativa privada e servidoras públicas e 12 anos a menos do que os homens das mesmas categorias.

Quadro 22 - Alterações empreendidas pela EC 103/19 (continua)

Tema	Antes da reforma	Alteração
Regime Geral da Previdência Social (RGPS) – trabalhadores da iniciativa privada	<p>Três modalidades:</p> <p>1) Aposentadoria por idade: 60 anos (mulheres) e 65 anos (homens), com mínimo de 15 anos de contribuição. Valor do benefício: 70% da aposentadoria integral mais 1% por ano de contribuição. Trinta anos de contribuição dão direito à aposentadoria integral.</p> <p>2) Por tempo de contribuição: 30 anos (mulheres) e 35 anos (homens). Valor do benefício: A média dos 80% maiores salários de contribuição é multiplicada pelo fator previdenciário, que varia conforme a idade e o tempo de contribuição do segurado. Nessa modalidade, um trabalhador de 61 anos consegue aposentadoria integral se somar 41 anos de contribuição.</p> <p>3) Regra 86/96: Soma-se idade e anos de contribuição. No caso da mulher, se o resultado for 86 ela pode se aposentar – e recebendo benefício integral (equivalente à média dos 80% maiores salários de contribuição). Para o homem, a soma tem de ser de 96. Esses requisitos começaram em 85/95 e passaram a ser elevados a cada dois anos a partir do fim de 2018, até chegar a 90/100 do fim de 2026 em diante.</p>	<p>Aposentadoria aos 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, com mínimo de 15 anos de contribuição.</p> <p>Homens que ingressarem no mercado de trabalho após a vigência das novas regras terão que contribuir por, no mínimo, 20 anos.</p> <p>Valor da aposentadoria: calculado com base na média de todo o histórico de contribuições do trabalhador. Extinguiu-se o descarte das 20% contribuições menores contribuições.</p> <p>Mulher: 60% da média dos salários de contribuição desde julho de 1994 mais 2% para cada ano que exceder os 15 anos de contribuição. Com isso, 35 anos de contribuição dão direito a aposentadoria integral, ou seja, 100% da média salarial.</p> <p>Homem: 60% da média dos salários de contribuição desde julho de 1994 mais 2% para cada ano que exceder 20 anos de contribuição. Assim, 40 anos de contribuição dão direito à aposentadoria integral.</p>
Regras de transição	<p>Cinco opções:</p> <p>1) Por pontos (regra 86/96 progressiva): Poderão se aposentar as mulheres que atingirem 86 pontos na soma de anos de idade e contribuição, e homens que alcançarem 96 pontos, desde que tenham pelo menos 30 e 35 anos de contribuição. A partir de 2020, esses requisitos serão elevados em um ano a cada ano (87/97, e assim por</p>	

	<p>diante), até chegar a 105 para homens em 2028 e 100 para mulheres em 2033.</p> <p>2) Por idade e tempo de contribuição: A idade mínima começa em 56 anos para mulheres e 61 anos para homens, com mínimo de 30 e 35 anos de contribuição, respectivamente. Essa exigência subirá seis meses a cada ano, até chegar a 62 e 65, respectivamente, conforme tabela abaixo.</p> <p>3) Pedágio de 50%: Opção exclusiva para quem – na data da promulgação da reforma (12/11/2019) – estivesse a no máximo dois anos de se aposentar por tempo de contribuição. Nesse caso, o trabalhador pagará um “pedágio” de 50%. Uma mulher com 28 anos de contribuição, por exemplo, teria de trabalhar mais dois para se aposentar pela regra atual. Após a reforma, terá de trabalhar um ano adicional (50% de dois anos), totalizando, assim, 31 anos de contribuição.</p> <p>4) Pedágio de 100%: Mulheres com pelo menos 57 anos de idade e homens com 60 ou mais poderão pagar um pedágio de 100% sobre o tempo de contribuição que falta para se aposentar pelas regras atuais. Assim, se faltavam quatro anos de contribuição, o segurado terá de trabalhar por outros quatro adicionais. O valor da aposentadoria será de 100% da média dos salários de contribuição desde julho de 1994.</p> <p>5) Por idade: Os homens poderão se aposentar aos 65 anos. As mulheres, a partir dos 60, mas para elas a exigência sobe meio ano por ano a partir de 2020, até chegar a 62 anos de idade, em 2023. Para ambos os sexos, o tempo mínimo de contribuição será de 15 anos.</p>	
Contribuição à Previdência	De 8% a 11% do salário, limitada ao teto do INSS (de R\$ 5.839,45 em 2019)	Conforme a faixa salarial, partindo de 7,5% (para quem ganha até um salário mínimo) e chegando a 11,68% (incidente sobre a faixa salarial que vai até R\$ 5.839,45).
Servidores públicos	<p>Mulheres podiam se aposentar a partir dos 55 anos de idade, com 30 anos de contribuição, ou aos 60 anos de idade, com benefício proporcional ao tempo de contribuição.</p> <p>Homens podiam se aposentar a partir dos 60 anos de idade, com 35 de contribuição, ou aos 65 anos de idade, com benefício proporcional ao tempo de contribuição.</p> <p>Eram necessários pelo menos dez anos de serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria.</p> <p>Servidores que ingressaram até 14 de dezembro de 1998 (antes da promulgação da EC 20/98) podiam se aposentar alguns anos mais cedo – a partir de 48 anos para mulheres e 53 para homens – desde que cumpridas as regras de transição.</p> <p>Valor da aposentadoria: Quem ingressou no serviço público até 18 de dezembro de 2003 (antes da promulgação da EC 41/03) tinha benefício igual ao último salário (integralidade) e reajustes iguais aos</p>	<p>As regras instituídas pela EC 103/19 foram aplicadas imediatamente apenas aos servidores federais.</p> <p>Funcionários públicos de estados e municípios mantiveram suas regras vigentes, que poderão ser modificadas, futuramente, pelas assembleias legislativas ou câmaras municipais.</p> <p>Aposentadoria aos 62 anos para mulheres e 65 para homens, com mínimo de 25 anos de contribuição, após período de transição que vai até 2033.</p> <p>Foram mantidos os dez anos necessários de serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria.</p> <p>Valor da aposentadoria: 60% da média dos salários de contribuição desde julho de 1994 mais 2% para cada ano que exceder os 20 anos de contribuição. Com isso, 40 anos de contribuição dão direito a aposentadoria integral, isto é,</p>

	<p>concedidos ao pessoal da ativa (paridade). Quem ingressou a partir 19 de dezembro de 2003 (data de promulgação da EC 41//03) recebia a média dos 80% dos maiores salários, com reajuste pela inflação. Em nenhum caso é aplicado o fator previdenciário.</p> <p>A contribuição à Previdência é de 11%.</p>	<p>idêntica à média salarial.</p> <p>A contribuição à Previdência passa a variar conforme a faixa salarial, partindo de 7,5% (para quem ganha até um salário mínimo) e chegando a 16,79% (para quem ganha até R\$ 39 mil, teto do funcionalismo público).</p>
Professores (Ensino básico)	<p>Aposentadoria após 25 anos (mulheres) e 30 anos (homens) de contribuição para professores da rede privada, vinculados ao INSS, sem exigência de idade mínima.</p> <p>Professores da rede pública precisavam do mesmo tempo de atividade, além de idade mínima de 50 e 55 anos, respectivamente.</p>	<p>Para professores em atividade no momento da aprovação da reforma: Idade mínima de aposentadoria de 52 anos (mulheres) e 55 anos (homens) para professores da rede pública federal, da rede privada e de municípios, sem regime próprio de Previdência. Será preciso também cumprir “pedágio” de 100% sobre o tempo de contribuição que falta para se aposentar pelas regras atuais; se faltam dois anos, por exemplo, será preciso trabalhar por mais dois.</p> <p>Para professores que ingressarem na carreira após a aprovação da reforma: aposentadoria aos 57 anos (mulheres) e 60 anos (homens) de idade, com 25 anos de contribuição para professores de ambos os sexos da rede privada, vinculados ao INSS. A mesma exigência valerá para os professores de ambos os sexos da rede pública federal e de municípios sem regime próprio de Previdência, mas para eles também serão necessários pelo menos dez anos de serviço público e cinco no cargo em que se dará a aposentadoria.</p>
Militares*: Forças armadas, policiais militares e bombeiros militares	<p>Militares das Forças Armadas passam à inatividade após 30 anos de serviço, com benefício integral (igual ao último soldo recebido na ativa) e paridade (reajuste igual ao da ativa), sem exigência de idade mínima. No momento em que passa para a reserva, o militar recebe uma ajuda de custo – paga em parcela única – equivalente a quatro vezes o soldo do maior posto de seu círculo hierárquico.</p> <p>A contribuição de ativos e inativos é</p>	<p>Foram excluídos da EC 103/19. Sua reforma se deu pela Lei 13954/19.</p> <p>Militares das Forças Armadas passarão para a reserva após 35 anos de serviço, mantendo o direito a benefício integral e paridade, sem exigência de idade mínima.</p> <p>A ajuda de custo será duplicada, correspondendo a oito vezes o soldo do maior posto de seu</p>

	<p>de 7,5% sobre o salário, com alíquota adicional de 1,5% para quem ingressou antes de 2000 e quiser garantir pensão vitalícia para as filhas. Pensionistas recebiam benefício integral e não contribuíam ao sistema de proteção social das Forças Armadas.</p> <p>As regras para policiais militares e bombeiros são definidas pelos estados.</p>	<p>círculo hierárquico.</p> <p>A contribuição cobrada de ativos e inativos passará para 9,5% em 2020, 10,5% em 2021 e 10,5% de 2022 em diante. Quem ingressou antes de 2000 e quiser garantir pensão vitalícia para as filhas continuará pagando o adicional de 1,5%.</p> <p>Pensionistas mantiveram o direito a benefício integral, mas passaram a contribuir ao sistema de proteção social das Forças Armadas. A alíquota começou em 9,5% e subirá um ponto percentual por ano, até chegar a 10,5% de 2022 em diante.</p> <p>Bombeiros e policiais militares foram enquadrados nas mesmas regras dos militares das Forças Armadas, com integralidade e paridade.</p>
Policiais civis e federais	<p>Aposentadoria após 25 anos de contribuição (mulheres) e 30 anos (homens), com, no mínimo, 15 e 20 anos de exercício do cargo, respectivamente, sem exigência de idade mínima.</p>	<p>Para policiais da esfera federal** em atividade no momento da aprovação da reforma: idade mínima de aposentadoria de 52 anos (mulheres) e 53 anos (homens), com pelo menos 15 e 20 anos de exercício da atividade policial. Será preciso cumprir “pedágio” de 100% sobre o tempo de contribuição que falta para se aposentar pelas regras atuais (25 anos para mulheres e 30 para homens). Quem atingir esses requisitos terá direito a aposentadoria integral, igual à do último salário na ativa.</p> <p>Para policiais da esfera federal** que ingressarem na carreira após a aprovação da reforma: idade mínima de aposentadoria de 55 anos para ambos os sexos, com no mínimo 30 anos de contribuição, e 20 anos (mulheres) e 25 anos (homens) de exercício da atividade policial, respectivamente.</p>
Trabalhadores rurais	<p>Aposentadoria aos 55 anos (mulheres) e 60 anos de idade (homens).</p> <p>Para agricultores em regime de economia familiar, conhecidos como segurados especiais, a contribuição à Previdência equivale a 1,2% da</p>	<p>Mantidas as regras para os trabalhadores rurais.</p>

	<p>comercialização da produção da família (quando há comercialização), mas basta ao segurado comprovar 15 anos de atividade no campo para se aposentar.</p> <p>Empregados e contribuintes individuais do campo seguem as regras gerais de contribuição do INSS e têm de comprovar 15 anos de contribuição para se aposentar.</p> <p>Valor da aposentadoria: Um salário mínimo para os segurados especiais. Para os empregados e contribuintes individuais rurais, cálculo segue as regras gerais do INSS.</p>	
Parlamentares <sup>48</sup>	<p>1) Deputados federais e senadores</p> <p>Até 29 de outubro de 1997: Aposentadoria aos 50 anos de idade e com mínimo de oito anos de mandato, pelo Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC). O valor de benefício é proporcional ao tempo de mandato, com o mínimo de oito anos garantindo o benefício de 26% do subsídio mensal do parlamentar. Embora o IPC tenha sido extinto, antigos parlamentares que eram vinculados a ele continuam a ter seus benefícios pagos segundo essas regras.</p> <p>A partir de 30 de outubro de 1997: Aposentadoria aos 60 anos de idade e 35 de contribuição, pela Previdência Social ou pelo Plano de Seguridade dos Congressistas (PSSC). A contribuição é de 11% do subsídio mensal. Só recebe</p>	<p>Parlamentares de todas as esferas (federal, estaduais, municipais) que tomarem posse após a promulgação da EC 103/19 não poderão aderir aos regimes próprios existentes hoje para políticos.</p> <p>Pela nova regra permanente, eles vão contribuir e se aposentar de acordo com as novas regras gerais do INSS, com aposentadoria aos 62 anos (mulheres) e 65 (homens) e mínimo de 20 anos de contribuição.</p> <p>Regra de transição: Parlamentares que estiverem no exercício do mandato na data de promulgação da emenda à Constituição e ex-parlamentares inscritos no PSSC que já fizeram contribuições para o regime</p>

<sup>48</sup> A título de curiosidade, o Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), criado pela Lei nº 9.506/1997, está em vigor desde 1º de fevereiro de 1999. Trata-se de um plano de previdência parlamentar de participação facultativa. O parlamentar que não aderir ao PSSC no prazo de trinta dias após o início do mandato passará automaticamente à condição de contribuinte obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (INSS), exceto se já for contribuinte de regime próprio de previdência dos servidores públicos (RPPS), condição que deve ser informada no ato da posse. O PSSC prevê 1) aposentadoria com proventos integrais, após 35 anos de exercício de mandato e 60 anos de idade, para mulheres e homens; 2) aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de exercício de mandato, após 35 anos de contribuição e 60 anos de idade, para ambos os gêneros. Neste caso, os proventos serão calculados à razão de 1/35 por ano completo de mandato; 3) aposentadoria por invalidez permanente decorrente de doença grave especificada em lei ou de acidente de trabalho, com proventos integrais (só durante o exercício do mandato); 4) aposentadoria por invalidez permanente, nos demais casos previstos em lei, com proventos proporcionais calculados à razão de 1/35 por ano de mandato, assegurado o mínimo de 26% do subsídio parlamentar; e 5) pensão por morte do segurado, correspondente ao valor dos proventos de aposentadoria que o segurado recebia ou a que teria direito, assegurado o valor mínimo de 13% do subsídio parlamentar.

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC)*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/camara-noticias/camara-destaca/56a-legislatura/no-exercicio-do-mandato/plano-de-seguridade-social-dos-congressistas-pssc>. Acesso em: 14 dez. 2021.

	<p>aposentadoria integral (equivalente ao salário de parlamentar) quem contribuir por 35 anos para o PSSC. Caso contrário, valor é proporcional ao tempo de mandato – cada ano equivale a 1/35 do subsídio do parlamentar, hoje em R\$ 33,7 mil.</p> <p>2) Deputados estaduais, vereadores, governadores: As regras variam conforme o estado e o município.</p>	<p>poderão optar por continuar em seus atuais regimes previdenciários. Para os que optarem, a idade mínima de aposentadoria será de 62 anos (mulheres) e 65 (homens), com “pedágio” de 30% sobre o tempo de contribuição faltante para a aposentadoria.</p> <p>Parlamentares que tomarem posse após a promulgação da EC 103/19 e que já tiverem histórico de contribuições para o regime geral (INSS) ou para regimes próprios de servidores públicos poderão aproveitar as regras de transição estabelecidas para esses regimes.</p>
Aposentadoria por invalidez	<p>O trabalhador que ficava permanentemente incapacitado para o trabalho recebia benefício integral, equivalente a 100% da média dos salários de contribuição.</p>	<p>O aposentado por invalidez receberá no mínimo 60% da média salarial, caso tenha contribuído por até 20 anos à Previdência. Para cada ano adicional de contribuição, serão acrescidos 2% da média ao benefício.</p> <p>Se a invalidez for decorrente de acidente de trabalho ou doença profissional, no entanto, o benefício será integral (100% da média), independentemente do tempo de contribuição.</p>
Pensões	<p>No INSS, a pensão equivalia a 100% do benefício, limitado ao teto do regime geral (de R\$ 5.839,45 em 2019).</p> <p>Para servidores públicos que recebiam até o teto do INSS, o valor da pensão deixada por eles era integral (100% do benefício). Para remunerações superiores ao teto, acrescenta-se à pensão 70% do valor excedente.</p> <p>Era permitido o acúmulo de pensão e aposentadoria, sem limite.</p>	<p>Foi instituída uma cota familiar de 50% do valor do benefício a que o segurado ou segurada recebia (ou ao qual teria direito quando se aposentasse), mais 10% por pensionista, até o limite de 100%. Assim, se apenas uma pessoa, por exemplo, somente a viúva receber a pensão, a cota familiar será de 60% (50% mais 10%). Se forem duas pessoas, será de 70% (50% + 10% + 10%). Até 100% com cinco pessoas ou mais: 100% (50% + 10% + 10% + 10% + 10% + 10%).</p> <p>Nenhuma pensão será inferior ao salário mínimo, ainda que na soma dos percentuais, o resultado seja menor.</p> <p>Em caso de morte por acidente de trabalho ou doenças profissionais, a cota familiar da pensão será</p>

		sempre integral, independentemente do número de pensionistas.
Benefício assistencial	O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um programa que paga um salário mínimo mensal a pessoas com deficiência (de qualquer idade) e idosos com 65 anos ou mais de famílias com renda familiar per capita de até 25% do salário mínimo.	As regras gerais para o BPC não mudaram. A única alteração foi o acréscimo do critério de renda familiar (de, no máximo, 25% do salário mínimo, per capita) na Constituição, numa tentativa de evitar fraudes e questionamentos na Justiça.

Nota: \* A reforma da carreira e do sistema de proteção social das Forças Armadas não faz parte da PEC 6/2019;  
 \*\* Policiais federais, rodoviários federais, ferroviários federais, policiais civis do Distrito Federal, policiais legislativos, agentes socioeducativos e agentes penitenciários federais.  
 Fonte: BRASIL, 2019b.

### 4.3 Elites e a manutenção do seu poder

Um conjunto de normas e decretos, de viés corporativista, durante a vigência da 1ª Constituição Republicana, de 1891, definiram o modelo de proteção social brasileiro. Para os trabalhadores urbanos, instituiu-se uma previdência de natureza privada, vinculada a categorias profissionais e empresas, com tríplice quotização do custeio entre os trabalhadores, empregadores e o Estado. Para os servidores públicos e militares, por outro lado, organizou-se um sistema assistencial público e gratuito para os beneficiários. Como demonstrado no capítulo 1, o aspecto privilegiado de alguns sistemas previdenciários para determinadas categorias profissionais encontra-se presente desde o início do estatuto. A gratuidade do sistema público, na sua origem, implicava a inexistência de contribuição específica do grupo segurado, e conseqüentemente, a dispersão do seu custeio, mediante a oneração de toda sociedade.

Historicamente, militares, magistrados e servidores públicos tiveram regimes previdenciários favorecidos. Sua posição estratégica no aparelho do Estado lhes confere acesso à riqueza (altos salários), poder (capacidade de tomar decisões) e prestígio (distinção pelo mérito da aprovação em concurso público e/ou reconhecimento da essencialidade da função). Essas prerrogativas de poder, ainda que não presentes ao mesmo tempo para todos os grupos, os constituiu como elites (WRIGHT MILLS, 1986). Diante das distinções inerentes a essas categorias, cabe uma análise detida sobre o impacto das reformas em suas coberturas previdenciárias.

#### 4.3.1 Militares: uma elite resguardada

Os servidores militares no Brasil possuem um regime próprio, com regras diferenciadas do RGPS e do RPPS dos servidores civis. A Constituição Federal de 1988 prevê esse regime para as Forças Armadas - Marinha, Exército e Aeronáutica (art. 142, §3º, X, BRASIL, 1988) e para militares estaduais e distritais - polícia militar e corpo de bombeiros militar (art. 42, BRASIL, 1988). Assim, a categoria *militar* refere-se sempre aos policiais militares, bombeiros e integrantes das Forças Armadas. Toda a classe é regida também pela Lei nº 6.880/1980, chamada de Estatuto dos Militares, com as alterações da Lei 10.416/2002, Lei 11.447/2007 e Medida Provisória 2.215/2001.

Diferentemente dos empregos civis, não existe o estatuto da aposentadoria para os militares. O que se aproxima da aposentadoria é a chamada reserva remunerada. De acordo com a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, os militares continuam à disposição das Forças Armadas, estando sujeitos à prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização, em casos de emergência ou guerra (art. 96, parágrafo único, BRASIL, 1980). O militar só é, definitivamente, “aposentado” ou afastado do serviço, quando é reformado. O vice-presidente da República, General Antonio Hamilton Mourão, por exemplo, entrou para a reserva remunerada Exército em fevereiro de 2018. Um militar da ativa ou da reserva passa à situação de reformado após condenação a pena de reforma por sentença passada em julgamento; atingir a idade-limite de permanência na Reserva; ser julgado inválido ou fisicamente incapaz definitivamente para o serviço ativo das Forças Armadas; ser julgado incapaz moral ou profissionalmente, em processo regular; ou ser considerado incapacitado fisicamente após dois anos de agregação (art. 25, BRASIL, 1965). Jair Bolsonaro é capitão reformado do Exército, desde março de 2015, quando atingiu a idade-limite (à época) de permanência na reserva (60 anos para capitães), na qual se encontrava desde 1988, após ter sido eleito vereador da cidade do Rio de Janeiro.

Os militares nunca foram alvos principais das reformas da previdência. Essa negligência é curiosa, visto que seu estatuto previdenciário é regido por norma infraconstitucional (Lei nº 6.880/1980, com alterações da Lei 10.416/2002, Lei 11.447/2007 e Medida Provisória 2.215/2001). O rito de alteração na previdência da categoria é mais fácil do que o necessário para promover reformas na previdência dos trabalhadores civis e servidores públicos, que, por serem matéria constitucional, devem ser dar por meio de propostas de emenda à Constituição. Durante a reforma do governo Cardoso, empreendida pela EC 20/98,

as regras do regime próprio da categoria foram mantidas. A reforma não contemplou os militares, apesar de contar com a apresentação de emendas para inclusão de seus membros nas alterações aventadas. Contudo, essas emendas não tiveram endosso substantivo no Parlamento, o que reforça o ponto de que os militares não estavam no escopo da reforma de 1998. A reforma do governo Lula (EC 41/03), por sua vez, limitou seu foco nas mudanças do Regime Próprio dos Servidores Públicos (RPSP). Esse enfoque já excluía, de antemão, qualquer pretensão de alteração na aposentadoria militar. Dessa forma, os militares só teriam uma reforma no estatuto de sua aposentadoria, no bojo nas alterações empreendidas pela reforma da previdência de Jair Bolsonaro (EC 103/19). A aposentadoria militar não foi contemplada na reforma. A proposta do governo sempre foi discutir a situação dessa categoria em uma proposição separada, com mudanças graduais, mais favorável aos seus membros. Categoria cara ao governo, sendo o próprio Bolsonaro ex-capitão do Exército, os militares tiveram sua própria reforma dada pela Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019.

A Lei 13.954/2019 alterou a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), dentre outras disposições sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares. O novo texto instituiu que os militares ingressantes nas Forças Armadas a partir de vigência da reforma devem cumprir, no mínimo, 35 anos de tempo de serviço para entrar na reserva remunerada, sendo 30 anos de exercício de atividade de natureza militar nas Forças Armadas, para os oficiais formados nas Academias e Escolas militares, ou 25 anos de atividade, para àqueles que não se enquadram na hipótese anterior. Ao contrário da nova regra de aposentadoria do trabalhador privado (65 anos para homens e 62 anos para mulheres, com mínimo de 15 anos de contribuição), não é preciso ter uma idade mínima para entrar na reserva remunerada. Para os militares ativos, que pretenderem entrar na reserva remunerada, há uma regra de transição de cumprimento de pedágio de 17% do tempo faltante para a aposentadoria até a vigência da reforma e mais 30 anos de serviço, conforme estabelecido pela regra anterior. Modelo bem mais favorável do que o estipulado para os trabalhadores da iniciativa privada nas cinco opções de regra de transição estabelecidas pela EC 103/19.

A Lei 13.954/2019 também alterou a idade mínima para a saída da reserva remunerada de acordo com a patente: 75 anos para o oficial-general (antes 68), 72 anos para o oficial superior (antes 64), 68 anos para o capitão-tenente, capitão, oficial subalterno (antes 60 para as três patentes) e praça (antes 56 anos). A idade para passar à reserva aumentou consideravelmente, sem a aplicabilidade de regra de transição. O militar pode ser reformado sem cumprir a idade mínima apenas em casos excepcionais; geralmente, relacionados a situações de invalidez, incapacidade, condenação penal ou indicação a outro cargo.

A alteração da idade mínima para saída da reserva foi um dos poucos benefícios perdidos pelos militares. Por outro lado, o cálculo de sua aposentadoria, com integralidade e paridade, é um dos grandes privilégios mantidos pela categoria. Ao invés de receberem uma porcentagem baseada na média de salários recebidos, como ocorre com os trabalhadores da iniciativa privada, os militares recebem exatamente o que ganhavam no último cargo (integralidade). Além disso, eles têm direito aos mesmos reajustes de remuneração recebidos pelos militares que estão na ativa (paridade). Até a reforma da previdência de 2003 (EC 41/03), os funcionários públicos também tinham direito à integralidade e paridade, mas esses benefícios foram extintos. Atualmente, apenas os militares mantêm essas prerrogativas, que se somam à inexistência de teto para o valor de suas remunerações. A única desvantagem é que a categoria continua recolhendo contribuições previdenciárias em reserva remunerada ou reforma. Cabe nota de que de 2013 até a reforma do governo Bolsonaro em 2019, as despesas com pagamentos de remuneração aos militares passaram de 0,92% do PIB (em 2013) para 1,12% do PIB (em 2019), sendo que, desta proporção, em 2019, gastou-se mais com inativos e pensões, equivalente a 0,71% do PIB, do que com o pessoal ativo, 0,41% do PIB (OREIRO; FERREIRA-FILHO, 2021).

Antes da reforma da previdência de 2019 (EC 103/19), as regras de cálculo da aposentadoria dos policiais militares e bombeiros militares eram definidas pelos estados. Apesar de membros da mesma categoria, policiais e bombeiros não contavam com os mesmos benefícios dos militares das Forças Armadas. A partir da EC 103/19 e de alterações instituídas pela Lei 13954/19, bombeiros e policiais militares foram enquadrados nas mesmas regras dos militares das Forças Armadas, com integralidade e paridade nas suas remunerações. Sobre esse ponto, Jair Bolsonaro engajou-se pessoalmente e publicamente para ampliação dos benefícios para essas categorias. Apático em relação à reforma da previdência em geral, Bolsonaro foi ativo quando a temática eram os militares e as polícias. Ele pretendia que os benefícios conferidos aos membros das Forças Armadas, bombeiros e polícias militares fossem estendidos aos policiais civis e federais. Esses últimos alcançaram regras de aposentadoria mais favoráveis com a EC 103/19, ainda que não os mesmos proveitos dos militares.

A reforma da previdência dos militares (Lei 13954/19) foi bem mais branda do que a reforma da previdência dos trabalhadores do setor privado (EC 103/19), mas também trouxe mudanças importantes. Uma das mais significativas foi o aumento das alíquotas de contribuição, que passaram de 7,5% para 10,5% para militares ativos e inativos. Antes, os militares na ativa não contribuía para suas “aposentadorias”, apenas para as pensões. Isto

deve-se ao fato de que, na reserva remunerada, eles podem ser convocados para a guerra; o que, na prática, não costuma acontecer desde a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Assim, o benefício previdenciário do reservista era entendido como um salário. Como a categoria já pagava contribuição de 3,5% referente à assistência médica, hospitalar e social, a soma das duas contribuições para ativos, inativos e pensionistas chega a 14%. Para filhas pensionistas vitalícias não inválidas<sup>49</sup>, a alíquota poderá chegar a 13,5% sobre a pensão recebida. Também houve redução considerável do rol de dependentes que podem receber a pensão militar (com integralidade e paridade).

Os benefícios previdenciários para membros das Forças Armadas brasileiras são mais generosos do que os concedidos para militares de países como Estados Unidos e Reino Unido; nações que se envolvem em conflitos armados com frequência. Nos últimos anos, as Forças Armadas brasileiras só se envolveram em conflitos durante missões de paz da Organização das Nações Unidas, como no Haiti (MINUSTAH) e no Líbano (UNIFIL). O sistema de aposentadoria de militares norte-americanos, por exemplo, corresponde a 2% do salário para cada ano de serviços prestado. Dessa forma, com 30 anos prestados, a aposentadoria representaria 60% do salário na ativa. Modelo parecido ao do Reino Unido, onde a aposentadoria também é proporcional, calculada a partir do salário final, do número de anos de serviço e de um coeficiente específico para o serviço militar. Após 30 anos de serviço, é possível se aposentar com cerca de 43% do salário na ativa. Em ambos os países, a aposentadoria de militares só é integral em caso de morte em serviço ou invalidez. O Ministério da Defesa brasileiro afirma, contudo, não ser adequado realizar comparações com esses países, porque eles têm uma “série de benefícios indiretos para os militares, como, por exemplo, a isenção de determinados impostos”. Além disso, o Órgão aponta que “o poder de compra dos salários de americanos e britânicos seria maior, o que lhes permitiria a acumulação de patrimônio ao longo do serviço superior à dos brasileiros” (BBC BRASIL, 06/12/2018).

Em todos os países da América Latina, os membros das Forças Armadas possuem programas de previdência próprios e privilegiados; à exceção da Costa Rica, que não têm Forças Armadas, e do Panamá, que integra as Forças. No Chile, como no Brasil, esse benefício se baseia em 100% do último salário (integralidade) e se ajusta com o salário em atividade (paridade) e seu custo absorvia 1,3% do PIB em 2000, o triplo do custo do benefício

---

<sup>49</sup> O artigo da Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, sobre as pensões militares, que permitia a pensão vitalícia para filhas de militares, não está mais em vigor no Brasil, depois que foi revogado pela medida provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001.

mínimo e do benefício assistencial juntos, concedidos pela previdência do país aos trabalhadores da iniciativa privada. Na Argentina, os membros das forças armadas podem se aposentar aos 43 anos de idade com 25 anos de serviços. Na Colômbia, com apenas 15 anos de serviços. Em El Salvador, os militares podem se aposentar com 50 anos de idade (10 a menos que no sistema geral do país), uma taxa de reposição máxima de 100% e uma soma equivalente ao salário médio dos últimos cinco anos para cada ano de contribuição (MESA-LAGO, 2006). Justifica-se essa diferenciação pelo fato de as carreiras dos militares serem mais curtas e os riscos mais altos, além da categoria possuir restrições como serem proibidos de entrar em greve, não contarem com horas extras, adicionais noturnos e de periculosidade. No entanto, esta mesma lógica poderia ser aplicada a trabalhadores como os mineiros (periculosidade) e às polícias de modo geral (demais vedações). Importa ressaltar, no entanto, que os países citados passaram por ditaduras militares no século XX. Quando no Poder, esse grupo reservou e preservou para si uma série de privilégios. No caso da América Latina, o medo de uma possível retomada dos militares ao governo tende a fazer com que as elites políticas democráticas evitem alterar os privilégios adquiridos por eles.

#### 4.3.2 Magistrados: uma elite coesa e mobilizada

Magistrado é o membro da Magistratura, gênero de que são espécies os ministros, desembargadores e juízes, nomeados nos termos da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. A aposentadoria dessa categoria sempre foi considerada um sistema especial. Na redação original da CF/88, as regras de aposentadoria dos servidores públicos em geral constavam do art. 40, enquanto a dos magistrados, também servidores públicos, possuíam regramento diferenciado descrito pelo art. 93, VI (BRASIL, 1988). A reforma da previdência de 1998, EC 20/98, contudo, alterou essa realidade, ao modificar a redação do inciso VI, do art. 93, determinou que fossem aplicadas as mesmas regras adotadas para os demais servidores aos magistrados; o que, na prática, nunca ocorreu.

Determinadas atividades profissionais desgastam mais os trabalhadores ou os colocam em maior risco. Nesses casos, a Constituição Federal prevê que estes possam se aposentar com menor tempo de serviço, pois do contrário, passariam maior tempo em situações de perigo ou degradantes. Nesse bojo, é forçoso justificar a aposentadoria especial para os

membros da Magistratura. É possível argumentar que alguns profissionais exercem atividade de risco ao aplicar a justiça e contrariar interesses ilegais, convivendo com ameaças que acabam afetando o seu bem-estar físico e psicológico. Todavia, o magistério, enquanto classe, não enfrenta um cotidiano de periculosidade ou insalubridade, a ponto de fundamentar-se uma aposentadoria especial<sup>50</sup>.

Por outro lado, juízes e desembargadores, além de uma remuneração inicial na carreira de aproximadamente R\$ 26,500.00 mensais, podendo chegar ao teto de até R\$ 39 mil reais (valores atualizados para 2022), lhes cabe uma série de benefícios como auxílio-alimentação; auxílio-saúde; auxílio pré-escolar (valor fixo mensal por filho com até cinco anos); ajuda de custo para mudança (pode chegar a R\$ 30 mil, para custear despesas de transporte e mudança de domicílio devido ao cargo); auxílio-funeral (pago à família em caso de morte do juiz), abono de permanência (pago ao juiz que já poderia ter se aposentado, mas continua trabalhando; equivale a 3 salários mínimos mensais); férias não tiradas, caso não seja tirado o período completo de 60 dias de férias no ano (período computado para além dos recessos do Judiciário em julho e no final de cada ano); gratificação por exercício cumulativo (pago a juízes que acumulam mais de um cargo, podendo chegar a R\$ 10 mil mensais); auxílio-educação para custear a escola dos filhos; gratificação por encargo de curso ou concurso para juízes federais que participam de cursos de capacitação, seja na elaboração do material didático ou como instrutor em sala de aula. (chega a R\$ 25 mil, aproximadamente); gratificação natalina (valor extra pago no mês de dezembro) e; auxílio-natalidade (valor único pago o mês de nascimento do filho). Ainda é admissível a concessão de outros benefícios, sempre que o Tribunal, da instância a qual o magistrado é filiado, julgue necessário para garantia do melhor exercício da profissão (CNJ, 20/10/2017). Dessa forma, é possível que membros da Magistratura alcancem remunerações muito acima do teto constitucional (salário de um ministro do Supremo Tribunal Federal, correspondente a R\$ 39.293,32, em 2022); o que não é raro ocorrer<sup>51</sup>.

Os magistrados foram um notório ator de veto à reforma da previdência do governo Cardoso (EC 20/98). Desde o começo da apreciação da reforma na CCJ da Câmara, essa classe exerceu forte pressão sobre o governo. A Associação de Magistrados do Brasil (AMB)

---

<sup>50</sup> A Aposentadoria Especial é o benefício previdenciário precoce concedido ao trabalhador que exerce as atividades laborativas exposto a agentes químicos, físicos e biológicos, causadores de prejuízo à sua saúde e à integridade física, conforme redação dada pelo art. 201, § 1, inciso II, da CF/1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

<sup>51</sup> Sobre a remuneração de juízes acima do teto constitucional, ver: FOLHA DE SÃO PAULO. *Mais de 350 juízes receberam acima de R\$ 100 mil em ao menos um mês deste ano*. Marchesini, Lucas. 21 jun. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/06/mais-de-350-juizes-receberam-acima-de-r-100-mil-em-ao-menos-um-mes-deste-ano.shtml>. Acesso em: 2 ago. 2022.

ajuizou uma série de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIn) junto ao Supremo Tribunal Federal contra a reforma, durante os anos de 1995 e 1996. As ADIns pararam quando suas reivindicações foram contempladas pela complementação de voto do relator da CCJ, deputado Euler Ribeiro (PMDB-AM, governo). O substitutivo do relator preservou a paridade entre aposentadorias e pensões e a integralidade de proventos de servidores públicos de carreira, o que atendia à classe, mas retirou esse último benefício dos funcionários públicos de baixo escalão. A mobilização dos membros do Poder Judiciário inflamou-se quando foi retirado do substitutivo do Senado a expressão “no que couber” do inciso do artigo da Constituição que trata sobre suas aposentadorias e pensões (art. 93, VI, BRASIL, 1988). A expressão deixava margem de interpretação para o estabelecimento de regras especiais para a categoria. Sua supressão conferiu aos magistrados as mesmas regras de aposentadoria e pensão dos demais servidores públicos. Ao final, a reforma da previdência de 1998, extinguiu a aposentadoria integral dos magistrados e implantou a obrigatoriedade da alíquota previdenciária. Antes da reforma, os magistrados podiam se aposentar com o mesmo salário da ativa (integralidade), com base apenas no tempo de serviço, sem comprovação de recolhimento das contribuições previdenciárias. Contudo, desde 1994, para os juízes da União, e para toda magistratura brasileira desde a EC 20/98, o regime previdenciário dos magistrados passou a ser contributivo; ou seja, o juiz, desembargador ou ministro se aposenta de acordo com o tempo de contribuição que tiver.

A reforma do governo Lula, implementada pela EC 41/03, foi a que mais alterou o estatuto previdenciário da Magistratura. A reforma de 2003 foi centrada na revisão das regras de aposentadoria dos servidores públicos. Os magistrados, enquanto tal, não passaram ilesos. A integralidade ficou reservada aos servidores da ativa. Para ter direito ao benefício, os magistrados passaram a apresentar mínimo de 55 anos (mulher) e 60 anos (homem), com 30 anos de contribuição (mulher) e 35 (homem), 20 anos de carreira e 5 anos no cargo efetivo. Quem não cumprir esses requisitos terá a aposentadoria calculada com base na média das contribuições feitas ao longo da vida laboral, a partir de julho de 1994. A paridade foi extinta. O teto do benefício previdenciário pago aos magistrados aposentados da União foi limitado pela remuneração do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). O subteto para os servidores estaduais ficou restrito ao salário dos desembargadores, correspondente a 90,25% do salário do ministro do STF.

A ideia de limitar o valor da aposentadoria custeada pelo regime previdenciário e deixar o valor excedente a cargo de um plano complementar surgiu com a EC 20/98, na nova redação que a emenda deu ao art. 40 da CF/88. Contudo, estabeleceu-se que as novas regras

que deveriam constar em lei complementar. Ocorre que a EC 41/03 modificou a redação da EC 20/98 (parágrafo 15) e permitiu que esse regime complementar fosse instituído por lei de iniciativa do Poder Executivo (lei ordinária). Também determinou que o plano fosse ofertado somente por entidades fechadas de previdência complementar e natureza pública e que os benefícios deveriam ser ofertados apenas na modalidade de contribuição definida. Para os servidores públicos federais vinculados ao Poder Judiciário da União, conceito que abrange os juízes federais, os juízes do trabalho, os juízes do DF24 e os juízes militares, foi criado o Funpresp-Jud<sup>52</sup>. Com a publicação e vigência da Lei n. 13.183, de 05 de novembro de 2015, todos os servidores que ingressaram no serviço público, a contar de sua vigência, com remuneração superior ao teto fixado pelo Regime Geral, deverão ser automaticamente inscritos no plano complementar (Funpresp-Jud, no caso dos magistrados que integram o Poder Judiciário da União) (FUNPRESP-JUD, 2022).

A reforma do governo Bolsonaro, EC 103/19, trouxe alterações na contribuição dos inativos e pensionistas da categoria. Segundo o texto da emenda, a contribuição dos inativos e pensionistas deverá incidir somente sobre o valor que supere o teto do RGPS, bem como a identidade das alíquotas aplicadas aos servidores ativos. Seu texto deixou claro que, para verificar qual será a alíquota aplicável, deverá ser considerado o total do benefício recebido. Uma outra alteração importante se refere à revogação do § 21 do art. 40 da CF/89, que trazia um tratamento diferenciado ao beneficiário portador de doença incapacitante, com aplicação da alíquota somente sobre o que excedesse ao dobro do teto do RGPS. Assim, a contar da vigência da EC 103/19, extinguiu-se este tratamento diferenciado, passando a incidir contribuição sobre o valor excedente ao teto do RGPS, como ocorre com os demais inativos e pensionistas. Outra alteração salutar foi de que o estatuto da aposentadoria compulsória foi retirado da Constituição; apesar de persistir necessidade de alteração na norma infraconstitucional da Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Dessa forma, se o juiz for punido com a aposentadoria compulsória<sup>53</sup>, ele se aposentará com base no valor das

---

<sup>52</sup> Na magistratura da União, os juízes que entraram a partir de outubro de 2013 até novembro de 2015, foram contemplados no novo regime jurídico e terão a aposentadoria limitada ao teto do regime geral de previdência, para o qual recolhem mensalmente (alíquota de 16,43%). Sobre a remuneração excedente, não há qualquer incidência de contribuição, mas, em contrapartida, o benefício de aposentadoria futuro observará também o limite do teto fixado pelo RGPS.

<sup>53</sup> Art. 28 - O magistrado vitalício poderá ser compulsoriamente aposentado ou posto em disponibilidade, nos termos da Constituição e da presente Lei.

Art. 29 - Quando, pela natureza ou gravidade da infração penal, se torne aconselhável o recebimento de denúncia ou de queixa contra magistrado, o Tribunal, ou seu órgão especial, poderá, em decisão tomada pelo voto de dois terços de seus membros, determinar o afastamento do cargo do magistrado denunciado.

contribuições que recolheu durante sua vida profissional, e não com a integralidade, como ocorria até a reforma da previdência de 1998.

Os magistrados são servidores públicos, mas durante as reformas da previdência, a categoria mobilizou-se como se fosse uma espécie a parte. Os membros do Poder Judiciário temiam e ultrajavam-se que uma reforma os conferisse o mesmo regime previdenciário dos demais servidores públicos. Esse receio estava presente durante a reforma do governo Cardoso, quando a categoria, por meio de suas representações de classe, atuou como ator de veto da reforma. O longo e desgastante processo de tramitação da reforma de Cardoso, devido a mudanças de prioridades de agenda do governo e ao empenho combativo da oposição, fez com os servidores públicos, e os magistrados, por conseguinte, não participassem no escopo central da reforma. O texto final da EC 20/98 centrou-se no regime geral da previdência dos trabalhadores da iniciativa privada.

Na ocasião da reforma da previdência do governo Lula, a Magistratura foi aguerrida na defesa de suas pautas. A categoria, por meio de seus representantes setoriais, ameaçou realizar extensas greves, caso suas demandas não fossem acolhidas pela classe política. Por sua vez, o governo insistia em tratar todos os servidores públicos sob o mesmo arcabouço de medidas. O estabelecimento de um subteto para os membros do Judiciário foi introduzido na reforma para ajudar a compor o orçamento dos estados, uma vez que o governo havia negociado a proposta de reforma previamente com os governadores, que independente das ideologias políticas, apoiaram de forma unânime a medida. Os magistrados, apesar de compostos por diferentes categorias, foram um ator de veto altamente coeso (TSEBELLIS, 1997). A audaciosa ameaça de greve dos juízes levou a uma redefinição de estratégia do governo. Tendo menosprezado inicialmente o poder político da Magistratura, o Executivo foi obrigado a reconhecer que pontos essenciais para a efetividade da reforma, como a contribuição dos inativos e o estabelecimento de tetos e subtetos seria definido judicialmente. Essa especificidade da atividade dos magistrados diferencia seu poder de barganha das demais elites analisadas, como os militares e servidores públicos em geral, e lhes confere o status de *elite do poder*, nos termos de Wright Mills (1986). Os magistrados brasileiros congregam altas remunerações (*riqueza*), com capacidade de tomar decisões de grandes impactos para a coletividade (*poder*) e possuem reconhecimento social pela aprovação em concurso público (*prestígio*).

Essa configuração parece ser uma das razões para os elevados custos da justiça no Brasil, onde o orçamento do Judiciário por habitante supera o de países como Alemanha e Estados Unidos, ou Argentina e Venezuela. O Brasil gastava 1,30% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2014, com despesas do Poder Judiciário, no qual 89% desse valor era para pagamento de pessoal, ao passo que Alemanha e Estados Unidos gastavam, respectivamente, 0,32% e 0,14%, enquanto Argentina e Venezuela investiam 0,13% e 0,34%. O Poder Judiciário brasileiro também é o que conta com o maior número de funcionários auxiliares da magistratura por habitante (DA ROS, 2015). Poupados da reforma da previdência de 2019, os magistrados custaram, naquele ano, mais de 100 bilhões de reais dos cofres públicos (1,5% do PIB); dinheiro usado, sobretudo, para pagar salários (despesa com pessoal). Em 2014, o custo total do Judiciário brasileiro era de 90,3 bilhões de reais. Em 2019, o Judiciário brasileiro pagou ao menos 415 milhões de reais em benefícios a juízes e desembargadores, como auxílio-moradia, auxílio-saúde, auxílio pré-escolar e indenização por férias não tiradas; sem considerar os membros do STF e a Justiça Eleitoral. Esse dinheiro foi o dobro do que os deputados federais, que também são uma elite política, econômica e social, ou uma elite do poder (WRIGHT MILLS, 1986), gastaram com cota parlamentar no mesmo período (208 milhões de reais). Além dos salários, há os benefícios extras, como auxílio-moradia e indenização por férias não tiradas, o que faz ser comum magistrados receberem valores muito superior ao do teto constitucional do funcionalismo (PIAUÍ, 07/09/2020).

Os privilégios e poderes dos magistrados são justificados (e normalizados) por um discurso de mérito pessoal (aprovação em concurso público) e pela importância da função, mascarando os processos desiguais de acumulação de distintos tipos de capitais necessários para constituição de tal mérito. Na medida em que uma elite é formada por indivíduos de origens, educação, carreira e estilo de vida semelhante, há uma base psicológica e social para sua unidade, fundamentada no fato de se fundirem facilmente uns com os outros. A estrutura e mecânica das hierarquias institucionais mantidas pelas elites e a coordenação e cooperação de objetivos é o que possibilita a existência, conservação e perpetuação de uma elite do poder (WRIGHT MILLS, 1986). A partir da Constituição de 1988, a investidura em cargo ou emprego público passou a depender de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos (BRASIL, art. 37, II, 1988). Do ponto de vista das condições materiais para o ingresso na magistratura, é importante notar que o mérito necessário, tanto para a participação, quanto para o sucesso no processo seletivo depende da aquisição de um conjunto de capitais econômico, social e cultural que não está disponível para a maioria das pessoas, um processo que se estende pelo exercício da profissão em suas dinâmicas de progressão.

Diante disso, nas circunstâncias de extremas desigualdades econômica e social nas quais os processos de seleção de magistrados<sup>54</sup> são realizados no Brasil, eles constituem um importante fator de preservação do campo jurídico como um espaço quase exclusivo das elites já estabelecidas (RAMOS; CASTRO, 2019).

#### 4.3.3 Servidores públicos: uma elite enfraquecida

Servidores públicos são todos aqueles que mantêm vínculo de trabalho profissional com os órgãos e entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, estados, Distrito Federal, municípios (administração direta) ou suas respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (administração indireta) (BRASIL, art. 37; art. 38, 1988). Trata-se, portanto, de uma designação genérica e abrangente, introduzida pela Constituição de 1988, uma vez que, até a sua promulgação prevalecia a denominação de funcionário público para identificação dos titulares de cargos na administração direta, considerando-se equiparados a eles, os ocupantes de cargos nas autarquias, aos quais se estendia o regime estatutário. Assim, os servidores públicos são titulares de cargo público, possuem relação estatutária e integram órgãos da administração direta, autarquias ou fundações públicas.

A profissionalização do serviço público prevista pela Constituição de 1988 não conseguiu operar alterações nas distorções existentes nas remunerações e benefícios da categoria. Com o intuito de aumentar a profissionalização da administração pública, por intermédio da fixação de metas, e da promoção de controle de despesas e mais isonomia entre os setores do funcionalismo, foi implementada a reforma administrativa, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998; tema discutido na seção 1.4 do primeiro capítulo. Foi a reforma administrativa que estabeleceu que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” (BRASIL, art. 37, II, 1988).

---

<sup>54</sup> Sobre o processo de seleção de elites promovido pela competição para cargos de alto escalão da burocracia estatal, como a Magistratura, ver: FONTAINHA, Fernando de Castro; GERALDO, Pedro Heitor Barros; VERONSE, Alexandre; ALVES, Camila Souza. *O concurso público brasileiro e a ideologia concursista*. Revista Jurídica da Presidência, v. 16, n. 110, pp. 671-702, 2015.

O número de servidores do Brasil corresponde a 12,5% da força total de trabalho no país, número muito menor do que a média da OCDE, que é de 21%. No entanto, o Brasil tem o sétimo maior gasto com funcionalismo público, em comparação com os países da OCDE, ocupando 12,9% do PIB (valores para 2021). Em 2019, os gastos com o funcionalismo chegaram a R\$ 969 bilhões, somados os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos âmbitos municipal, estadual e federal; sendo que parte desse valor foi usado para custear remunerações que excedem o teto salarial do funcionalismo público (CNN BRASIL, 21/12/2021). Dos servidores ativos, havia em 2021, 367.527 militares e 764.293 civis (1.131.820 no total) no Poder Executivo, representando 2,29% do PIB em despesas. Enquanto isso, o Poder Judiciário, considerando todas suas esferas, possuía 286.266 servidores (e magistrados) ativos em 2020, ao custo de 1,5% do PIB. Portanto, com um quantitativo de cerca de 25% do total dos servidores públicos, o Poder Judiciário custa cerca de 65% das despesas com os ativos federais do Executivo (OREIRO; FERREIRA-FILHO, 2021). Outro dado que representa essa desigualdade é o salário médio dos servidores de cada um dos três poderes. No Executivo, o salário médio é de R\$ 3,9 mil, equivalente a 65% do salário médio de R\$ 6 mil de um funcionário do Legislativo, que, por sua vez, é metade do salário médio de R\$ 12 mil do Judiciário (LOPEZ; GUEDES, 2020). Diante desse panorama, cabe destacar a pressão orçamentária que a remuneração de alguns cargos, como os magistrados e os militares, exerce sobre o Estado, deslocando para cima a média de gastos com os servidores públicos no Brasil.

Por outro lado, a maior parte dos servidores públicos brasileiros são compostos de profissionais de atendimento à população com remunerações baixas ou medianas. Dentre os servidores civis do Poder Executivo federal, 66% são do Ministério da Saúde e da Educação (dados de 2020). Nos municípios, 40% deles correspondem a profissionais da saúde ou da educação, distribuídos em carreiras como professores, médicos ou enfermeiros; similar ao que ocorre na esfera estadual. Caso sejam adicionados os servidores relacionados à segurança, esses números representam cerca de 60% do contingente dos servidores (JALORETTO; OHANA, 2020). Portanto, grande parte das despesas com pessoal nos estados e municípios são destinadas ao custeio de serviços de saúde, educação e segurança; grandes demandas da sociedade.

Os altos salários e diversos benefícios dos servidores públicos, principalmente os da burocracia federal, sempre foram alvo de tentativas de mudanças. Na ocasião da reforma da previdência do governo Cardoso (EC 20/98), o Executivo pretendia modificar amplamente o

Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), usando a reforma da previdência como uma espécie de complementação das alterações empreendidas pela reforma administrativa (EC 19/98). Contudo, a morosidade com o que a reforma tramitou no Congresso prejudicou a abrangência da medida e o governo decidiu focar em modificar as regras dos trabalhadores do setor privado, Regime Geral de Previdência Social (RGPS), para evitar mais perdas na arena legislativa. Ao final, a EC 20/98 estabeleceu idade mínima para aposentadoria dos servidores públicos na ativa de 53 anos para homens e 48 anos para mulheres; o que não existia anteriormente, quando era exigido somente o tempo mínimo de exercício no serviço público de 10 anos. Para os ingressantes no serviço público após a reforma, foi determinado para fins de aposentadoria, o cumprimento de 35/30 anos de contribuição à previdência e de ter idade mínima de 60 anos (homens) e 55 (mulheres). A aposentadoria integral dos futuros servidores ficou condicionada a 10 anos no serviço público e 5 anos na função e a paridade dos inativos foi mantida. A licença-prêmio, que contava o dobro de seu tempo para o cálculo da aposentadoria, foi extinta como estatuto e prerrogativa. Por fim, a aposentadoria especial<sup>55</sup>, antes gozada por diversas categorias profissionais, foi restrita aos professores do ensino básico, fundamental e médio e aos trabalhadores de atividades insalubres e de risco.

A perda de benefícios e prerrogativas da categoria, iniciada com a reforma da previdência do governo Cardoso, atingiu seu ápice com a reforma do governo Lula (EC 41/03). A reforma de 2003 tinha, desde o início, a pretensão de dar continuidade ao projeto de modificação da previdência social brasileira, começado no governo anterior e que não se consumou totalmente. A estratégia do governo Lula foi apresentar uma proposta de reforma concisa, com o foco centrado na aposentadoria dos servidores públicos, o que se mostrou bastante acertado. A reforma tramitou de forma rápida e sem grandes obstruções e o Executivo logrou realizar uma série de alterações pretendidas. A integralidade foi extinta. Para os servidores na ativa, o benefício foi vinculado aos requisitos de idade mínima e tempo de contribuição de 55/30 anos para mulheres e 60/35 anos para homens, respectivamente, ademais da observância de 20 anos de carreira e 5 anos no cargo efetivo. Os fundos de previdência complementar foram estimulados e apresentados como alternativa à previdência pública. A paridade também foi extinta. Foi implementada a taxação dos inativos e a integralidade das pensões ficou restrita ao teto previdenciário. Foi estabelecido um teto

---

<sup>55</sup> Sobre as categorias contempladas com regimes de aposentadoria especial antes da reforma da previdência de 1998, ver nota de rodapé 41.

salarial para os servidores públicos<sup>56</sup>, restritos à remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Por último, o ponto dos subtetos, maior imbróglgio para o governo, foi aprovado. Ficou definido o subteto para os servidores do Judiciário e procuradores estaduais de um salário de desembargador, correspondente a 90,25% do salário de um ministro do STF. Para os servidores do Executivo, o subteto foi de um salário de governador. E para os servidores do Legislativo, subteto de um vencimento de deputado estadual.

A reforma da previdência do governo Bolsonaro, EC 103/19, direcionou-se para os trabalhadores da iniciativa privada. No entanto, as alterações empreendidas também resvalaram nos servidores públicos. A idade mínima para concessão do benefício previdenciário passou de 55 para 62 anos para mulheres e de 60 para 65 anos para homens (igualando a categoria aos valores de idade mínima dos trabalhadores da iniciativa privada), com obrigatoriedade mínima de 25 anos de contribuição. Foram mantidos os dez anos necessários de serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. O valor de aposentadoria integral ficou condicionado à 40 anos de contribuição, com alíquota oscilando entre 7,5% a 16,79%, a depender da faixa salarial do servidor.

Os servidores públicos e suas entidades representativas figuraram como a vanguarda da luta contra a reforma da previdência em todo o mundo. No Brasil, as principais greves, paralisações e mobilizações durante os debates da reforma da previdência foram realizadas pelo funcionalismo público. Os servidores também representaram um possível ator de veto (TSEBELLIS, 1997) à reforma da previdência de 2003, uma vez que eles eram o alvo das principais modificações. No entanto, há certo consenso em afirmar que a resistência de entidades de classe e do movimento sindical à proposta de reforma previdenciária do governo Lula foi mais branda do que o embate realizado contra a agenda reformista do governo Cardoso (JARD DA SILVA, 2021; NAKAHODO; SAVOIA, 2008). Essa variação de posicionamento deve-se ao fato de parte do movimento sindical, por meio da Central Única dos Trabalhadores (CUT), ter chegado ao poder com a eleição de Lula. Centenas de cargos no alto escalão do governo foram ocupados por sindicalistas, inclusive nos ministérios do

---

<sup>56</sup> Com a aprovação da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e fixou o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal, os servidores públicos ficaram equiparados aos trabalhadores da iniciativa privada no que diz respeito ao teto previdenciário. Assim, nenhum servidor que ingressou no serviço público federal após 2013 terá aposentadoria acima do teto do INSS.

Fonte: BRASIL. *Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012*. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm). Acesso em: 25 jul. 2022.

Trabalho e da Previdência, o que também contribuiu para arrefecer o rechaço do movimento sindical à proposta de reforma previdenciária (CARDOSO, 2015a). O movimento sindical não foi cooptado pelo governo. Ele constituiu-se governo por fazer parte do projeto expandido do Partido dos Trabalhadores. À diferença dos magistrados, a falta de poder político dos servidores, com diversas entidades de classe compondo a cúpula do governo, fez com que suas demandas não fossem atendidas.

#### **4.4 Conclusão**

O texto final de uma política pública depende das articulações que o governo faz com sua base e com a oposição ao longo da tramitação da matéria no Congresso Nacional e do grau de pressão que os grupos afetados pela medida conseguem imprimir para terem suas agendas acatadas. No caso de políticas politicamente custosas como as reformas da previdência no Brasil, diversos atores se mobilizam para pautar seu rol de alterações e para limitar as modificações que os afetam. O capítulo abordou essa tensão, dedicando-se a apresentar as alterações empreendidas por cada reforma e o modo de atuação de três categorias foram ou deixaram de ser impactadas pelas emendas constitucionais promulgadas.

Os militares passaram ao largo das reformas do governo Cardoso e Lula. O governo Cardoso tinha a pretensão inicial de fazer alterações profundas na previdência social brasileira e com isso abarcar o regime especial dos militares. No entanto, a ambição do governo foi prontamente contrariada porque os parlamentares à época entendiam que a previdência não poderia ser reformada por se tratar de matéria constitucional. Na tentativa de superar a polêmica instaurada e viabilizar a medida, a reforma foi sendo reduzida e os militares foram retirados da agenda em uma das primeiras proposições enviadas pelo governo ao Congresso. Já no governo Lula, a categoria não chegou a ser considerada porque a reforma de 2003 concentrava esforços na alteração do Regime Próprio dos Servidores Públicos. Foi, somente, no bojo da reforma do governo Bolsonaro que os militares sofreram as primeiras alterações em décadas. Tendo seus benefícios discutidos em uma reforma própria, a Lei 13954/19 foi mais branda do que o rol de alterações atribuídos aos trabalhadores da iniciativa privada pela EC 103/19, que aumentou a idade mínima de aposentadoria de mulheres para 62 anos (antes 60), com mínimo de 15 anos de contribuição e atribuiu o cálculo da aposentadoria com base em todo o histórico de contribuições do segurado, extinguindo o descarte das 20% menores

contribuições. A Lei 13954/19 manteve a inexistência de idade mínima para ingresso na reserva remunerada, provimento igual ao recebido no último cargo na ativa (integralidade) e o mesmo reajuste recebido pelos militares na ativa (paridade). As principais modificações sofridas pela categoria formam o aumento da idade para reforma, o aumento da alíquota previdenciária e a obrigatoriedade de contribuição dos membros da ativa. A reforma de Bolsonaro privilegiou, ainda, bombeiros e policiais militares, que foram contempladas nas mesmas regras dos militares das Forças Armadas, adquirindo integralidade e paridade nas suas remunerações. Policiais civis e federais também adquiriram mudanças favoráveis em suas regras de aposentadoria, uma vez que as policiais eram uma categoria priorizada pelo governo. Foi conferido o benefício da integralidade para os membros da ativa, mulheres e homens, que cumprirem, respectivamente, 25/30 anos de contribuição.

Os magistrados representaram um coeso e aguerrido ator de veto contra as reformas da previdência de 1998 e de 2003. As duas propostas tinham pretensões de diminuir benefícios da categoria que, por meio de suas representações de classe, tentou obstruir as matérias. Na ocasião da reforma de Cardoso, à semelhança do que ocorreu com os militares, o governo viu-se obrigado a simplificar a extensão de alterações pretendidas com sua reforma da previdência. Ao contrário dos militares que saíram da agenda da reforma no início de sua tramitação, a reforma de 1998 logrou extinguir a aposentadoria integral dos magistrados e implantou a obrigatoriedade da alíquota previdenciária, uma vez que, antes da reforma, a categoria podia se aposentar com o mesmo salário da ativa (integralidade), com base apenas no tempo de serviço, sem comprovação de recolhimento das contribuições previdenciárias. Como a reforma de Lula continuava a ambição não concretizada pela reforma anterior de realizar alterações nas regras de aposentadoria dos servidores públicos, os magistrados foram novamente objeto de revisão. Público atento e muito mobilizado, a Magistratura ameaçou realizar extensas greves. Diante disso, o Executivo optou por retirar a categoria da reforma da previdência e contemplar suas demandas em uma proposta de emenda à Constituição própria. A chamada PEC paralela extinguiu a paridade, limitou a integralidade aos membros da ativa e estabeleceu como teto do benefício previdenciário dos magistrados da União a remuneração do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) e como subteto para os magistrados estaduais o salário dos desembargadores, correspondente a 90,25% do salário do ministro do STF. A Magistratura não deixou de ser afetada pela reforma de 2019. A reforma do governo Bolsonaro introduziu alterações na contribuição de inativos e pensionistas, que passou a incidir sobre o valor excedente ao teto do RGPS, e retirou da Constituição o estatuto da aposentadoria compulsória para juízes. A categoria conseguiu pautar sua agenda de demandas

para os governos, que se viram obrigados a desistir de realizar mudanças mais substantivas nas suas prerrogativas de aposentadoria. Essa capacidade de pressão deve-se ao fato da Magistratura no Brasil ter se constituído como uma verdadeira elite do poder, como argumenta Wright Mills, ao concentrar em si poder político, econômico e social.

Os servidores públicos, por sua vez, foram a categoria que mais perdeu benefícios no decorrer das reformas da previdência. Eles se mobilizaram durante a reforma do governo Cardoso com greves e manifestações, mas foram favorecidos pela conjuntura política adversa, que fez o governo encolher sua proposta de reforma a fim de aprovar a matéria. A reforma na previdência durante o governo Cardoso foi considerada uma violação nos direitos adquiridos pelo fato da previdência social ser matéria constitucional. Esse entendimento fez com que parlamentares de diversos espectros ideológicos se mobilizassem contra ela, devido aos custos eleitorais de apoiar uma medida impopular. Ao final, o governo não conseguiu realizar alterações na aposentadoria dos servidores públicos, percebidos como um dos principais pontos de desequilíbrio do sistema. No entanto, a reforma de 2003 pretendia corrigir essa distorção e concentrou-se exclusivamente em alterar as regras do Regime Próprio de Previdência Social. A reforma do governo Lula foi negociada com atores políticos e teve o apoio da opinião pública, de partidos de oposição e de categorias setoriais e de classe. Apesar de retomar pontos derrotados na reforma anterior, o fato novo era que, no governo Lula, diversos atores do movimento sindical compuseram o Executivo, o que foi fundamental para abrandar e desmobilizar a rejeição da categoria à reforma. O governo logrou aprovar uma reforma rápida, que teve como resultados o fim da integralidade e da paridade, o estabelecimento e estímulo de fundos de previdência complementar, a taxação dos inativos, a vinculação do valor das pensões ao teto previdenciário e a instauração de tetos salariais para às diversas categorias de servidores públicos. Por fim, a categoria foi parcialmente afetada pela reforma da previdência do governo Bolsonaro. Sua idade mínima para concessão do benefício previdenciário foi igualada a dos trabalhadores da iniciativa privada, passando de 55 para 62 anos para mulheres e de 60 para 65 anos para homens, e o valor de aposentadoria integral ficou condicionado a 40 anos de contribuição.

## CONCLUSÃO

Toda Constituição presume-se estável por consolidar a estrutura legislativa fundamental que rege o Estado e a nação, o que não significa propriamente sua imutabilidade, sua conservação como se fosse um monumento histórico. Para suas regras se manterem vivas, a eficácia das Constituições repousa, justamente, na capacidade de adequação das novas vontades e necessidades que surgem na sociedade. Tais mudanças visam, em tese, ao aperfeiçoamento do texto constitucional e das instituições nele consagradas. No entanto, o processo formal de mudança constitucional é complexo porque visa garantir e, em certa medida, preservar os valores e direitos consagrados pelo poder constituinte originário. Assim, a Previdência Social, matéria perene nas Constituições brasileiras, apresentou um intrincado procedimento para sua alteração. Reformas nesta área foram conduzidas de forma gradual, por meio de mudanças incrementais, promovida por diferentes governos, desde a redemocratização. Reformas previdenciárias possuem a especificidade de contar com rito de alteração mais complexo, devido à constitucionalidade da matéria, alterada, somente, por meio de emenda à Constituição que pressupõe regras legislativas mais rígidas para a sua aprovação. Outro complicador reside na sua particularidade de prometeram gerar benefícios difusos futuros, ao passo que visam promover perdas imediatas e concentradas para diferentes grupos da população. Por isso, a aprovação de uma reforma na previdência social se torna politicamente custosa tanto para os governos proponentes, quanto para os parlamentares, a quem cabe a palavra final. Ainda assim, ocorreram três reformas constitucionais na previdência social desde a promulgação da Constituição de 1988. Todas foram enviadas ao Congresso Nacional no início dos mandatos presidenciais de seus respectivos propositores. Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Jair Bolsonaro valeram-se da estratégia de tentar aproveitar o apoio social e parlamentar conferido pela vitória eleitoral para buscar a aprovação das medidas. No entanto, os presidentes encontraram conjunturas políticas diversas, que levaram a diferentes ritmos de condução das reformas.

A primeira reforma da Previdência analisada na tese foi a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 (EC 20/1998), promovida pelo primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Essa reforma insere-se no bojo das reformas de estado empreendidas pelo governo, justificada pelas condicionalidades fiscais impostas pelo receituário neoliberal implementado no Brasil na década de 1990. A medida foi considerada uma violação ao direito

adquirido estabelecido na Constituição de 1988, o que levou à intensa oposição de parlamentares de diferentes espectros político-ideológicos no Congresso Nacional, com destaque para a aguerrida contestação realizada pelos membros do Partido dos Trabalhadores. A PEC estendeu-se, sobremaneira, nas comissões; favorecida pela mudança de estratégia do governo que passou a focar em aprovar a emenda que permitiria a reeleição. O Executivo defrontou-se, ainda, com parlamentares de oposição organizados e coesos em obstruir a reforma, além de dissensão e oposição entre membros de partidos de sua coalizão de governo. Após o prolongamento por todo o primeiro mandato Cardoso e de muito desgaste ao governo, a reforma da previdência de 1998 suprimiu da Constituição a regra de cálculo dos benefícios para os trabalhadores da iniciativa privada, possibilitando a mudança da idade e o limite das aposentadorias. Contudo, a reforma alcançou resultados bem mais comedidos em relação à ambiciosa proposta inicial de realizar alterações consubstanciais tanto no regime dos trabalhadores da iniciativa privada, quanto no regime dos servidores públicos. A previdência dos servidores públicos não foi abarcada pelo texto final, resultando em uma avaliação generalizada de uma reforma incompleta.

A reforma da previdência de 1998 deveu-se, sobretudo, à mudança de estratégia do governo, a partir da segunda metade do mandato de Cardoso, quando o Executivo ampliou sua coordenação com os partidos membros da sua coalizão. As derrotas sofridas no primeiro turno de votação da reforma na Câmara levaram à percepção de que o governo deveria coordenar a aprovação da medida junto aos partidos membros de sua coalizão. Em 1996, o PPB foi incluído na coalizão para alcançar a maioria constitucional necessária para aprovar a reforma da previdência. A partir de então, o Executivo passou a barganhar liberação de verbas orçamentárias e desistiu de propostas que geravam muita rejeição, como a do estabelecimento de uma idade mínima para aposentadoria. O conflito estendido nas comissões e cristalizado no processo de votação em Plenário sobre os ambiciosos e variados pontos pretendidos pelo governo para a previdência resultaram em uma reforma restrita aos trabalhadores da iniciativa privada, com fortes resistências da oposição, de membros da coalizão de governo e da opinião pública.

A segunda reforma da Previdência ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 (EC 41/2003), no primeiro ano do mandato de Lula da Silva. A medida tinha o intuito de assegurar o compromisso com as metas de estabilidade econômica, adotadas pelo governo Cardoso, em consonância com as condicionalidades impostas por organismos financeiros internacionais ao Brasil. O governo adquiriu um aprendizado político

com a morosidade da tramitação e a ampla extensão da proposta de reforma anterior. A reforma de 2003 concentrou-se nas alterações da previdência dos servidores públicos e foi articulada e negociada com todos os governadores, entidades da sociedade civil e parlamentares antes de ser enviada ao Congresso. As propostas mais reativas, como o estabelecimento do teto da aposentadoria dos magistrados, foram retiradas da proposta original de reforma e discutidas em uma PEC paralela.

A reforma da previdência do governo Lula foi marcada pela adoção de estratégias de coordenação política com os atores interessados, como governadores, partidos da coalizão de governo, sociedade civil organizada e opinião pública, para facilitar o endosso e dar celeridade à tramitação da medida, e de mitigação de resistências, ao justificar a reforma com base nas distorções presentes no Regime Próprio de Previdência Social em comparação com o Regime Geral de Previdência Social. Ao contrastar o regime de previdência dos servidores públicos com o dos trabalhadores da iniciativa privada, o governo conseguiu enfraquecer consideravelmente a categoria. Ademais, o fato de diversas entidades representativas do funcionalismo público fazerem parte do projeto expandido do Partido dos Trabalhadores resultou numa atenuação da contrariedade da categoria à reforma. Enquanto os servidores públicos representaram uma oposição enfraquecida à reforma, os magistrados constituíram-se numa oposição coesa e fortemente mobilizada, capaz de pautar suas demandas para o governo, que os atendeu com uma reforma própria. A coordenação e as negociações políticas realizadas pelo governo Lula propiciaram um cenário auspicioso para aprovação de uma reforma focada nos servidores públicos em sete meses.

A última reforma empreendida na previdência brasileira deu-se pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 (EC 103/2019), realizada pelo governo de Jair Bolsonaro. A medida tinha a pretensão de promover profundas alterações no estatuto previdenciário, diante do contexto de teto de gastos, aprovado no governo anterior, e endossado pelo governo Bolsonaro. Apesar da celeridade em sua aprovação, 9 meses após sua apresentação, a reforma de 2019 foi marcada pela delegação das negociações ao Congresso Nacional. Bolsonaro fez pouca articulação política para sua aprovação, opondo-se publicamente a diversas medidas presentes na matéria. O papel de negociação dos termos da reforma com os parlamentares foi delegado ao ministro da economia, Paulo Guedes, que fez pouco esforço nesse intento. Os presidentes da Câmara, Rodrigo Maia, e do Senado, Davi Alcolumbre, foram os principais responsáveis pela aprovação da reforma, ao assumirem a coordenação das negociações dos pontos sensíveis da medida com as lideranças partidárias no

Congresso, ajudados pela composição de uma coalizão legislativa e pela recomposição da matéria feita pelo Senado. A falta de uma coalizão de governo e a intransigência do Executivo em alterar temas de forte impacto social, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a aposentadoria rural e o sistema de capitalização, mitigaram a abrangência da reforma pretendida, que resultou em uma reforma terceirizada para o Congresso e amplamente modificada por ele.

As três reformas da previdência social brasileira promoveram variadas e profundas alterações no estatuto. No entanto, cabe destaque para três categorias profissionais que conseguiram manter prerrogativas previdenciárias ou mitigar suas perdas ao longo do processo de reformas. A primeira delas foram os militares, resguardados das reformas do governo Cardoso e Lula. A categoria somente veio a sofrer alterações na sua aposentadoria após a promulgação da reforma da previdência do governo Bolsonaro, a EC 103/19. Os militares contaram com uma reforma própria (Lei 13954/19), mais garantista do que a reforma instituída aos trabalhadores da iniciativa privada. Os magistrados constituíram-se em um forte e coeso ator de veto às tentativas de abarcá-los nas reformas da previdência de 1998 e 2003. O governo Cardoso conseguiu acabar com a integralidade de seus benefícios e implementar a obrigatoriedade de alíquota previdenciária, enquanto o governo Lula viu-se obrigado a negociar uma reforma paralela para contemplar as demandas da categoria, que logrou mitigar, sobremaneira, perdas nas suas prerrogativas previdenciárias. Por outro lado, os servidores públicos foram o grupo que mais perdeu benefícios com as reformas. Apesar da forte mobilização contrária à reforma de 1998, o setor não contou com a mesma capacidade de pressão durante a reforma de 2003, o que se deveu à forte articulação do governo no Congresso para aprovação da medida e à incorporação de lideranças do movimento sindical ao projeto expandido do Partido dos Trabalhadores, o que enfraqueceu o poder de mobilização da categoria.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. *Emocionado, Maia agradece votação expressiva na reforma*. 10 jul. 2019. Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/reforma-da-previdencia/emocionado-maia-agradece-votacao-expressiva-na-reforma,64d0a0f69838db1df8efe16c73d371fa2hoz5xp.html> Acesso em: 17 nov. 2021.
- AGÊNCIA BRASIL. *Marcha dos servidores contra reforma da Previdência transcorre sem incidente*. 19 ag. 2003. Disponível em: <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-08-19/marcha-dos-servidores-contra-reforma-da-previdencia-transcorre-sem-incidente>. Acesso em: 10 nov. 2021.
- AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. *Câmara conclui 2º turno da reforma da Previdência; texto vai ao Senado*. 07 ag. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/567845-camara-conclui-2o-turno-da-reforma-da-previdencia-texto-vai-ao-senado/>. Acesso em: 12 nov. 2021.
- AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. *Comissão especial aprova reforma da Previdência*. 05 jul. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/561640-comissao-especial-aprova-reforma-da-previdencia/>. Acesso em: 15 out. 2021.
- AGÊNCIA SENADO. *Beni Veras: O sacrifício foi distribuído entre todos*. 8 out. 1997. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1997/10/08/beni-veras-sacrificio-foi-distribuido-entre-todos>. Acesso em: 6 out. 2021.
- AGÊNCIA SENADO. *Davi Alcolumbre promulga a Reforma da Previdência*. 12 nov. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/davi-alcolumbre/davi-alcolumbre-promulga-a-reforma-da-previdencia>. Acesso em: 16 nov. 2021.
- AGÊNCIA SENADO. *Heloísa Helena afirma que reforma da Previdência atende aos gigolôs do FMI*. 24 nov. 2003. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2003/11/25/heloisa-helena-afirma-que-reforma-da-previdencia-atende-aos-gigolos-do-fmi>. Acesso em: 11 nov. 2021.
- AGÊNCIA SENADO. *Lula entrega pessoalmente ao Congresso propostas das reformas tributária e previdenciária*. 30 abril 2003. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2003/04/30/lula-entrega-pessoalmente-ao-congresso-propostas-das-reformas-tributaria-e-previdenciaria>. Acesso em: 23 set. 2021.
- AGÊNCIA SENADO. *PEC Paralela da Previdência vai à Câmara, mas alguns pontos dependem de regulamentação*. 03 dez. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2019/11/pec-paralela-da-previdencia-vai-a-camara-mas-alguns-pontos-dependem-de-regulamentacao>. Acesso em: 16 nov. 2021.

AGÊNCIA SENADO. Previdência passa com votos da oposição e sem mudanças. *Jornal do Senado*, Brasília, 27 nov. 2003. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/498819/2003-11-27.pdf?sequence=1>.

Acesso em: 9 de julho de 2019.

AGÊNCIA SENADO. *Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos*. 15 dez. 2016. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>.

Acesso em: 4 out. 2021.

AGÊNCIA SENADO. *Reforma da Previdência é aprovada em primeiro turno*. 02 out. 2019.

Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/02/reforma-da-previdencia-e-aprovada-em-primeiro-turno>.

Acesso em: 12 nov. 2021.

AGÊNCIA SENADO. *Senado conclui votação da reforma da Previdência*. 23 out. 2019.

Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/23/senado-aprova-ultimo-destaque-ao-texto-da-reforma-da-previdencia>.

Acesso em: 12 nov. 2021.

ALMEIDA, Acir dos Santos. *Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados / Acir dos Santos Almeida*. – 2018. 222 f. Orientador: Fabiano Santos. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

AMARO, Meiriane Nunes. *Previdência Social na América do Sul*. Senado Federal: Consultoria Legislativa, 2000. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/146/51.pdf?sequence=4>.

Acesso em: 21 de outubro de 2018.

AMB, Associação dos Magistrados Brasileiros. *Cartilha da Previdência da Magistratura*.

Brasília, 2015. Disponível em:

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjXs5HR\\_rXzAhXhGbkGHYsMCT0QFnoECAsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.amb.com.br%2Fwp-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjXs5HR_rXzAhXhGbkGHYsMCT0QFnoECAsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.amb.com.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F11%2Fctprev.pdf&usq=AOvVaw0wMIMkLnZ5u43pPwXu)

[content%2Fuploads%2F2015%2F11%2Fctprev.pdf&usq=AOvVaw0wMIMkLnZ5u43pPwXu](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjXs5HR_rXzAhXhGbkGHYsMCT0QFnoECAsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.amb.com.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F11%2Fctprev.pdf&usq=AOvVaw0wMIMkLnZ5u43pPwXu)

[jnk7](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjXs5HR_rXzAhXhGbkGHYsMCT0QFnoECAsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.amb.com.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F11%2Fctprev.pdf&usq=AOvVaw0wMIMkLnZ5u43pPwXu). Acesso em: 6 out. 2021.

ANABB, Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil. *Governo aprova na CCJ texto-base da reforma da Previdência*. 05 jun. 2003. Disponível em:

<https://www2.anabb.org.br/Portal/Noticia/Visualizar/90207>.

Acesso em: 14 out. 2021.

ARAÚJO, Elizeu. *As reformas da Previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social*. São Luis: Políticas Públicas, v. 13, n.1, 2009, p. 31-41.

ARNOLD, Douglas. *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press, 1990.

BARBOSA, Nelson. *O problema das três regras fiscais*. Observatório da Economia Contemporânea, Le Monde Diplomatique Brasil, 30 maio 2019.

BBC BRASIL. *As aposentadorias de militares no Brasil são mais generosas que as de outros países?* 06 dez. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46366371>.

Acesso em: 22 jul. 2022.

BBC BRASIL. *Presidente defende projeto de reforma da Previdência*, 13 jul. 2003.

Disponível em:

[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2003/07/printable/030713\\_lulabbcrs](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2003/07/printable/030713_lulabbcrs). Acesso em: 23 set. 2021.

BOTELHO, Carolina. *Como viabilizar reformas politicamente improváveis?* Mudanças da previdência nos governos FHC e Lula. 2015. Orientador: Fabiano Santos. Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados (RICD)*.

Brasília, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 6 de abril de 2021.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*.

Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*.

Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em:

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 9 de maio de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15 dez. 1998. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm). Acesso em: 9 de maio de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 dez. 2003a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm). Acesso em: 9 de maio de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 nov. 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 9 de maio de 2020.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919. Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3807.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Lei Eloy Chaves. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-publicacaooriginal-35523-pl.html>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.284, de 30 de Dezembro de 1911. Crêa a Caixa de Pensões dos Operarios da Casa da Moeda e aprova respectivo regulamento. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9284-30-dezembro-1911-525597-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-72-21-novembro-1966-375919-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Lei complementar nº 11, de 25 de maio de 1971. Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp11.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp11.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.902, de 16 de dezembro de 1965. Dispõe sobre a inatividade dos militares da Marinha, da Aeronáutica e do Exército. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4902impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4902impresao.htm). Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.439, de 1 de setembro de 1977. Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6439.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6439.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.880, de 09 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6880.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm). Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8029cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8029cons.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Carta de intenção referente à terceira revisão do acordo do Brasil com o FMI*. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 9 de julho de 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *FMI Completa a Terceira Revisão do Acordo de Empréstimo com o Brasil e Aprova Desembolso de US\$9.3 bilhões*. Brasília, 2003c. Disponível em: <http://fazenda.gov.br/noticias/2003/r030613a>. Acesso em: 9 de julho de 2019.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Mare, 1995a.

BRASIL. Proposta de emenda à Constituição nº 6, de 20 de fevereiro de 2019. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 fev. 2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em: 6 de abril de 2021.

BRASIL. Proposta de emenda à Constituição nº 33, de 28 de março de 1995. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 março 1995b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169284>. Acesso em: 9 de julho de 2019.

BRASIL. Proposta de emenda à Constituição nº 40, de 30 de abril de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 abr. 2003d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>. Acesso em: 9 de julho de 2019.

BRASIL. Proposta de emenda à Constituição nº 287, de 5 de dezembro de 2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 dez. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>. Acesso em: 6 de abril de 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Regimento interno do Senado Federal (RISF)*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 6 de abril de 2021.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Lua Nova [online]. 1998, n.45, pp.49-95.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - Audiência Pública: *Debater a Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019 que modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências*. 'Requerimento: Requerimento nº 2/2019, de autoria dos Deputados Prof. Luizão Goulart, Reginaldo Lopes, José Guimarães, Talíria Petrone, Alencar Santana Braga, Paulo Teixeira, Tadeu Alencar, Eduardo. Convidado: 1) Paulo Roberto Nunes Guedes - Ministro de Estado da Economia (Confirmado). Brasília, 03 abr. 2019. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=TpZ7\\_24SJKc](https://www.youtube.com/watch?v=TpZ7_24SJKc). Acesso em: 20 set. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que "modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências" - *Audiência Pública - Tema: Apresentação Geral da PEC 6/2019*. Convidados: - PAULO ROBERTO NUNES GUEDES - Ministro da Economia (confirmado); - ROGÉRIO MARINHO - Secretário Especial de Previdência e Trabalho (confirmado); - BRUNO BIANCO LEAL - Secretário Especial Adjunto. Brasília, 08 maio 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=aSJWHsuIVVY>. Acesso em: 20 set. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de emenda à Constituição nº 6, 20 de fevereiro de 2019. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 fev. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2192459>. Acesso em: 20 set. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de emenda à Constituição nº 33, de 29 de março de 1995. MODIFICA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, ESTABELECE NORMAS DE TRANSIÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 29 mar. 1995. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169284>. Acesso em: 20 set. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de emenda à Constituição nº 40, de 30 de abril de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 abr. 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/113716>. Acesso em: 20 set. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. *Discurso Rodrigo Maia, DEM-RJ*. Brasília, DF, 10 jul. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=191.2019&nuQuarto=151371&nuOrador=3&nuInsercao=3&dtHorarioQuarto=19:52&sgFaseSessao=OD&Data=10/07/2019&txApelido=RODRIGO%20MAIA,%20DEM-RJ&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Deliberativa%20Extraordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=19:52&txEtapa=> Acesso em: 6 de abril de 2021.

CARDOSO, Adalberto Moreira. *Dimensões da crise do sindicalismo brasileiro*. Caderno crh, v. 28, p. 493-510, 2015a.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Diários da presidência 1995-1996 (volume 1)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015b.

CARNEIRO, Ricardo. *A agenda econômica anacrônica do governo Bolsonaro*. BRAZILIAN KEYNESIAN REVIEW, 5(1), p.154-173, 1 st Semester/2019.

CARNEIRO NETTO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo. Ajuste externo e desequilíbrio interno, 1980-1984. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021.

CAVALCANTE, Pedro. O plano diretor da reforma do aparelho do estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In: *Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios / Organizadores: Pedro Luiz Costa Cavalcante e Mauro Santos Silva – Brasília, DF: CEPAL: Rio de Janeiro: Ipea, 2020.*

CEBRAP, Banco de Dados Legislativos do. *Coalizões (1988-Março de 2021)*. Disponível em: Faça o download dos dados - CEBRAP ([bancodedadoslegislativos.com.br](http://bancodedadoslegislativos.com.br)). Acesso em: 21 nov. 2022.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. *Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism*. Cambridge: British Journal of Political Science, v. 34, 2004. p. 565-587.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. *Remuneração dos magistrados*. Painel de Remuneração dos Magistrados. 20 out. 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/remuneracao-dos-magistrados/>. Acesso em: 25 jul. 2022.

CNN BRASIL. *'PEC da morte' levou ao que vemos no sistema de saúde agora, diz Conselho*. 16 maio 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/pec-da-morte-levou-ao-que-vemos-no-sistema-de-saude-agora-diz-conselho/>. Acesso em: 1 out. 2021.

CRUZ, Márcia. *As modificações do Legislativo nas proposições do Executivo*. 2018. Orientadora: Argelina Figueiredo. Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

DA ROS, Luciano. *O custo da justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória*. The newsletter of the Observatory of Social and Political Elites of Brazil, v. 2, n. 9, 2015.

DATAFOLHA, Instituto de Pesquisas. *43% acham que Roseana Sarney está envolvida em irregularidades*. 13 março 2002. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2002/02/1226918-43-acham-que-roseana-sarney-esta-envolvida-em-irregularidades.shtml>. Acesso em: 1 out. 2021.

DE CONTI, Bruno. *Os fundos brasileiros de previdência complementar: segmentações analíticas e estudos preliminares sobre a alocação de seus recursos*. IPEA: Texto para Discussão, 2016.

DIÁRIO DO GRANDE ABC. *PT vai apoiar integralmente texto de José Pimentel*. 29 jul. 2003. Disponível em: <https://www.dgabc.com.br/Noticia/313414/pt-vai-apoiar-integralmente-texto-de-jose-pimentel>. Acesso em: 14 out. 2021.

DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins, 2002.

DUPEYROUX, Jean-Jacques; BORGETTO, Michel; LAFORE, Robert. *Droit de la sécurité sociale*. Dalloz, 2015.

ÉPOCA, Revista. *Cronologia dos acordos do Brasil com o FMI. 07 ag. 2002*. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR50290-5856,00.html>. Acesso em: 1 out. 2021.

ESTADÃO. *Bolsonaro apela a ruralistas para suavizar regras para policiais na Previdência*. 04 jul. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-volta-a-apelar-por-mudancas-no-texto-da-reforma-da-previdencia-que-trata-sobre-policiais,70002904568>. Acesso em: 16 nov. 2021.

ESTADO DE MINAS. *Reforma da Previdência, vitória de Rodrigo Maia e derrota da esquerda*. 11 jul. 2019. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/07/11/interna\\_internacional,1068967/reforma-da-previdencia-vitoria-de-rodrigo-maia-e-derrota-da-esquerda.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/07/11/interna_internacional,1068967/reforma-da-previdencia-vitoria-de-rodrigo-maia-e-derrota-da-esquerda.shtml). Acesso em: 17 nov. 2021.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Government coalitions in brazilian democracy*. Rio de Janeiro: Brazilian Political Science Review, v. 1, n. 2, 2007. p. 182-216.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONG, Fernando de Magalhaes Papaterra. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora fgv, 2001.

FIGUEIREDO, Rubens; COUTINHO, Ciro. *A eleição de 2002*. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. IX, nº 2, Outubro, 2003, pp. 93-117.

FILHO, Calino Pacheco; WINCKLER, Carlos Roberto. *Reforma da Previdência: o ajuste no Regime Geral de Previdência Social*. Porto Alegre: Indicadores Econômicos, FEE, v. 32, n. 3, 2004, p. 151-176.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Ameaça de greve de juízes pressiona mudança*. 20 jun. 2003. Disponível em: <https://feeds.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2007200311.htm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Cai aposentadoria especial de juiz e militar*. 09 out. 1997. Disponível em: [https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=13667&anchor=4889390&origem=busca&origem\\_nURL=&pd=e9a9214a9ec3645e29e7071bf0d86740](https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=13667&anchor=4889390&origem=busca&origem_nURL=&pd=e9a9214a9ec3645e29e7071bf0d86740). Acesso em: 28 out. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Câmara aprova reforma da Previdência em primeiro turno*. 06 ag. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u51984.shtml>. Acesso em: 10 nov. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Comissão mantém emenda da Previdência*. 27 nov.1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/11/27/brasil/14.html>. Acesso em: 7 out. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *FHC se explica na TV sobre 'vagabundos'*. 16 maio 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc16059825.htm>. Acesso em: 29 out. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Governo atende a pedidos e obtém vitória na Câmara*. 05 nov. 1998. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14059&anchor=709141&origem=busca&originURL=&pd=597b9444b67db4749e14f48c0060d26f>. Acesso em: 29 out. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Governo cede nas pensões, e reforma passa em 1º turno*. 14 ag. 2003. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15802&anchor=5167894&origem=busca&originURL=&pd=65f2d65a49fb4db2fdeb1ecc0ee1409d>. Acesso em: 10 nov. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Governo consegue mudar regras para aposentadoria*. 14 maio 1998. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=13884&anchor=605330&origem=busca&originURL=&pd=9d3d5bb53f937b8a213afc1eae1a1d53>. Acesso em: 29 out. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Governo faz acordo que muda Previdência*. 03 maio 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/5/03/brasil/12.html>. Acesso em: 5 out. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Governo perde outra vez na Previdência*. 13 jun. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/6/13/brasil/11.html>. Acesso em: 28 out. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Governo vai tentar mudar regras para obter vitórias*. 24 maio 1996. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=13164&anchor=4740138&origem=busca&originURL=&pd=c8c991d2fdd313118596b39c3e0dd312>. Acesso em: 28 out. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro*. 24 jun. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>. Acesso em: 1 out. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *90% dos votantes de plebiscito da CNBB pedem auditoria da dívida*. 14 set. 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u6279.shtml>. Acesso em: 1 out. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Previdência tem votação adiada na CCJ*. 20 nov.1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/11/20/brasil/26.html>. Acesso em: 7 out. 2021.

- FOLHA DE SÃO PAULO. *Previdência une adversários contra reforma*. 13 dez. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/12/13/brasil/29.html>. Acesso em: 7 out. 2021.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Reforma da Previdência pode ficar para 96*. Brasília: 29 mar. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/29/brasil/12.html>. Acesso em: 5 out. 2021.
- FUNPRESP-JUD. *Quem Somos? 2022*. Disponível em: <https://www.funpresjud.com.br/a-funpresp-jud/>. Acesso em: 2 ago. 2022.
- GAZETA DO POVO. *Alterada já na 1ª etapa, reforma chega a fase crucial sob risco de 'desidratação'*. 24 abril 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/apos-ccj-reforma-previdencia-2019-comissao-especial/>. Acesso em: 15 out. 2021.
- GONDIM, Dante de Souza. *A unificação da previdência social*. Rev. adm. empres. 8 (28), set. 1968. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901968000300003>. Acesso em 15 de set. 2021.
- IG, Último segundo. *Bolsonaro e Maia protagonizam discussão sobre Previdência; veja falas e réplicas*. 23 mar. 2019. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2019-03-23/atrito-bolsonaro-rodrigo-maia.html>. Acesso em: 16 nov. 2021.
- JALORETTO, Cláudio; OHANA, Felipe. *Reforma do estado ou ideologia contra o serviço público: o caso dos servidores federais*. 2020. Disponível em: <http://corecondf.org.br/reforma-do-estado-ou-ideologia-contra-o-servico-publico-o-caso-dos-servidores-federais/>. Acesso em: 25 jul. 2022.
- JARD DA SILVA, Sidney; CORTEZ, Rafael. *Interação Sindicalismo-Governo na Reforma Previdenciária Brasileira. Políticas públicas no Brasil*, p. 145, 2007.
- JARD DA SILVA, Sidney. *Sindicalismo, Processo Decisório e Reforma da Previdência no Governo Lula*. Dados, v. 64, 2021.
- JORNAL DO BRASIL. *Brasil discute Previdência a cada dez anos; relembre negociações de FHC e Lula*. 02 maio 2021. Disponível em: <https://www.jb.com.br/economia/2019/05/1000761-brasil-discute-previdencia-a-cada-dez-anos—relembre-negociacoes-de-fhc-e-lula.html>. Acesso em: 28 out. 2021.
- JORNAL DO BRASIL. *Comissão aprova Previdência*. 06 fev. 1998, p. 3. Disponível em: <https://news.google.com/newspapers?id=0qX8s2k1IRwC&dat=19980206&printsec=frontpage&hl=pt-BR>. Acesso em: 8 out. 2021.
- LAYER, Michael. *Models of Government Formation*. Annual Review of Political Science, v. 1, n.1, 1998. p. 1-25.
- LOPEZ, Felix Garcia; GUEDES, Erivelton Pires. *Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)*. IPEA, Texto para discussão 2579, 2020.
- MAYHEW, David R. *The electoral connection and the Congress*. In: MCCUBBINS, Matthew D.; SULLIVAN, Terry (Ed.). Congress: structure and policy. Cambridge University Press, 1987.
- MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. *O governo Lula e a contra-reforma previdenciária*. São Paulo: São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 3, 2004. p. 3-15.
- MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima. *A reforma da previdência em dois tempos*. Dados, v. 48, p. 301-332, 2005.

MELO, Marcus André de.; AZEVEDO, Sérgio de. *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social: período de 1994 a 1998*. Brasília: ENAP, 1998.

MELO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MESA-LAGO, Carmelo. *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social*. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. - Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

NAKAHODO, Sidney Nakao; SAVOIA, José Roberto. *A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23, n. 66, 2008. p. 45-58.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. *Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro*. Revista de Sociologia e Política, v. 19, p. 183-196, 2011.

O GLOBO. *Bolsonaro admite diminuir idade mínima de mulheres para 60 anos*. 28 fev. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/previdencia-bolsonaro-admite-diminuir-idade-minima-de-mulheres-para-60-anos-23489036>. Acesso em: 16 nov. 2021.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Harvard University Press, 2009.

OREIRO, José Luis; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. *A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise crítica*. Brazilian Journal of Political Economy, v. 41, p. 487-506, 2021.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de governo 2002*. São Paulo, 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/>. Acesso em: 9 de julho de 2019.

PIAUI. *Os privilégios da toga*. 07 set. 2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/os-privilegios-da-toga/>. Acesso em: 22 jul. 2022.

PIERSON, Paul. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

PIERSON, Paul; WEAVER, Kent. *Imposing loses in Pension Reform*. In: WEAVER, R. Kent; ROCKMAN, Bert A. (Ed.). *Do institutions matter?: government capabilities in the United States and abroad*. Brookings Institution Press, 2010.

PMDB, Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Fundação Ulysses Guimarães. *Uma ponte para o futuro*. Brasília: 29 out. 2015.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform: a comparative analysis – new public management, governance, and the neo-weberian state*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

PRZEWORSKI, Adam; SPRAGUE, John. *Paper stones: A history of electoral socialism*. Chicago: University of Chicago, 1986.

RAMOS, Marcelo Maciel; CASTRO, Felipe Araújo. *Aristocracia judicial brasileira: privilégios, habitus e cumplicidade estrutural*. Revista Direito GV, v. 15, 2019.

SBT NEWS. *Jair Bolsonaro concede ao SBT a primeira entrevista após a posse*. 03 jan. 2019. Disponível em: <https://www.sbtnews.com.br/noticia/sbt-brasil/119447-exclusivo-jair-bolsonaro-concede-ao-sbt-a-primeira-entrevista-apos-a-posse>. Acesso em: 16 nov. 2021.

SENADO FEDERAL. Proposta de emenda à Constituição nº 6, de 20 de fevereiro de 2019. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. *Diário do Senado Federal*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 fev. 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999>. Acesso em: 20 set. 2021.

SENADO FEDERAL. Proposta de emenda à Constituição nº 33, de 18 de julho de 1996. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 jul. 1996. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18494>. Acesso em: 20 set. 2021.

SENADO FEDERAL. Proposta de emenda à Constituição nº 67, de 28 de agosto de 2003. Modifica os artigos 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do artigo 142 e o § 10 do artigo 201 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário do Senado Federal*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 ag. 2003. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/60903>. Acesso em: 20 set. 2021.

SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 133, de 2019*. Permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem em seus regimes próprios de previdência social as mesmas regras aplicáveis ao regime próprio da União; modifica renúncias previdenciárias; prevê benefício da Seguridade Social à criança vivendo em situação de pobreza; e dá outras providências. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 set. 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138555>. Acesso em: 19 out. 2021.

SOUZA, Simone Elias de. *Os “Socorros públicos” no Império do Brasil 1822 a 1834 / 2007*. 178 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Ciências e Letras de Assis – Universidade Estadual Paulista, UNESP.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *A Constitucionalização do Direito Previdenciário*. Revista da EMERJ, v. 10, nº 37, 2007.

TAFNER, Paulo. *Micro instituições e desempenho do sistema previdenciário brasileiro: alguns efeitos não antecipados*. Rio de Janeiro: Iuperj (Tese de doutorado), 2006.

TAFNER, Paulo; BOTELHO, Carolina; ERBISTI, Rafael. *Transição Demográfica e o Impacto Fiscal na Previdência Brasileira In: Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? / Ana Amélia Camarano (Organizadora) – Rio de Janeiro: Ipea, 2014.*

TEIXEIRA, Andréa Maria de Paula (2006). *Previdência Social no Brasil: da revolução passiva à contrarreforma*. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

TSEBELIS, George. *Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1997.

VEJA, Revista. *Economia brasileira deve crescer pelo menos 4% em 2021*. Entrevista com Paulo Guedes. São Paulo, 18 dez. 2020. Entrevista concedida a Policarpo Junior e Thiago Bronzatto. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/economia-brasileira-deve-crescer-pelo-menos-4-em-2021-diz-guedes/>. Acesso em: 6 de abril de 2021.

WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. *The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets*. *Journal of Political Economy*, v. 96, n. 1, p. 132-163, 1988.

WERNECKa, Rogério. Alternância política, redistribuição e crescimento, 2003-2010. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021.

WERNECKb, Rogério. Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021.

WILLIAMSON, John. *Reformas políticas na América Latina na década de 80*. *Revista de Economia Política*, v. 12, n. 1, 1992.

WRIGHT MILLS, Charles. *A Elite do Poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

**ANEXO – Previdência social na Constituição Federal de 1988**

Título VIII  
Da Ordem Social  
Capítulo II  
Da Seguridade Social  
Seção III  
Da Previdência Social

**Art. 201.** A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

**§ 1º** É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, ressalvada, nos termos de lei complementar, a possibilidade de previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados:

I - com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar;

II - cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

**§ 2º** Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

**§ 3º** Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei.

**§ 4º** É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

**§ 5º** É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

**§ 6º** A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

**§ 7º** É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I - 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição;

II - 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

§ 8º O requisito de idade a que se refere o inciso I do § 7º será reduzido em 5 (cinco) anos, para o professor que comprove tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar.

§ 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei.

§ 9º-A. O tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 e o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou a regime próprio de previdência social terão contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria, e a compensação financeira será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes.

§ 10. Lei complementar poderá disciplinar a cobertura de benefícios não programados, inclusive os decorrentes de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo Regime Geral de Previdência Social e pelo setor privado.

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

§ 12. Lei instituirá sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, para atender aos trabalhadores de baixa renda, inclusive os que se encontram em situação de informalidade, e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda.

§ 13. A aposentadoria concedida ao segurado de que trata o § 12 terá valor de 1 (um) salário-mínimo.

§ 14. É vedada a contagem de tempo de contribuição fictício para efeito de concessão dos benefícios previdenciários e de contagem recíproca.

§ 15. Lei complementar estabelecerá vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários.

§ 16. Os empregados dos consórcios públicos, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das suas subsidiárias serão aposentados compulsoriamente, observado o cumprimento do tempo mínimo de contribuição, ao atingir a idade máxima de que trata o inciso II do § 1º do art. 40, na forma estabelecida em lei (BRASIL, 1988).

**Art. 202.** O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

§ 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.

§ 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.

§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado.

§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.

§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.

§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação (BRASIL, 1988).