



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

JAMILI DA SILVA PALMEIRA

**O PROCESSO POLÍTICO DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA
NO BRASIL: DE FHC À BOLSONARO**

Salvador
2020

JAMILI DA SILVA PALMEIRA

**O PROCESSO POLÍTICO DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA
NO BRASIL: DE FHC À BOLSONARO**

Dissertação submetida à banca de avaliação do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial visando a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Salvador

2020

Escola de Administração - UFBA

P172 Palmeira, Jamili da Silva.

O processo político de reforma da previdência no Brasil: de FHC à Bolsonaro / Jamili da Silva Palmeira. – 2020.

111 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2020.

1. Previdência social – Brasil – Aspectos políticos. 2. Previdência social – Brasil - Estudo e ensino ,1995 – 2019. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 368.400981

JAMILI DA SILVA PALMEIRA

**O PROCESSO POLÍTICO DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO
BRASIL: DE FHC À BOLSONARO**

Dissertação submetida à banca de avaliação do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial visando a obtenção do título de Mestre em Administração.

Salvador, 27 de março de 2020

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes – Orientador
Universidade Federal da Bahia

Profa. Dra. Liliane Magalhães Girardin Pimentel Furtado
Universidade Federal Fluminense

Profa. Dra. Fernanda Maria de Almeida
Universidade Federal de Viçosa

Prof. Dr. Paulo de Arruda Penteado Filho
Universidade Federal da Bahia

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos representam a lembrança carinhosa daqueles que marcaram esta trajetória acadêmica com carinho, cuidado, alguns puxões de orelha e muito respeito a uma escolha.

Agradeço inicialmente a Deus. Acredito todos os dias em um poder que me supera e me ajuda a ser forte.

Aos meus Pais por me ensinarem a amar o conhecimento, por não desistirem dos meus sonhos e por sempre acreditarem no meu potencial, quando eu mesma duvidei. Vocês são a minha maior fonte de inspiração. Respiro para lhes proporcionar tudo que a dureza da vida não lhes permitiu viver, e até aqui tenho conseguido arrancar o que qualquer coisa no mundo seria incapaz de me oferecer, a felicidade em seus olhares. Com vocês aprendi o verdadeiro significado da palavra família.

Ao meu esposo, Edvaldo Junior, por ser o companheiro de todas as horas, ser a calma nos momentos de desespero e por dividir comigo a esperança de um mundo melhor através da educação. Agora, teremos a oportunidade de dividir esse amor que compartilhamos pela educação, com a nossa pequena Maria.

Ao meu orientador e amigo, professor Antônio Sérgio, por apostar neste projeto e me incentivar todos os dias a ser melhor. Agradeço a paciência com os momentos de insegurança e por todas às vezes que passou horas e horas comigo no telefone dizendo que era possível.

A todos os professores do NPGA por fazerem da minha trajetória, uma rica experiência. Em especial aos professores Genauto e Maria do Carmo por serem carinhosos e incentivadores, ouvi palavras que jamais esquecerei.

Como esquecer de Aninha! Ah Aninha, o que seria de mim sem você? Muito obrigada por todo o apoio e cuidado.

A todos os colegas da minha turma, por compartilharmos momentos de felicidade e angústia. Ao final de tudo, conseguimos!

Amo todos e cada um de vocês.

RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar os processos políticos subjacentes às reformas da previdência, para compreender como estes, impactam as reformas das políticas previdenciárias. Como referencial de análise utilizam-se os pressupostos da ciência incremental desenvolvidos por Charles Lindblom e apoiado pelos estudos empíricos do processo orçamentário de Aaron Wildavsky. Quanto aos aspectos metodológicos, trata-se de uma pesquisa qualitativa que utiliza o método das narrativas para reconstruir as histórias dos processos políticos das reformas da previdência, a partir da análise de matérias jornalísticas, diários do congresso nacional, propostas de emenda à Constituição e leis complementares. Como resultado identifica-se que tanto o processo político como os resultados das reformas se dão por via incremental, à medida que os processos políticos são formados por objetivos e valores divergentes com ênfase na decisão individual que cada agente político tomaria em relação ao problema.

Palavras-Chave: Reforma da previdência; Incrementalismo; processo político

ABSTRACT

This study aimed to analyze the political processes underlying pension reforms, to understand how they impact pension policy reforms. As an analytical framework, the assumptions of incremental science developed by Charles Lindblom and supported by the empirical studies of Aaron Wildavsky's budget process are used. As for the methodological aspects, it is a qualitative research that uses the method of narratives to reconstruct the histories of the political processes of pension reforms, from the analysis of journalistic articles, diaries of the national congress, proposals for amendment to the Constitution and laws complementary. As a result, it is identified that both the political process and the results of the reforms occur incrementally, as the political processes are formed by diverging objectives and values with an emphasis on the individual decision that each political agent would take in relation to the problem.

Key words: Pension reform; Incrementalism; political process

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	11
2.1 A CIÊNCIA INCREMENTAL DE CHARLES LINDBLOM.....	11
3. REFORMAS DA PREVIDÊNCIA – A CONSTRUÇÃO DAS NARRATIVAS	18
3.1 O Cenário econômico e social pré-reforma FHC.....	18
3.2 A Vitória de FHC e a composição do governo	21
3.3 O Processo político da reforma - FHC	23
3.4 Síntese da narrativa - FHC.....	38
3.5 O processo político da reforma - Lula.....	42
3.6 Síntese da Narrativa - Lula.....	51
3.7 Mudança nas regras de cálculo – Dilma.....	53
3.8 A tentativa de reforma – Temer	54
3.9 Síntese da narrativa – Temer	62
3.9 O processo político da reforma - Bolsonaro	64
3.9.1 Síntese da Narrativa – Bolsonaro	78
4. QUADRO ANALÍTICO DA PESQUISA	80
4.1 O MÉTODO DAS NARRATIVAS.....	80
4.2 Pressuposto da Pesquisa.....	82
4.3 Caracterização da pesquisa	82
4.4 Coleta e análise dos dados	84
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS	86
5.1 Reformas da previdência no Brasil – Processos e resultados incrementais	86
5.2 Trajetória dependente.....	86
5.3 Os episódios.....	89
6. CONCLUSÕES.....	92
REFERÊNCIAS.....	96

1. INTRODUÇÃO

A previdência social é uma das políticas dos sistemas de proteção social que se desenvolveu nas economias mundiais no final do século XIX e que vem se consolidando desde o período pós segunda guerra mundial (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2015). Após tornar-se objeto de estudo ao redor do mundo, as tentativas de compreender os aspectos que explicam esta política, tem envolvido desde as concepções de estado de bem-estar social, até as formas institucionais de regulação, relação com as políticas econômicas, subordinação às regras do jogo político e as estruturas de governo (DRAIBE, 1993:1998; MARQUES, 2003; SOUZA, 2006).

No Brasil, as primeiras políticas previdenciárias surgem no bojo do processo de industrialização, quando caixas de aposentadorias e pensões são criadas como uma espécie de seguro para profissionais inseridos no mercado de trabalho. Estratégia para garantir a estabilidade do processo de industrialização, vinculando proteção a capacidade laborativa (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2015). Estas políticas, no entanto, segundo Draibe (1993) estavam distante da concepção de estado de bem-estar social, uma vez que restringia o acesso aos trabalhadores formais. Em tese, essa distinção rompe com os princípios formadores da concepção de bem-estar, em que o poder organizado do estado assegura a todos os indivíduos, sem distinção, a oferta de serviços (BRIGGS, 1961).

Nesta perspectiva, Draibe (1993) evidencia a complexa tarefa de compreender o conjunto de políticas que formam o sistema de proteção social brasileiro, uma vez que se entendem as políticas de previdência, assistência, saúde e educação como políticas prioritárias do sistema de proteção social, e as de salário e emprego como políticas econômicas. Como conciliar essa distorção, se as políticas sociais e econômicas mesmo interligadas são formuladas em ambientes distintos e desconexos? Esta distorção dificulta a reforma das políticas previdenciárias, uma vez que esta interligação, tão necessária, está presente apenas na retórica.

Outro elemento fundamental para compreender as características desta política no Brasil, para além da pluralidade de representação que a natureza consociativa das instituições brasileiras garante é a sua forma federativa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Ao mesmo tempo que favorece a autonomia dos entes federados e a colaboração entre estes e a união, também permite a condição de vulnerabilidade as superposições de objetivos, aos altos graus de instabilidade,

ao distanciamento entre formuladores e beneficiários e a ineficiência dos mecanismos de fiscalização.

Nos países em desenvolvimento, ou considerados de democracia recente, como no caso do Brasil, a ausência de coalizões políticas capazes de equilibrar desempenho econômico e inclusão social, ainda constituem um desafio a consolidação das políticas previdenciárias, uma vez que a estrutura do sistema político impede a definição do pacto social democrata que norteia as políticas de bem-estar social no Brasil (DRAIBE, 2003).

Diante da pluralidade de representação e da dificuldade do sistema político brasileiro de formar coalizões unânimes em torno das políticas de previdência, evidencia-se a concepção de relativa autonomia do estado, que dominou o processo de definição de políticas públicas nas sociedades modernas. Ao mesmo tempo em que o governo possui um espaço próprio de atuação, também está suscetível às influências internas e externas, que interferem no desenho da política pública, nas regras de decisão, elaboração, implementação e conflitos, inerentes as tentativas de conciliar objetivos e valores difusos (DRAIBE, 1993:1998; LINDBLOM, 1959).

As formas como essas influências se expressam no processo de formulação das políticas públicas, interferindo na tomada de decisão dos gestores, constitui preocupação da literatura de políticas públicas, uma vez que os modelos tradicionais de planejamento não conseguem descrever a realidade da formulação e como elas vêm sendo modificadas ao longo do tempo (LINDBLOM, 1959: 1979).

A teoria da ciência incremental proposta por Lindblom (1959:1979) se propõe a este desafio. Ao considerar que problemas sociais complexos só podem ser analisados e resolvidos a partir de uma abordagem incremental, o autor reconhece as limitações as quais os tomadores de decisão estão submetidos, como: a incapacidade de reconhecer todos os possíveis valores e objetivos que determinada política pública representa e a escassez de tempo e recursos que predominam nos sistemas políticos.

Lindblom (1959) argumenta que decisões sobre políticas públicas consideram, possíveis ajustes “à margem”. As decisões são tomadas considerando a escolha que cada agente político faria com relação ao problema, a partir da definição de um objetivo principal. As melhores decisões são caracterizadas, não pelos fins que atendem, mas pela capacidade das negociações de chegarem a um acordo.

A partir do exposto, o trabalho tem como objeto de estudo, o processo político de reformas da previdência no Brasil, entre os governos FHC e Bolsonaro, identificando os principais atores, interesses e articulações políticas que influenciaram o resultado das decisões. Esta análise permite inferir que as últimas decisões sobre o rumo destas políticas têm mais a ver com os acordos possíveis entre os agentes políticos, do que com os valores implícitos em uma política de proteção social. A lupa incremental posta sobre esse processo decisório, talvez permita, também, levantar possíveis questões sobre o fato das políticas previdenciárias no Brasil serem submetidas a reformas em curtos períodos.

Nesta perspectiva, o pressuposto que norteia o objetivo geral desta pesquisa é:

Pressuposto: Pela natureza consociativa das instituições brasileiras, reformas previdenciárias só ocorrem por via incremental;

Isto posto, esta pesquisa se propõe a responder a seguinte questão: *Por que as reformas da previdência no Brasil são incrementais?*

Como objetivo geral tem-se:

- Demonstrar a partir da análise do processo político, por que as reformas da previdência no Brasil, se dão por via incremental.

A partir dos seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar os atores que participaram dos processos de reforma da previdência;
- b) Descrever, utilizando o método narrativo, os eventos anteriores e contemporâneos às reformas, que interferiram no seu processo decisório;
- c) Analisar a partir das narrativas, como a dinâmica do processo político contribuiu para os resultados incrementais de reforma da previdência.

Esta é uma pesquisa qualitativa que se concentra na área de administração pública geral. Não tem, portanto, a intenção de explicar a estrutura da previdência social brasileira, nem de apresentar um modelo de previdência que deveria ser adotado no Brasil. Este estudo se concentra apenas no processo político que envolve as tomadas de decisão em torno da reforma das políticas previdenciárias.

O enfoque dado ao processo político, neste estudo, evidencia sua perspectiva conjuntural, em caminho contrário ao que vem sendo trilhado pelas análises sobre previdência social no Brasil. Grande parte desses estudos tem concentrado seus esforços em análises econômico-financeira,

critérios de concessão, cálculos dos benefícios, envelhecimento da população e relação contribuinte x beneficiário. Em geral, afirmam que o Brasil por muito tempo, foi permissivo e generoso com as questões previdenciárias e que os déficits acumulados, ano após ano, são resultados dessas escolhas. (GIAMBIAGI ET AL, 2004; LEITE; JUNIOR; KLOTZLE, 2004; CINTRA, 2010; SANTOS ET AL; 2014)

Há também os estudos que analisam a previdência sob o olhar dos direitos sociais. Os argumentos reúnem narrativas como: a parcial omissão do estado em exercer a função de garantir acesso igualitário a este tipo de política, a legitimidade dada aos déficits orçamentários, a partir da metodologia empregada nos cálculos previdenciários por órgãos oficiais, que consideram o fluxo de entrada e saída de caixa, e não todos os recursos do Fundo da Seguridade Social ao qual a previdência social está vinculada (JUNIOR; BUGARIN, 2003; SILVA, 2016; LOURENÇO; LACAZ; GOULART, 2017; JESUS, 2018).

Esta pesquisa distancia-se destas abordagens, e se justifica à medida que propõe contextualizar, a partir do processo político, as reformas empreendidas na previdência social, buscando compreender para além dos aspectos técnicos, a dinâmica subjacente aos processos de decisão. Para além disto, o incrementalismo, empregado como fundamentação teórica, pode contribuir para a desmistificação da teoria como uma abordagem periférica e natural das dinâmicas e passar a integrar o processo de formulação de políticas (LINDBLOM, 1959).

Em relação à sua estrutura, além desta introdução, o trabalho se organiza em mais 7 capítulos. O capítulo 2 traz a fundamentação teórica e o conceito-chave ao qual o objeto empírico desta pesquisa está submetido, com a descrição das premissas gerais que norteiam a teoria e os estudos empíricos que lhe dão sustentação. O final do capítulo, aborda algumas críticas ao campo teórico e suas limitações. O capítulo 3 é destinado à construção das narrativas, com enfoque nos atores, nos interesses e nas principais articulações políticas que influenciaram os resultados das reformas da previdência. Ao final de cada narrativa é apresentada uma síntese, onde os aspectos do processo político são relacionados com as hipóteses e a fundamentação teórica.

No capítulo 4 é apresentado o quadro e o modelo analítico da pesquisa, que adaptou o método das narrativas, a teoria incremental e o conceito de *path-dependency* ao objeto em estudo, além da caracterização, coleta e análise dos dados. No capítulo 5 são apresentadas a análise dos resultados. No capítulo 6 alguns pontos são brevemente retomados indicando as conclusões extraídas. O último capítulo, lista as referências que apoiaram a construção deste trabalho.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A CIÊNCIA INCREMENTAL DE CHARLES LINDBLOM

A literatura de política pública, enquanto subárea de conhecimento da explorada pela ciência política, entende, a partir da tradição norte-americana de produção acadêmica, que em sistemas democráticos as ações do governo são passíveis de formulação científica e análise (SOUZA, 2006). Nesta perspectiva, vertentes de pensamento vêm convergindo ou, muitas vezes, se complementando, na tentativa de compreender quais dimensões pertencentes a esse campo do conhecimento possuem capacidade de explicar a estabilidade e as mudanças das políticas públicas.

Entre as teorias que se desenvolveram para dar suporte a esta tentativa de compreensão estão as do processo de tomada de decisão. Para Herbert Simon (1955), a racionalidade dos gestores públicos é limitada, à medida que sofre interferências como: problemas de informação incompleta, tempo e interesses múltiplos. Segundo esta linha de argumento, as decisões são enquadradas por um conjunto de regras e incentivos que limitam o comportamento dos atores, levando-os a um resultado satisfatório.

Ao considerar que o processo político influencia as decisões de formulação e análise de política pública, e que este é influenciado pela racionalidade limitada, mas não apenas explicado por ela, incorpora-se para análise dos fenômenos de reforma da previdência no Brasil, o pensamento desenvolvido pioneiramente por Lindblom (1959) acerca do incrementalismo.

O Incrementalismo é uma teoria “ubíqua” (LINDBLOM, 1959, p.181). Sua aplicação pode caracterizar um método de tomada de decisão, servir à análise da política e conseqüentemente representar o seu resultado. Nesta pesquisa o incrementalismo será reconhecido e explorado nas suas mais variadas dimensões.

Em seu trabalho, *Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental*, Lindblom (1959) inicia os argumentos em defesa da sua tese, explorando as deficiências dos métodos sistemáticos de planejamento que dominam a literatura de tomada de decisão, formulação e análise de políticas públicas. Essas deficiências residem, entre outros aspectos, na restrição da alocação de tempo e recurso, que limita o processo político, ao mesmo tempo, que desconhece todos os objetivos e valores possíveis, a serem considerados na resolução de problemas sociais complexos, resultado da incapacidade intelectual do agente político de ser “sinóptico”, e pela

ausência de informações completas e por vezes até inexistentes, que resulta da omissão de debates públicos.

Diante dessas deficiências, como combinar os valores da sociedade, dos parlamentares e dos gestores públicos aos objetivos da política? Não sendo possível identificá-los, mais difícil ainda é determinar quais possuem maior relevância. Além disso, os valores são relativizados à medida que são valorizados ou subvalorizados de acordo com a circunstância (LINDBLUM, 1959).

A partir dessa perspectiva de incompletude, a ciência incremental de Lindblom (1959:1979) desenvolve o que o autor chama de método das sucessivas comparações limitadas. Neste método, a decisão se desprende da sistemática tradicional de planejamento, combinando objetivos e valores divergentes, apenas concentrando esforços na diferença marginal (incremental) das opções dispostas. As opções são criadas a partir do estabelecimento do objetivo principal, mesmo que isso implique desconsiderar determinados valores sociais, visto que, segundo o autor, é impossível descrever quais valores, objetivos e propostas sacrificar em detrimento de outros. Esta, segundo o autor, é a dinâmica que permeia os problemas sociais complexos.

Isto posto, delineiam-se as alternativas capazes de combinar diferentes expectativas e, apoia-se a decisão nos registros de experiências passadas (base). A partir desta linha de argumentação, Lindblom (1959) levanta duas questões: primeiro, o problema dos valores é uma questão de “ajustes à margem” (LINDBLUM, 1959, p.167); e segundo, a relevância dos valores é definida a partir da decisão que cada agente político tomaria. O autor esquematiza essa situação da seguinte forma: supondo que diante de duas opções X e Y, que oferecem o mesmo grau de realização dos objetivos, diferindo apenas em uma pequena margem, em que X pode oferecer mais de f, e Y pode oferecer mais de g (valor marginal), a concentração dos esforços se dará apenas em f e g, mediante uma decisão política.

Logo, o que define se a decisão atingiu o objetivo é a concordância possível, mesmo que em ambiente de desacordo. Diante dessa “simplificação”, o autor afirma: “não é irracional o administrador que defende como boa uma certa política, mas não é capaz de especificar para o que ela é boa” (LINDBLUM, 1959, p.171). O incrementalismo é, portanto, em sua perspectiva ampla, um “padrão político” que permite pequenas mudanças ao longo de um período, e sustenta o consenso em torno de propostas divergentes (valor incremental), sem obstruir o sistema político, necessário a sobrevivência de formas democráticas de governo.

Nessa perspectiva, enquanto análise de políticas, o incrementalismo:

- Considera propostas políticas que diferem apenas incrementalmente do status quo (análise incremental simples);
- Considera poucas propostas de decisão que sejam mais ou menos familiares (incrementalismo desconexo);
- Analisa metas e outros valores políticos com os aspectos empíricos do problema (incrementalismo desconexo);
- Volta sua preocupação mais com os males a serem remediados do que com as metas positivas a serem perseguidas (incrementalismo desconexo);
- Analisa uma sequência de tentativas, erros e novas tentativas (incrementalismo desconexo);
- Explora somente algumas possíveis consequências importantes da proposta considerada (incrementalismo desconexo) ou;
- Fragmenta o trabalho analítico entre os muitos participantes (interessados) na formulação da política.

A partir desta compreensão qualitativa, um conjunto de estudos utilizam a teoria da ciência incremental de Lindblom, para embasar trabalhos empíricos. O estudo pioneiro foi desenvolvido por Davis, Dempster e Wildavsky, *Theory of the budget process* (1966), onde a partir da análise das dotações orçamentárias norte-americanas, os autores propuseram um modelo de equações lineares para explicar o comportamento das agências, nas solicitações de orçamento ao congresso, e do congresso na resposta as agências (DAVIS ET AL, 1966).

Os autores partem do pressuposto incremental que os orçamentos nunca são revistos em sua totalidade, para construir o modelo quantitativo de equações lineares que representa as solicitações das agências e as respostas do congresso. Como os orçamentos revistos são do ano anterior com atenção especial a uma pequena faixa de aumentos ou reduções, que precedem de uma base existente, as decisões de aumentar ou reduzir essa estreita faixa de alteração no orçamento, considera as expectativas comuns entre os participantes do orçamento, de que os gastos com os programas serão executados próximo aos utilizados no período imediatamente anterior (DAVIS ET AL, 1966).

As agências, o departamento de orçamento do governo, o comitê de apropriações da câmara e o comitê de apropriações do senado, como participantes principais do processo orçamentário, compartilham expectativas em relação à base da organização, enquanto criam mecanismos de coordenação para garantir a estabilidade do orçamento ao longo do tempo. Para isto, duas regras

são fundamentais: a agência não deve pedir quantias muito altas, por não ser considerado razoável pelo congresso, e colocar em dúvida a credibilidade da agência, mas também não devem pedir quantias muito baixas, para não levar os órgãos revisores a entender que o fundo extra não é necessário para complementar o orçamento, aliado a isso, as agências também consideram quais ações são eficazes no ambiente político (DAVIS ET AL, 1966).

Na dinâmica desse processo, o comitê de dotações da câmara se divide em subcomissões autônomas que consideram a especialidade da agência. A fragmentação e especialização são potencializadas nas funções de apelação do comitê de apropriações do senado, que passa a analisar o fragmento das solicitações de orçamento. Quantitativamente falando, os pensamentos desses atores são tomados em porcentagem (DAVIS ET AL, 1966).

Com isso, as agências falam em expandir sua base em X%, a repartição do orçamento preocupa-se com o nível de crescimento das agências e dos programas, a câmara lida com os cortes percentuais e o senado com a questão de restaurar ou não esses pontos percentuais. Essa descrição qualitativa representa uma equação linear, ou seja, as variáveis a serem consideradas no trâmite do processo orçamentário, são constantes (DAVIS ET AL, 1966).

A partir disto, os autores constroem sete equações, três representam as decisões da agência e quatro, as do congresso. No caso das agências: a) A agência solicita um precedente (superior a cem por cento) da apropriação do ano anterior b) ou uma porcentagem do ano anterior mais o aumento concedido, para suavizar ou expandir o orçamento c) ou faz o pedido sem considerar a dotação anterior. Neste último caso, a agência opta por esta equação, quando sabe que o congresso tem confiança, a ponto de conceder um orçamento próximo ao solicitado (DAVIS ET AL, 1966).

No caso do congresso: a) se há compreensão que o pedido apresenta um índice estável para execução dos programas da agência, concede uma porcentagem fixa da dotação do ano anterior b) se a solicitação representa uma extensão dos programas, confere porcentagem acima do habitual c) se a dotação do ano anterior foi menor, o congresso tende a normalizar o fluxo de orçamento. Isso acontece quando os objetivos entre as duas instâncias diferem, e d) se o congresso deseja interferir na expectativa de crescimento da agência, autoriza porcentagem igual à do ano anterior.

Os autores reconhecem a limitação da aplicação empírica ao afirmar que eventos aleatórios podem alterar a linearidade das decisões, e defendem que o modelo teórico proposto é estocástico e não determinístico, ou seja, existe a probabilidade de eventos aleatórios levarem

a outros resultados, que não os esperados pela aparente estabilidade do processo orçamentário que as equações lineares que representam as regras de decisão, demonstram (DAVIS ET AL, 1966).

Para a construção das equações, os autores consideram as solicitações de orçamento enviadas ao presidente e as apropriações finais do congresso. Davis et al (1966) afirmam não utilizar dados de todas as etapas do processo de aprovação do orçamento, pela infinidade de equações possíveis, já que à medida que um novo participante é adicionado, novas regras de decisão são incorporadas. Portanto, os autores optam por utilizar o congresso como uma única entidade, o que segundo eles, não afeta a legitimidade do procedimento.

Em uma segunda geração de estudos, os autores investigam a influência de variáveis externas na relação entre o congresso, o departamento de orçamento da presidência e as agências. Identificam que as variáveis externas que exercem maior pressão sob o processo orçamentário são resultados de eventos políticos, econômicos e sociais, o que os leva à conclusão que, embora o processo decisório seja basicamente incremental, responde às necessidades e expectativas da sociedade (DAVIS ET AL, 1979).

Ao classificar as influências externas em variáveis de análise, identificam como sendo:

- Políticas: o controle partidário do senado, a presidência e o ano anterior à eleição presidencial;
- Administrativas: déficit orçamentário do ano anterior e a projeção das receitas orçamentárias para o ano seguinte;
- Econômicas: o conjunto padrão do clima econômico, como produção, preço e taxa de emprego;
- Sociais: a preparação militar, as expectativas e desejos sociais da população mais jovem, comparada à população de duas décadas anteriores.

O resultado destas análises demonstrou que os processos orçamentários suscetíveis a influência de variáveis exógenas, estão relacionadas as seis categorias funcionais:

1. Trabalho, Bem-estar, saúde, habitação, educação;
2. Recursos naturais;
3. Agricultura;
4. Regulação, transporte e comércio e
5. Serviços administrativos destinados à população.

Os pressupostos da ciência incremental estão presente nos estudos do orçamento norte-americano, ainda que Davis et al (1966) não mencionem o autor. Mas como toda construção científica, esses estudos empíricos também foram questionados. Natchez e Bupp (1973) questionaram as estatísticas agregadas no nível da agência, por explorar a estabilidade administrativa e deixar de enfatizar as ações políticas. Gist (1974) alega que os padrões incrementalistas aplicados, não são controláveis nas alocações das agências. Já, Wanat (1974) questiona a qualidade empírica dos ajustes, porque são gerados a partir de um modelo puramente aleatório, no qual os cortes ou aumentos são obtidos em cada período a partir de uma distribuição uniforme.

Padgett questiona “a ênfase do paradigma da racionalidade limitada nas restrições cognitivas e na heurística de decisão simplificada” (PADGETT, 1980, p.370) da teoria incremental. No entanto, o autor não discorda do que chamou de “sentido explicativo” (p.356) do incrementalismo, como um processo particular de tomada de decisão que não se manifesta claramente nas alocações observadas. Padgett (1980) também converge com Lindblom (1959) em outros aspectos da teoria, como: a estabilidade das instituições, o papel das expectativas mútuas e dos cálculos estratégicos, que segundo ele, cumprem a “importante função teórica de aumentar a plausibilidade da formalização” (PADGETT, 1980, p. 356).

Jones et al (2012) propõem o incrementalismo exponencial interrompido ao sugerir que a abordagem incremental é limitada. A partir da integração das abordagens teóricas do incrementalismo, processamento serial, equilíbrio pontuado e trajetória dependente, os autores concluem que o modelo incrementalista é “recursivo”, ou seja, divide similaridade com a base, mas a decisão ou “solução” se dá a partir de um crescimento exponencial. Caso as agências e os programas cresçam, a tendência é que mais recursos sejam dispostos.

No Brasil, além de utilizado para os estudos de orçamento público, a concepção da teoria incrementalista, e não necessariamente a aplicação dos modelos estatísticos, contribui em conjunto com os modelos de subsistema de políticas públicas, para explicar como decisões incrementais ajudam a manter estruturas de governo e recursos para as políticas, ao provocar um ajuste mútuo e contínuo entre posições, expectativas e ações dos agentes partidários (ALMEIDA E GOMES, 2017; DAGNINO ET AL, 2002; SOUZA, 2006; OLLAIK ET AL, 2011; ALVES, 2016).

2.2 PATH DEPENDENCY

O método narrativo aplicado nesta pesquisa, utiliza os eventos anteriores para entender como influenciam o episódio. No institucionalismo histórico, os eventos anteriores remetem ao conceito de trajetória dependente, em que o legado histórico ajuda a compreender o fenômeno. Por se tratar de um conceito mais elaborado, optou-se por estabelecer a relação dos eventos anteriores utilizados pelo método, com o conceito de path-dependency.

Este conceito encontrou seu primeiro terreno empírico nos trabalhos de Paul David e Brian Arthur sobre a história econômica da tecnologia. Nos estudos institucionais, esse conceito foi absorvido pela vertente histórica, por acreditar que propriedades de natureza institucional contribuem para explicar a estabilidade e a mudança das instituições, seja através de continuidade ou breves momentos de ruptura. Os teóricos defendem que a causalidade social que explica o desenvolvimento histórico é dependente de uma trajetória (HALL E TAYLOR, 1996).

Trajétoria dependente se refere à “relevância causal de estágios anteriores em uma sequência temporal” (PIERSON, 2000, p.339). Em seu trabalho sobre as políticas sociais das administrações Reagan (Estados Unidos) e Thatcher (Reino Unido), Pierson (2000) reforçou este conceito, ao identificar como o poder dos constituintes exerceu uma espécie de bloqueio a mudanças nos sistemas de proteção social.

Em um recorte particular, Cox (2004) utiliza o conceito de *path dependency* das análises institucionais para explicar as mudanças no modelo escandinavo de bem-estar social, que até a década de 1990, era exemplo de sociedade democrática com um generoso sistema de proteção social. O autor relaciona a concepção de trajetória dependente ao papel das ideias na política, para contrapor outros autores, no sentido de que, o que existe no modelo escandinavo é a adesão a sua reputação, e não as instituições e políticas que estruturam o modelo (COX, 2004, p. 204).

Cox (2004) explora a perspectiva ideacional weberiana, para mostrar que ideias são elementos de impacto na vida cotidiana, mesmo quando não promovem mudanças. Ao desenvolver mapas cognitivos do mundo para interpretar sua complexidade, a compreensão é construída. Isto significa dizer que uma vez formados, valores e preferências moldam a realidade, em uma espécie de reforço mútuo. As ideias constituem, portanto, os mecanismos de ligação entre os valores e as mudanças.

No modelo escandinavo, estes valores – solidariedade, universalidade e independência de mercado - são compartilhados por todos os cidadãos e constituem um elemento importante da identidade nacional. Sabendo disto, os políticos aderem a essa perspectiva a partir da “lógica

da adequação” e os incorporam em suas propostas de reforma. Como o modelo é orientado por uma concepção ampla e lhe falta uma certa precisão, os conflitos são iminentes e as prescrições contraditórias (COX, 2004).

A partir desta concepção ampla de orientação do modelo, o autor levanta um questionamento importante. Se o modelo oferece uma imagem da realidade e ela muda, o modelo faz o mesmo? Segundo Cox (2004), se este representar a conexão entre valores e opções políticas, ele muda ou se torna irrelevante. Mas as características do modelo escandinavo de proteção social com valores de aplicação geral, acabam por indicar que reformas não precisam “levar a uma mudança na percepção de eficácia do modelo”, basta ajustar as preferências que são dadas aos diferentes valores, para criar uma reinterpretação.

Esta reinterpretação cria o que Cox chama de “alongamento conceitual das ideias” (COX, 2004, p.207). O sistema de valores é mantido, mas a perspectiva dos valores sob efeitos dos paradigmas políticos são transformados para se adequar as mudanças. O resultado é uma reinvenção conceitual das prioridades ideológicas. No caso escandinavo, o autor chega à conclusão que o modelo permitiu tantas definições ambíguas, que passou a ser apenas um rótulo descritivo, cheio de contradições e inconsistências.

No caso do Brasil, pressupõe-se a existência dos valores centrais, que não necessariamente caracterizam a política de proteção social, neste caso, a previdência, mas que ao longo dos anos, principalmente em épocas de reformas, a retórica deve se ajustar a estes valores, já que se consolidou a concepção de política previdenciária como direito social. Portanto, a partir do construto teórico entre o conceito de trajetória dependente, tal como empregado por Cox e a ciência incremental de Lindblom, reconstrói-se a dinâmica do processo político durante as reformas, para compreender as mudanças na previdência social brasileira.

3. REFORMAS DA PREVIDÊNCIA – A CONSTRUÇÃO DAS NARRATIVAS

As próximas sessões destinam-se à construção da narrativa das reformas da previdência, a partir da exploração dos eventos e enredos que compuseram a trama das reformas.

3.1 O Cenário econômico e social pré-reforma FHC

Os processos reformistas pelos quais a previdência social brasileira transitou, não podem ser compreendidos sem a breve retomada ao contexto econômico e social que configurou o período pré-governo Fernando Henrique Cardoso. O ponto de partida desta narrativa retomado

brevemente a partir da década de 1960. É a partir deste ano que o Brasil começa a sofrer uma desaceleração da economia, que vinha sendo fortemente influenciada pelo processo de industrialização, resultado não de uma demanda nacional, mas da articulação entre o capital externo, o Estado e o capital nacional (FURTADO, 2007).

O processo de desaceleração da economia brasileira que atingiu seu ápice na década de 1980 é o desfecho de um conjunto de particularidades de natureza estrutural que condicionaram a rota de evolução da economia nacional em seu período progressivo. A primeira condicionante dessa natureza diz respeito à desarticulação do tripé de interesses que sustentava o ritmo dos investimentos na indústria pesada. Estes foram resultados da primeira crise do petróleo que provocou uma reestruturação das economias centrais e levou ao abandono das inversões nas economias consideradas periféricas, como no caso do Brasil, e a falha dos projetos de exportação propostos pelo Governo Ernesto Geisel no âmbito do segundo plano nacional de desenvolvimento (CARNEIRO, 1991).

Com a retirada do capital externo, o Estado se torna incapaz de manter o ritmo do crescimento. Setores como o de infraestrutura e insumos básicos, que tradicionalmente eram mantidos pelo Estado, foram comprometidos pelo estoque da dívida externa, interna e de seus encargos. As exigências estatais para os investimentos nacionais do setor privado são marcadas por alto grau de centralização e concentração de capitais, o que afastou o interesse pelas inversões por parte do capital privado, que preferiu deixar a sua riqueza sob a égide das aplicações financeiras (CARNEIRO, 1991; FURTADO, 2007).

O papel do capital privado nacional se resumia a inversões marginais ao protagonismo estatal na modernização do setor exportador, o que não era suficiente para restabelecer o padrão econômico de crescimento. Paradoxalmente, quando esse capital privado nacional precisa se ajustar à crise econômica, o estado é quem atua como principal agente junto a essa adaptação, na tentativa de não permitir que o sistema financeiro e bancário nacional quebrassem (CARNEIRO, 1991; FURTADO, 2007).

Essa conjuntura ainda se agrava com o que os economistas chamam de transferências de recursos reais ao exterior, ou seja, o Brasil importava mais do que exportava. O resultado foi uma forte desvalorização da moeda local pela incapacidade de cumprir com os financiamentos externos, ao qual o Brasil sempre recorreu, e de forma mais acentuada no período da industrialização (CARNEIRO, 1991; FURTADO, 2007).

A atualização do parque tecnológico produtivo brasileiro sem o investimento do capital externo e, a limitada capacidade de investimento do estado, dependia das divisas geradas pelo setor exportador, que estava em decadência. Com a restrição cambial e orçamentária, conta deixada basicamente pela transferência dos recursos reais ao exterior e a dívida externa, o Brasil passa a conviver com a tendência hiperinflacionária. Esse é basicamente o cenário, idiossincrático que domina o Brasil, entre breves quedas e ascensões, da década de 1960 até a década de 1980 (CARNEIRO, 1991; FURTADO, 2007).

Assim como na economia, a instabilidade caracterizava as políticas sociais. A previdência social termina a década de 1960 com a uniformização da legislação sobre contribuições e benefícios, centralização em um único instituto (Instituto Nacional de Previdência Social – INPS) e a perda do direito dos trabalhadores de gerirem a instituição. Muitos trabalhadores permanecem excluídos do sistema de proteção, a exemplo dos trabalhadores rurais. Concomitante a isto, o direito à saúde foi “universalizado”, o que aumentou significativamente os gastos da previdência com assistência médica. Em 1964 o sistema previdenciário começou a apresentar sintomas de déficit (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989; INSTITUTO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2015).

Esta “universalização” de benefícios aconteceu em um contexto de favorecimento dos prestadores de serviços médicos privados, por conta da expansão dos serviços previdenciários com a inclusão de novas categorias sociais. No entanto, o modelo empregado favoreceu o superfaturamento dos serviços médicos, o que colocou em risco o sistema financeiro da previdência. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989; SILVA; COSTA, 2016).

O modelo vigente e a condição econômica do país se agravou com a instabilidade política, o que elevou a previdência social ao status de preocupação governamental. Não pelas suas características distributivas ou de redução da desigualdade, mas por ser o mecanismo de ligação entre o governo e as classes sociais mais populares, que sofriam com as restrições econômicas impostas. A partir disto, a previdência social intensifica seu papel assistencial e a conjuntura política a demandar o fortalecimento de um sistema amparado pela concepção de seguridade social (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

A partir de 1974, intensificam-se as ações de universalização para beneficiários não-segurados. Simplificam-se os trâmites burocráticos para os atendimentos dos casos de emergência e, incorporam-se as secretárias e hospitais universitários ao sistema previdenciário. Essas mudanças estruturais significaram um aumento médio de 30% das despesas totais, nos anos de

1975-1978 na participação dos gastos da saúde no orçamento da previdência (MEDICI; OLIVEIRA; BELTRÃO, 1989).

Diante do diagnóstico de déficit, um debate entre custos e benefícios se instaura no período de 1981-1983, o que gerou tensões que reforçaram a ideia de crise do sistema previdenciário (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989). A articulação público-privada que se apoiava no fundo previdenciário para subsidiar a pulverização do acesso, mascarava um problema: parcelas cada vez maiores de beneficiários não contribuintes que dependiam de uma base de financiamento limitada.

Em 1986, a VIII conferência nacional de saúde consolida a articulação em torno deste debate (CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 1986). Em 1988 a constituição federal eleva a previdência social ao status de política social de proteção social, junto a assistência e a saúde. Em 1991, relatório da comissão da seguridade social afirmou que o sistema previdenciário estava economicamente comprometido.

Este é o contexto que antecede a primeira reforma da previdência. A relevância de sua descrição se dá não apenas pela instabilidade econômica, social e política que caracteriza o país neste período, mas também pela estreita relação que é possível perceber entre políticas econômicas e sociais que subsidiaram as retóricas de reforma da previdência no Brasil.

3.2 A Vitória de FHC e a composição do governo

O cenário descrito e a promulgação da constituição federal colocam as reformas constitucionais na ordem do dia. Em 1993, a nova moeda, o real, fruto do plano econômico de Fernando Henrique Cardoso (FHC) enquanto ministro da fazenda do governo Itamar Franco, começa a acenar para a estabilidade da moeda nacional. Queda da inflação, ampliação das vendas e aumento da demanda para a indústria, foram alguns dos resultados. Confirmado os rumores de que FHC traçava caminhos em direção a uma disputa eleitoral pela presidência, esses resultados foram capitalizados a favor da sua campanha (ATLAS FGV, 2016).

FHC deixou o ministério oficialmente em abril de 1994 para concorrer às eleições. A previdência, claro, era uma de suas pautas políticas. Em seu plano de governo, intitulado “Mãos à Obra, Brasil” elencou alguns desafios conjunturais e estruturais pelos quais passava a previdência, entre eles: a redução do nível de atividade econômica, o aumento do desemprego,

do número de trabalhadores no mercado informal, das fraudes, sonegações e desvio de recursos, excesso de burocracia e má qualidade dos serviços (MÃOS À OBRA BRASIL, 1994).

FHC enfatizou o aumento dos gastos com benefícios após a promulgação da constituição, além das distorções de um sistema que não protegia os menos favorecidos. Nesta perspectiva, FHC propôs medidas que, segundo ele, seriam necessárias para tornar a previdência sustentável à longo prazo. Critérios justos na incidência dos encargos, no cálculo e na concessão dos benefícios, unificação de normas e requisitos para a concessão de benefícios entre os segurados, incorporação dos critérios de renda e idade no cálculo para concessão de aposentadoria por tempo de serviço, distinção de contribuições sociais de acordo com a atividade econômica, alteração do sistema de contribuição da previdência rural e a criação de planos complementares para trabalhadores com remuneração acima do teto, eram algumas de suas propostas (MÃOS À OBRA BRASIL, 1994).

As medidas seriam tentativas de conter as generosidades e desigualdades geradas pela constituição de 1988. O que é paradoxal, se observado que a constituinte nasceu com a proposta de universalizar direitos. Vale lembrar que a Constituição incorporou a previdência a um sistema de proteção social mais amplo, com duas funções: de seguro, uma espécie de compensação as contribuições realizadas previamente pelo trabalhador quando este deixasse a sua vida laboral, e de redistribuição de renda, com o objetivo de reduzir a desigualdade social (MEDEIROS; SOUZA, 2014).

Fernando Henrique saiu vitorioso das eleições e conquistado, em tese, o espaço necessário para promover uma reforma da previdência que privilegiasse as medidas elencadas em seu plano de governo. A vitória com ampla margem de diferença (54,3% dos votos) do segundo colocado (Lula, 27,1%) indicou que o agora presidente da república possuía, novamente em tese, o poder institucional e a popularidade do eleitorado brasileiro para promover o pacote de reformas institucionais, entre elas, a reforma da previdência, que ele mesmo afirmou em sua primeira entrevista após a vitória, ser “necessária” (MEMÓRIAS GLOBO, 06, Outubro, 1994).

Além da popularidade expressa na margem de votação, o governo formou uma coalizão eleitoral que lhe garantiu 182 cadeiras no congresso. O PMDB posteriormente incorporado a base governista, trouxe mais 107 deputados, o que garantiu ao governo, maioria no congresso, mas não os 308 votos necessários para a aprovação da reforma da previdência (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Apesar do executivo federal garantir que as duas casas legislativas fossem presididas por partidos da sua base de apoio, a reforma da previdência, considerada por FHC uma das principais reformas institucionais a colocar ordem na “casa”, não encontrou a celeridade que o governo necessitava. A Proposta de Emenda à Constituição que depois de desmembrada ficou conhecida como a PEC 33/95 foi entregue no dia 29 de março de 1995 e só se transformou em emenda constitucional no dia 15 de dezembro de 1998 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995).

3.3 O Processo político da reforma - FHC

A Proposta de reforma do Governo chegou ao congresso nacional no dia 23 de março de 1995. Em geral, as propostas de reforma da previdência tentam alterar: idade mínima e tempo de contribuição, aposentadoria dos trabalhadores rurais, regras de cálculo, alíquotas de contribuição, pensão por morte e assistência social. Fernando Henrique Cardoso alterou algumas delas, com certo grau de resistência, apesar de possuir maioria no congresso.

Segundo Figueiredo e Limongi (2001), as resistências que o governo enfrentou durante a tramitação da reforma foram resultados de características peculiares a este tipo de reforma, e da “natureza consociativa” das instituições brasileiras. O Brasil vive uma forma de governo que garante representação para todos os grupos. Além disso, conforme a teoria da tomada de decisões legislativas, os congressistas valorizam a reeleição e a sobrevivência política, o que significa que evitarão tomar decisões que vão de encontro a este objetivo (FIGUEIREDO; LIMONGI,2001).

A proposta de reforma enfrentou as primeiras dificuldades antes mesmo do envio ao congresso. Pontos polêmicos como o fim da aposentadoria por tempo de serviço e das aposentadorias especiais e, a extinção do instituto de aposentadoria dos congressistas trouxeram dificuldades ao governo, que começou a enfrentar os *lobbies* dessas corporações (O GLOBO, 04 e 06 de março de 1995). A força sindical chegou a montar escritório em Brasília e contratar três lobistas para fazer o corpo a corpo com os parlamentares, contra a reforma da previdência (O GLOBO, 07 de março de 1995).

Empresários do movimento, Ação Empresarial Integrada, conversavam com trabalhadores para negociar pontos em comum na reforma e organizar movimentações. O presidente da câmara americana de comércio, Henrique Meireles, chegou a afirmar que multinacionais atuariam em conjunto com os setores empresariais para obstruir as atividades no congresso:

“A atuação do capital estrangeiro se fará no congresso junto com as entidades empresariais. A divergência existe apenas no setor de saúde no qual os empresários nacionais parecem não desejar a abertura para as companhias estrangeiras” (O GLOBO, 07 de março de 1995).

Entre os parlamentares, as divergências giravam em torno das nomeações para o segundo escalão do governo, o que dificultou as relações com partidos que se aproximava da base aliada, como o PP e o PL. As dissidências encontravam eco dentro do próprio partido do presidente (PSDB), que se via excluído das decisões do governo (FOLHA DE SÃO PAULO, 08 de março de 1995). A publicação de uma medida provisória, aprovando o repasse de recursos da seguridade para o pagamento dos servidores inativos da união, acirrou ainda mais o desgaste com a base aliada (O GLOBO, 10 de março de 1995).

Para os parlamentares, a ausência de um articulador político no governo, atrapalhava o encaminhamento da reforma e centralizava os trabalhos do executivo federal. Faltava um canal de comunicação, para que as demandas do congresso chegassem até o presidente (O GLOBO, 13 de março de 1995). O impasse do PSDB em definir um nome, levou o próprio presidente a assumir a articulação política do seu governo (FOLHA DE SÃO PAULO, 14 de março de 1995).

FHC também enfrentou dificuldades com os parlamentares que alegavam sofrer pressão de suas bases eleitorais para que votassem contra a reforma da previdência. Além disso, os deputados também diziam sofrer pressão das entidades de classe e até mesmo dos magistrados. O presidente do Senado, José Sarney, chegou a sugerir a FHC que retirasse a proposta de reforma da previdência da pauta do congresso e retomasse as discussões com a sociedade (ESTADÃO, 28 de março de 1995).

Mesmo diante do cenário desfavorável, a proposta foi enviada ao congresso. O relator da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) Dep. Rodrigues Palma (PTB) concedeu parecer favorável à proposta, com quatro emendas saneadoras de constitucionalidade, cinco dias após a sua chegada na comissão. Estas emendas foram o primeiro sinal de que a reforma enfrentaria dificuldades no congresso. A intenção do governo federal de diferenciar os regimes de previdência aplicáveis aos militares federais e servidores militares das unidades da federação foi vista como afronta ao princípio da isonomia e teve a discussão barrada já na CCJ. Todas as expressões intentadas pela PEC 33/95 de retirar invocação do direito adquirido, também foram suprimidas pelo relator (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 05 de Abril de 1995).

A admissibilidade deu continuidade ao cenário de conflitos. O que manteve a proposta na CCJ durante vinte e dois dias até aprovação do parecer definitivo. Entre os principais questionamentos estava a competência da CCJ para propor emendas aglutinativas à proposta. Além disso, os votos em separado levantaram questões relativas às violações dos direitos e garantias individuais e aos princípios da irretroatividade. Entre os partidos favoráveis ao parecer do relator estavam o PFL, PTB, PMDB, PSDB, PPR, PP, PL, PSD, PSC e PPS, e os votos contrários se concentraram no PMDB, PPR, PT, PDT, PSB, PMN e PCdoB. (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 27 de abril de 1995).

A estratégia do governo para comprometer os partidos da base aliada, com a reforma, segundo matéria da Folha de São Paulo do dia 3 de março de 1995, foi a criação de um conselho político, formado por partidos aliados (PSDB, PFL, PMDB, PTB, PP E PL) do governo que teria como representante seus respectivos presidentes. Aos partidos caberia o formato final à proposta. No entanto, esta estratégia não foi suficiente para manter a coesão que o governo necessitava, já que entre os votos contrários a admissibilidade da proposta, estavam votos de deputados do próprio PMDB. Líder do PMDB na câmara à época, o deputado Michel Temer, falou da dificuldade do partido em manter a unidade política.

Em junho foi publicado o parecer definitivo da Comissão de Constituição e Justiça, que decidiu pela admissibilidade da proposta. A previsão de contribuição dos servidores inativos e pensionistas, para o custeio dos benefícios do regime previdenciário dos servidores públicos, uma expectativa do governo para ajudar a combater os problemas de fluxo de caixa pelos quais passava a previdência, viu sua possibilidade extinta pela comissão. Os parlamentares mais à esquerda e as centrais sindicais foram os principais defensores dos servidores públicos, já que faziam parte da base eleitoral destes partidos (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 1995).

O início dos trabalhos na comissão especial começou, mais ou menos, um mês após a volta do recesso legislativo. As primeiras discussões na comissão especial deram origem as oitenta e três emendas, mas não passaram da fase de discussões e a PEC 33A-95 acabou o ano de 1995 parada na comissão. As declarações do governo quanto à morosidade da tramitação, no entanto, não expressavam preocupação com o fato. Desde março daquele ano o presidente estava cauteloso com as polêmicas em torno da reforma. Em reunião com os líderes governistas, propôs a desaceleração da reforma, preocupado que as divergências em torno dela prejudicassem as emendas de ordem econômica em andamento na câmara, que também era de interesse do executivo (FOLHA DE SÃO PAULO, 29 de março de 1995).

As discussões em paralelo a agenda oficial incluía as expectativas do congresso, dos sindicatos e do próprio executivo federal. Os principais partidos da base do governo, o PMDB e o PFL, não eram totalmente coesos à proposta de reforma da previdência, o que provocou algumas dissidências. O presidente da comissão especial, deputado Jair Soares (PFL), era totalmente contrário à proposta do governo e o PMDB fazia disputa por maiores espaços de decisão junto ao governo. Primeiro, porque era maior partido em número de deputados; segundo, porque 1996 era o ano das eleições municipais e em declaração, o Presidente do senado, José Sarney, já havia informado que o partido tinha a intenção de ampliar sua base, e a reforma por sua característica impopular, se apresentava como um empecilho a este objetivo (ESTADÃO, 13 de janeiro de 1996).

Em janeiro de 1996 o presidente liberou ministros e líderes governistas para negociar com as centrais sindicais, um acordo de aprovação da reforma. O presidente da câmara estabeleceu um calendário para a votação em primeiro turno logo nos primeiros dias do mês de fevereiro, mas os questionamentos persistiam. As centrais sindicais exigiam a retirada da extinção por tempo de serviço, da idade mínima para aposentadoria e a manutenção da aposentadoria especial dos professores primários. Em meados do mês, o governo cedeu as reivindicações dos sindicalistas e fechou um acordo com as três principais centrais sindicais do país (CUT, CGT, e Força Sindical) (O GLOBO, 16 de janeiro de 1996).

Este acordo não significou o avanço ao da tramitação da PEC no congresso, que se viu enfraquecido ao não ser convidado para participar das negociações com as centrais sindicais. No entanto, divergências quanto aos pontos acordados, levaram a uma crise entre a CUT e o PT. Os principais personagens desse desacordo foram o presidente da CUT, Vicente Paulo da Silva, Brizola e Lula. Dois dias depois, a CUT negou que tivesse feito qualquer acordo com o executivo. Os técnicos que trabalharam na formulação da proposta também não viram vantagens no acordo, afirmando ser um retrocesso que iria afetar todas as possíveis soluções para o problema de caixa da previdência (O GLOBO, 18 de janeiro de 1996).

O acordo não trouxe resultado. Os principais jornais da época (O Globo, Folha de São Paulo, Estadão) veicularam que as pressões dos líderes partidários da oposição fizeram com que o presidente da CUT, o Vicentinho, insistisse em derrubar pontos importantes para o governo na reforma da previdência, como os critérios para aposentadoria do servidor público. No dia 26 de janeiro de 1996, uma reunião entre parlamentares e centrais sindicais para tentar conter o impasse, não se concretizou, assim o planalto decidiu por levar a proposta à votação (FOLHA DE SÃO PAULO, 26 de Janeiro de 1996).

Em um acordo cheio de divergências e ausência de confiança, a decisão do relator Euler Ribeiro, de retirar o prazo de transição de dois anos para a vigência das novas regras para aposentadoria dos trabalhadores do setor privado e dos servidores públicos, comprometeu a aprovação do parecer na votação da comissão especial. O relator chegou a retroceder em sua manobra, mas o clima de instabilidade e desconfiança já havia se instaurado. A crise no processo de reforma e os seus desdobramentos terminaram sem grandes acordos e com a renúncia do presidente da comissão especial, deputado Jair Soares (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS; O GLOBO, 25 de janeiro de 1996).

A previdência voltou a pauta oficial do congresso no dia 08 de fevereiro de 1996 com a decisão polêmica do presidente da câmara, deputado Luís Eduardo (PFL), de encerrar os trabalhos da comissão especial, e determinar o envio da proposta à apreciação do plenário. Apesar das declarações contrárias a decisão do presidente da câmara, o deputado Luís Eduardo prosseguiu com as atividades da comissão em plenário (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 08 de fevereiro de 1996).

Foram propostas oitenta e três emendas, destas, vinte foram anuladas por apresentar número de assinaturas insuficientes e uma cancelada por equívoco de assinatura. As outras sessenta e três emendas restantes ficaram assim divididas: a retirada das disposições transitórias e a validade das regras após referendo popular para aqueles que optassem, para os que ingressassem no mercado de trabalho, ou passassem a contribuir com o regime de previdência após a promulgação da PEC (PSDB, PDT, PPR, PMDB), segurança ao servidor público civil e militar que implementasse parcial ou integralmente 70% do serviço requerido para concessão do benefício, ou que viesse a implementá-lo entre três e cinco anos, direito a percepção de aposentadoria e pensão segundo a legislação vigente (PPR, PDT, PMDB) (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 08-13 de fevereiro de 1996).

Também propôs-se emendas para manter a vigência das novas regras apenas para os segurados do regime geral de previdência social, excluídos os servidores públicos civis e militares (PMN, PSDB), regime único para servidores públicos civis e militares com regras aplicáveis somente para os novos entrantes (PT, PMDB), regime diferenciado com alterações na forma de financiamento, de repartição para capitalização das contribuições, compulsória para empregados e com possibilidade de mudança para o novo regime (PSDB), regime distinto para os poderes, executivo, legislativo e judiciário, que assegurasse aos servidores em exercício, as regras da legislação vigente (PSDB) (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 08-13 de fevereiro de 1996).

A proposta retirou do texto constitucional, artigo que garantia gratificação natalina (PMDB), e emenda do deputado Hélio Rosas (PMDB) propôs reinserir no texto constitucional artigo que garantia que a pensão por morte correspondesse à totalidade da remuneração ou provento do falecido, além de pedir a manutenção da isenção fiscal dos proventos de inativos com mais de 65 anos. O deputado Régis de Oliveira (PSDB) propôs atribuir a justiça do trabalho, competência para executar cobranças de contribuições incidentes sobre acordos e sentenças proferidas por ela (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 08-13 de fevereiro de 1996).

A indexação ao salário mínimo, dos benefícios concedidos aos deficientes, idosos e carentes foi parte de emenda proposta pelo PSDB, PMDB e PFL. Os deputados Paulo Paim (PT) e Jandira Feghali (PCdoB) propuseram emendas para manter dispositivo de elaboração do orçamento da seguridade social e da garantia de integralidade dos proventos e da paridade dos reajustes de ativos e inativos no serviço público. O relator da comissão especial, deputado Euler Ribeiro propôs um substitutivo à proposta do executivo, onde acatou trinta e três emendas (parcial e integralmente) das sessenta e duas propostas (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 08-13 de fevereiro de 1996).

Após apresentação do parecer pelo Deputado Euler Riberio, as duas sessões plenárias seguintes transformaram-se em comissão geral, destinadas a discutir a proposta. Se pronunciaram as mais diversas entidades e representações da sociedade civil com posicionamentos distintos, não apenas sobre o substitutivo, mas sobre a reforma da previdência. Vale destacar que o plenário sempre esteve com quantidade de membros aquém do que se esperava para um debate considerado de fundamental importância para o executivo federal, ambas as casas legislativas e a própria sociedade. Na sessão do dia 06 de março, o substitutivo foi rejeitado pelos deputados por 294 votos sim, 190 votos não e 8 abstenções. Dentre os partidos que votaram contra o substitutivo estava o PCdoB, PPS, PSB, PDT e PT, além dos 9 votos contrários do PSDB, partido do presidente (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 27.02 a 06.03 de 1996).

Com a derrota do deputado Euler Ribeiro, um novo relator foi escolhido para continuar o processo de tramitação da reforma na câmara de deputados. Em reunião realizada no Palácio da Alvorada entre o presidente FHC, Luís Eduardo Magalhães (presidente da câmara), Luís Carlos Santos (Líder do PFL), Inocêncio de Oliveira (Líder do PSDB) e o ministro da justiça, Nelson Jobim, cogitaram-se nomes, entre eles, o do deputado Michel Temer. Um dos presentes na reunião, conforme matéria publicada pelo jornal O Globo, teria dito: “O ideal seria que Michel Temer avocasse para si a relatoria. Ele amarraria a bancada, que teria problemas para votar contra o parecer do líder e ainda poderia sair como quem salvou a previdência”. A decisão

pela nova relatoria corroborou as discussões no palácio da Alvorada e Michel Temer (PMDB) foi nomeado o novo relator (O GLOBO 09 de Março de 1996).

Emenda aglutinativa, foi apresentada com objetivo de unir as propostas até então intentadas pelos deputados, e a proposta do executivo federal. O PCdoB, o PT e PDT recorreram ao supremo tribunal federal para impedir a continuação da tramitação da PEC na câmara, o que atrasou ainda mais a agenda legislativa.

O ministro Marco Aurélio, concedeu liminar em mandado de segurança, alegando haver descumprimento do art. 60 da Constituição que orienta: “matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”. Segundo o ministro, trechos da proposta rejeitada do deputado Euler Ribeiro constavam na emenda aglutinativa de autoria do deputado Michel Temer. A proposta ficou impedida de tramitar no congresso do dia 12 de abril até o dia 08 de maio de 1996 (FOLHA DE SÃO PAULO, 13 de abril de 1996).

A nomeação de Michel Temer não foi consensual, e alguns escândalos como o seu pedido de aposentadoria durante o processo de tramitação da reforma, dificultaram ainda mais a caminhada nas negociações com os parlamentares considerados dissidentes. Após longa discussão dos destaques que durou pouco mais de um mês, o texto para votação em segundo turno incluiu as seguintes mudanças:

- Regra geral: tempo de contribuição de 35 anos, se homem, e 30 anos se mulher. Para contagem de tempo serão considerados o tempo de serviço com comprovação de vínculo empregatício, tempo de serviço militar obrigatório, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, e auxílio-acidente. Salário-maternidade e seguro-desemprego desde que realizadas as devidas contribuições;
- A aposentadoria por idade permaneceu em 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres, para servidores públicos e empregados do setor privado;
- Trabalhadores rurais mantiveram-se na previdência, incluídos os cônjuges em regime familiar, aos 65 e 60 anos, respectivamente, homem e mulher;
- As regras para o fundo de pensão permaneceram fora da emenda;
- Criação de gestão quadripartite;
- Servidores: aposentadoria com salário integral, cumprido 35 anos de contribuição, se homem; 30 anos de contribuição, se mulher; mais dez anos de serviço público e cinco anos na última função. Rejeitou-se proposta de idade mínima;

- Aposentadoria especial: mantida para os professores em todos os níveis, desde a pré-escola até o terceiro grau, com exigência de 30 anos de contribuição, se homem, e 25 anos de contribuição, se mulher;
- Acumulação: servidores podem acumular aposentadorias até o teto fixado (R\$ 8.000,00 em 1996), e podem (reingressar ao serviço público por meio de concurso público, somente até a promulgação da emenda;
- Aposentadoria proporcional: permaneceu para os servidores públicos, com requerimento permitido aos 30 anos de contribuição se homem; e aos 25 anos de contribuição, se mulher, com 10 anos de serviço público;
- Paridade: mantido o reajuste dos inativos na mesma proporção dos ativos;
- Militares: intocados pela reforma.

Entre a primeira e a segunda votação, o planalto usou como estratégia para conter a disputa em plenário a mudança no regimento da câmara para o uso do destaque para votação em separado, utilizado pelos deputados como uma espécie de manobra para obstruir as votações. No dia 26 de junho a câmara aprovou as mudanças no regimento. Nas novas regras, apenas os partidos com cinco parlamentares teriam direito a apresentar destaque para votação em separado. O novo sistema seria de quotas proporcionais aos tamanhos das bancadas. A mudança foi aprovada por 248 votos (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996).

Para a votação em segundo turno o governo havia apresentado 9 nove destaques, e a oposição, já tendo que cumprir a novas regras para apresentação dos destaques apresentaram outros 7. Um acordo, no entanto, liberado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, levou à desistência dos destaques por ambas as partes, o que permitiu, em segundo turno, a aprovação do mesmo texto aprovado em primeiro turno com 318 votos favoráveis (PFL, PMDB, PSDB, PPB, PTB) e 136 votos contrários (PT, PDT, PCdoB, PSB e PPS) (O GLOBO, 18 de julho de 1996).

Em julho, a proposta foi encaminhada para tramitação no Senado Federal. Em matérias publicadas pelos principais jornais neste período (O GLOBO, FOLHA DE SÃO PAULO, ESTADÃO), sobre quais rumos a articulação política entre o Senado e o Executivo Federal levariam a proposta da reforma da previdência, observou-se que os senadores acreditavam que seria possível retomar alguns pontos perdidos na tramitação da câmara, mas que isso não significaria uma passividade diante de possíveis mudanças que poderiam surgir na conjuntura

das discussões que se seguiriam ao longo da tramitação do senado (O GLOBO, 19 de Julho de 1996).

Até dezembro de 1996, no entanto, a reforma não tinha avançado e o relator ainda não havia sido nomeado, apesar do nome do senador Sérgio Machado (PSDB) ter sido cogitado para a relatoria da reforma. A emenda de reeleição, de interesse do presidente Fernando Henrique Cardoso, também contribuiu para o atraso do início das atividades no senado. Após a aprovação da emenda de reeleição, o presidente acreditou que haveria fôlego para retomar rapidamente as discussões em torno da reforma da previdência e encaminhou pessoalmente o retorno às negociações políticas (O GLOBO, 04 de fevereiro de 1996).

Em fevereiro de 1997, após 6 meses parada no senado, nomeou-se o relator da proposta na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), e as expectativas anunciadas nos meios jornalísticos não foram confirmadas. A relatoria foi conduzida pelo senador Beni Veras também do PSDB. A intenção do relator seria encerrar as discussões até agosto, e para isso já havia começado a jornada em torno dos apoios necessários a aprovação do seu relatório, com a ajuda do ministro da previdência, Reinhold Stephanes (O GLOBO, 22 de fevereiro de 1997).

O Parecer do relator Beni Veras foi aprovado na CCJ por 18 votos a 2, no dia 17 de julho de 1997, após um ano de paralisação no senado. Os principais pontos do substitutivo ficaram assim dispostos (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 18 de julho de 1997):

IDADE: será necessário combinar idade e tempo de contribuição. Se homem, 60 anos de idade e 35 anos de contribuição; se mulher, 55 anos de idade e 30 de contribuição.

REGRAS DE TRANSIÇÃO: Cria regra de transição para todos os trabalhadores, que poderão optar entre a regra permanente, uma tabela com idade mínima para aposentadoria, 48 anos para as mulheres e 53 anos para os homens, com um acréscimo de 20% no tempo de trabalho remanescente para a aposentadoria pela regra atual.

PROPORCIONALIDADE: acaba como regra permanente e só será possível para os trabalhadores que já estão no sistema, com tabela de transição e acréscimo remanescente de 40%.

APOSENTADORIA ESPECIAL: Acabou para professores universitários. Os professores de ensino médio e fundamental que comprovar efetivo tempo de magistério terá redução de cinco anos nos requisitos de idade e tempo de contribuição.

INATIVOS: Servidores inativos que se aposentarem com 10 salários mínimos receberão proventos no valor integral do salário da ativa. Acima desse limite, haverá uma redução progressiva nos proventos de até 30%.

TEMPO MÍNIMO PARA SERVIDORES: 10 anos de serviço público e 5 anos o cargo

ACUMULAÇÃO: Proibida a acumulação de aposentadorias e salários públicos, inclusive cargos em comissão. Exceto para médicos e professores.

FUNDOS: Criação de fundos formado por ativos da união, inclusive recursos oriundos de privatizações, para o financiamento das aposentadorias federais e do INSS.

Para apresentação desse substitutivo, o senador Beni Veras atendeu de forma integral à 23 emendas, de forma parcial a 47 emendas e rejeitou 96 emendas (SENADO FEDERAL).

Após a admissibilidade do parecer, seguiram-se as votações das emendas. As atas das reuniões da CCJ no dia 23.07.1997 que aprovou 23 emendas ao parecer do relator, não está disponível no site oficial do senado federal, a descrição da votação disponível, apenas destaca algumas emendas aprovadas como: a emenda do senador Esperidião Amin (PPB), que acrescentou ao substitutivo a proporcionalidade de remuneração percebida pelo servidor e o tempo prestado à data de promulgação da emenda constitucional. Também foi suprimido artigo do senador Beni Veras que extinguia as aposentadorias especiais.

Entre a votação do parecer na CCJ e a votação em primeiro turno no plenário do senado foram 68 dias. Nesse intervalo, os jornais (ESTADÃO. FOLHA DE SÃO PAULO, O GLOBO) noticiavam acordos entre o relator, o presidente da câmara, os senadores e o executivo federal para apresentação das emendas, além do *lobby* dos magistrados nos corredores do congresso, depois de terem seus privilégios ameaçados. Uma declaração do presidente do Superior Tribunal Federal, o juiz Celso de Melo, chegou a interferir no calendário da votação que estava marcada para o dia 10.09.97. Os senadores, que estavam inclinados a rejeitar a emenda e manter o privilégio dos magistrados, ficaram constrangidos ao saber que o juiz era contra a manutenção dos privilégios (O GLOBO, 11 de setembro de 1997).

No dia 24.09.1997, após 5 horas e 40 minutos de discussões, foi encerrada a votação em primeiro turno no plenário, mantendo-se: a aposentadoria especial dos magistrados, o instituto de previdência dos congressistas, a combinação entre idade e tempo de contribuição, e acabando a aposentadoria proporcional por tempo de serviço. As regras de transição continuaram com as idades de 48 e 53 anos, homens e mulheres respectivamente, que já estivessem integrados ao

sistema até a promulgação da emenda, desde que cumprido os anos exigidos no tempo de contribuição (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 25 de setembro de 1997).

O redutor de 30% para os servidores que recebessem acima do teto foi mantido. O acúmulo de aposentadorias e proventos de função exercida, ficou permitido para médicos, professores, detentores de mandato eletivo e cargos em comissão, até o valor do teto. A aposentadoria especial foi mantida apenas para professores de primeiro e segundo graus e profissionais de atividade insalubre, reconhecida pela Organização Internacional do Trabalho. A paridade também foi mantida (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 25 de setembro de 1997).

O senador Antônio Carlos Magalhães - ACM (PFL), que não concordava com a manutenção dos privilégios dos magistrados e dos parlamentares, afirmou que apresentaria destaque para a votação em segundo turno, sugerindo extinção dos privilégios e que reforçaria com o presidente da câmara, Michel Temer, para manter o texto quando ele retornasse à câmara. No dia 08 de outubro, o texto da reforma retornou ao plenário da câmara e os esforços do senador ACM se concretizou no texto aprovado. Na redação da proposta que retornaria à câmara, porque teve seu texto alterado, foram extintas a aposentadoria especial dos magistrados e a criação de um regime próprio para os militares (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 25 de Setembro de 1997).

Entre os partidos que votaram com o governo estavam os partidos de sua base, PFL, PSDB, PMDB e PPB com algumas dissidências, que foi os casos dos senadores Eptácio Cafeteira (PPB), Jeferson Peres (PSDB), Odacir Soares (PPB) e Roberto Requião (PMDB). Votaram contra, os senadores dos partidos do bloco de oposição, PT/PDT/PSB/PPS, além do PPB e do PTB (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 25 de setembro de 1997).

A matéria retornou à apreciação da CCJ na câmara de deputados no dia 23 de outubro de 1997. Vale destacar, entre o início da tramitação do projeto de reforma da previdência e a fase descrita, já se passaram 2 anos e 7 meses sem que as negociações tivessem chegado a um consenso definitivo entre o congresso e o executivo federal.

Antes das atividades serem reiniciadas no legislativo federal, o presidente Fernando Henrique Cardoso já articulava, com seus líderes governistas e o ministro da economia, saídas para atender as demandas mais graves dos parlamentares que se negavam a votar por causa dos cortes de orçamento em suas emendas. O parecer da CCJ pela admissibilidade do substitutivo enviado pelo senado, que ficou sob relatoria do deputado Aloysio Nunes Ferreira (PMDB), só foi aprovado no dia 11 de dezembro. Em matéria publicada pelo jornal O GLOBO, o atraso fez

parte de uma estratégia do governo para não atrasar outra reforma em andamento, a administrativa (O GLOBO, 20 de novembro de 1997).

Para além disso, deputados do bloco de oposição continuavam a utilizar o regimento como estratégia para barrar a tramitação da reforma, mas o presidente da CCJ, deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB), e o líderes do PFL e PSDB mantinham atividades em sentido contrário. Duas questões de ordem que contestavam inconstitucionalidade foram rejeitadas, assim como o pedido do deputado Nilson Gibson para desmembrar em três, o texto dos senadores, o que atrasaria ainda mais a reforma (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 12.11.1997 a 10.02.1998)

O ano de 1998 ocorre eleições para presidente e além das divergências entre os deputados, mais dois problemas afetariam a tramitação: a falta de quórum, já que os deputados estariam em seus estados fazendo campanha, e a resistência em votar medidas impopulares. Novamente, assim como ocorreu em 1996, nas eleições municipais, o governo precisava encontrar uma estratégia para aprovar a reforma antes do recesso legislativo em fevereiro. A estratégia encontrada foi uma convocação extraordinária do dia 06 de janeiro a 14 de fevereiro, sem nenhuma garantia de efetividade e confiança do presidente da câmara (O GLOBO, 29 de dezembro de 1997)

A aprovação em segundo turno na câmara só ocorreu no dia 03 de junho de 1998, fora as propostas de emenda dos deputados. Entre essas discussões, o governo perdeu em dois pontos: a idade mínima nas futuras aposentadorias do setor privado e o redutor para os servidores que recebessem acima do teto. Em declaração, o presidente Fernando Henrique falou das dificuldades de acabar com os privilégios e enfatizou que essa não seria uma dificuldade apenas do seu governo. A continuação da votação das emendas em segundo turno se encerraram em julho e, por orientação do executivo federal, por meio do coordenador do novo programa de governo, as discussões seriam retomadas a partir de outubro (FOLHA DE SÃO PAULO, 3 de Junho de 1998).

Foi o que aconteceu. A discussão foi retomada em plenário no dia 04 de novembro de 1998 e enviada à promulgação no dia 01.12.1998, após 3 anos e 9 meses de tramitação. Os principais pontos da nova previdência ficaram assim dispostos:

- Aposentados: quem receber acima do teto a ser definido pela lei, terá o benefício cortado até o teto;

- Aposentadoria integral: o governo vai continuar pagando proventos integrais até que a previdência complementar seja criada. Depois disso, o poder público só pagará benefícios até o teto estabelecido;
- Aposentadoria especial: somente os professores dos ensinos infantil, fundamental e médio e trabalhadores de atividades insalubres e de risco poderão se aposentar cinco anos antes. Todos os professores que já estão no mercado de trabalho, entre eles, os universitários, terão direito a um bônus no cálculo da tabela de transição, homens 17%, mulheres 20%.
- Aposentadoria proporcional: acaba para quem ingressar no mercado de trabalho depois da emenda. Os que já estão no mercado de trabalho poderão requerer aposentadoria proporcional desde que paguem um pedágio de 40%, mais o cumprimento da idade mínima, 53 anos se homem e 48 anos se mulher;
- Para os trabalhadores da iniciativa privada, o teto passa a ser de R\$ 1.200,00. O servidor poderá se aposentar com valor integral, até o teto a ser definido em lei;
- Acumulação de proventos: com a reforma, além dos professores, médicos e juízes, também poderão acumular proventos de aposentadoria com remuneração de cargo até o teto estabelecido, os detentores de mandato eletivo e de cargos em comissão;
- Fundos de Pensão: deverão se ajustar em dois anos às novas regras. As empresas não poderão repassar contribuição maior do que a recolhida pelo segurado;
- Servidor não poderá mais acumular licença prêmio não gozada para cálculo de aposentadoria;
- Cálculo do valor do benefício: em vez de levar em consideração o salário dos últimos 36 meses, os aposentados por idade e por tempo de contribuição terão seus proventos calculados a partir de uma média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo, multiplicado pelo fator previdenciário (cálculo que considera idade, expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado) (Decreto 3.265 de 29 de novembro de 1999).
- Benefício assistencial: 67 anos de idade para idosos. Os inválidos com renda familiar per capita inferior a um salário mínimo, poderão requerer benefício assistencial com qualquer idade.

A reforma da previdência do governo FHC, apesar de ter introduzido aspectos importantes para o sistema, no olhar de alguns especialistas, como a desconstitucionalização da fórmula de cálculo do benefício e posteriormente a criação do fator previdenciário, não logrou para si o

mérito de uma grande reforma estrutural, sobretudo, por não ter alterado as concepções principais do sistema de previdência brasileiro. Do ponto de vista da proteção social, a reforma foi considerada um retrocesso, na medida em que suprimiu planos de benefícios e auxílios assistenciais (DRAIBE, 2003; FLEURY E ALVES, 2004; GIAMBIAGI ET AL, 2004).

A trajetória da previdência, no entanto, não havia se encerrado com a promulgação da emenda, já que as leis complementares ainda precisavam ser votadas pelo congresso nacional. Em novembro de 1999, o governo conseguiu aprovar as novas regras de cálculo para os novos aposentados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) com a instituição do fator previdenciário, ou seja, além de levar em conta o tempo de contribuição, a idade, que não tinha sido aprovada pela emenda, foi inserida por meio do cálculo do fator previdenciário, que também incorporou uma outra variável, a expectativa de vida do trabalhador.

Quanto ao RGPS, os números de novas aposentadorias (exceto benefícios assistenciais) entre os anos de 1995, primeiro ano de tramitação da reforma, e o ano de 1999, primeiro ano após a reforma, apontaram crescimento no número de concessões. Esse número saltou de 1.926.778 aposentadorias em 1995 para 2.250.731 o que significou um aumento de 16,8% na demanda de fluxo de caixa da previdência (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003; SECRETARIA DA PREVIDÊNCIA).

Desse aumento na demanda vale considerar que, exceto o ano de 1996 que apresentou uma queda de 7,76% em relação a 1995, o maior número de aposentadorias concedidas foram por idade, ou seja, foram aposentadorias concedidas para trabalhadores que conseguiram cumprir o período de carência de 180 contribuições mensais para ter acesso ao benefício (SECRETARIA DA PREVIDÊNCIA, 2017).

Segundo dados da Previdência Social, o primeiro ano pós-reforma (1999) registrou um déficit de R\$10,7 bilhões, o equivalente a 0,9% do PIB, o que em termos de proporção foi considerado positivo, já que era a primeira vez depois de cinco anos que esse número apresentava queda. A economia nacional ainda convivia com a necessidade de garantir a manutenção da estabilidade após a implementação do plano real, por isso, políticas deflacionárias como juros elevados, câmbio sobrevalorizado, diminuição no nível das exportações e o enfraquecimento da indústria provocaram, segundo análise dos especialistas e do próprio governo à época, uma retração dos níveis de atividade e o aumento do desemprego, que faziam parte de uma estratégia econômica de proteção a moeda nacional e ao consequente retorno de altas da inflação (AVERBUG;GIAMBIAGI, 2000; MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2014).

Outra consequência, como demonstrado pelo relatório técnico do IPEA (2012), é que essa diminuição da taxa de ocupação tem destaque entre os menos escolarizados, ou seja, aqueles que dificilmente conseguirão contribuir para a previdência por um período de 30 ou 35 anos e se aposentar aos 55 anos de idade. Em 1999, aproximadamente 30,4% (52.847.873 de pessoas) da população, segundo a pesquisa nacional de amostra por domicílio (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), não possuía qualquer tipo de rendimento. Aproximadamente, 9,9% da população tinha renda entre $\frac{1}{2}$ e 1 salário mínimo e apenas 10,3% recebia a quantia de 1 a 2 salários mínimos. (PNAD, 1999).

Entre 2000 e 2002, após as restrições cambiais de 1999, o ambiente macroeconômico brasileiro foi marcado pela redução do déficit em transações correntes (transações do país com o exterior), entrada de capitais e saldo positivo na balança de pagamentos. Segundo relatório do Banco Central, a produção de bens de capital voltou a reaquecer a indústria, assim como também a produção agrícola, o que permitiu amenizar as restrições externas por quais o Brasil vinha passando (BNDES, 2002).

A partir de 2003 o superávit em transações correntes e a entrada de capitais permitiram a formação de reservas internacionais que alcançaram patamar superior ao da dívida pública. De 2001 a 2003, o crescimento das exportações com queda das importações sustentou a taxa de crescimento do PIB mesmo que em baixas proporções. O consumo também exerceu papel fundamental para o crescimento da produção na década de 2000 (DEDECCA; TROVÃO; SOUZA, 2014).

Entre os anos de 2000 e 2003 a relação dívida pública/PIB apresentou uma trajetória ascendente, chegando a 52,14% em 2003. Entre 2000 e 2002 a taxa de inflação apresentou um aumento significativo passando de 9,8% para 26,4% ao ano (BRUFÃO; FILHO. 2012).

Apesar do Brasil apresentar uma melhora econômica, se comparado ao anos iniciais da década de 90, a previdência, principalmente a dos servidores públicos do judiciário, continuava a ser um “peso” para o governo, já que servidores do judiciário, segundo matéria do jornal O GLOBO (2000), chegavam a se aposentar com valores 23,44 vezes maior do que os beneficiários de pensão do regime geral de previdência social, e a reforma promovida no final de 1998 não tinha conseguido atacar os privilégios dos servidores públicos.

No seu segundo mandato, Fernando Henrique ainda não havia desistido de aprovar a lei complementar que alterava as regras dos servidores públicos. Ainda em março de 2001, o governo tentava inserir a cobrança dos servidores inativos para tentar conter o déficit da

previdência (O GLOBO, 2001). No entanto, o ministro empossado, Roberto Brant, afirmava que diante de um déficit de R\$ 10 bilhões, a cobrança dos inativos traria apenas R\$ 2 bilhões aos cofres públicos e que, portanto, a prioridade passaria a ser a criação de uma previdência complementar.

O ano de 2001 foi encerrado sem qualquer tipo de avanço quanto a essas duas questões. Uma nova eleição para presidente da república se aproximava e as disputas partidárias por espaços no governo se acirravam, colocando em cheque a estabilidade do governo que foi questionada durante todos o seu período. Além disso, os posicionamentos políticos do presidente da república, como o rompimento com ACM e a reforma dos ministérios, o colocava em evidência.

Sem mais nenhum tipo de avanço quanto a mudanças na previdência, as contas previdenciárias em 2002 fecharam o ano com um déficit de R\$ 56,8 bilhões, dos quais R\$ 39,8 bilhões representavam o pagamento de aposentadorias e pensões do serviço público federal, estadual e municipal. Apesar das regras de transição, as aposentadorias proporcionais dos servidores públicos, mantida apenas para aqueles que já estavam submetidos ao regime de previdência vigente até a promulgação da emenda, ainda continuavam a apresentar porcentagem relativamente alta (47,4% do total de aposentadorias), e a aposentadoria precoce ainda produzia efeitos (SECRETARIA DA PREVIDÊNCIA).

3.4 Síntese da narrativa - FHC

Reformas da previdência se encaixam na categoria de problemas sociais complexos, como definido por Lindblom (1959). A quantidade de atores interessados e o número de objetivos conflitantes e difusos, faz do processo de reforma da previdência um verdadeiro ajuste mútuo entre as partes (LINDBLOM, 1954).

Na reforma do presidente FHC, os atores principais foram identificados como sendo:

Executivo Federal: o objetivo era ajustar a contas públicas, diminuir o déficit fiscal e tornar a previdência mais igualitária;

Congresso Nacional: não se pode dizer que não havia no congresso alguma preocupação com a perda de direitos da população, como também não é possível afirmar que havia, o que ficou evidente no decorrer da narrativa é que a reforma da previdência foi utilizada como forma de negociar cargos no governo, maiores espaços de influência e decisão e manutenção dos mandatos.

Sindicatos: não foi identificado em nenhum momento da narrativa que houvesse sido negociado qualquer tipo de espaço no governo para representantes sindicais. O que ficou evidente foi a demonstração de poder dos sindicatos por meio das mobilizações, que forçou o governo a estabelecer canais de comunicação.

Empresários: o objetivo era manter os benefícios fiscais que isentava grandes corporações.

Magistrados: manter seus privilégios, principalmente os relativos aos proventos de aposentadoria.

Sociedade civil: esses se manifestavam por meio dos sindicatos, ou não se manifestavam. O discurso predominante na sociedade era de manutenção dos direitos.

No período de reforma do governo FHC, o país passava por um momento de tensão em direção à estabilidade. O Plano Real ainda estava em processo de consolidação e os serviços previdenciários, que até meados dos anos 60 atendia apenas as categorias profissionais, havia se tornado há pouco um direito, garantido pela Constituição Federal de 1988 (MEDICI; OLIVEIRA; BELTRÃO, 1993). Esses eventos, tal como postulado pelo método das narrativas, se encaixam na categoria de eventos anteriores capazes de influenciar o episódio (A reforma da previdência) (BARZELAY; CORTAZAR-VELARDE, 2004). Primeiro, porque a estabilidade constituía o principal elemento retórico da PEC e segundo porque a ameaça aos direitos afetava diretamente alguns dos núcleos de interesse.

Apesar de anunciar que as reformas constitucionais, e entre elas a da previdência, seria uma meta do seu governo (MÃOS À OBRA BRASIL, 1994), a reforma não era vista com bons olhos pela sociedade, seja pela ameaça aos direitos adquiridos, ou como afirmou Lindblom, pela ausência de debates públicos que despertasse o interesse do eleitorado (LINDBLOM, 1959).

A natureza consociativa das instituições brasileiras, tornou a tramitação da PEC mais difícil (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). O governo tinha maioria no parlamento, mas não contava com a unidade e fidelidade desses partidos. Os principais partidos da base de apoio do presidente possuíam outros objetivos com a reforma da previdência, que não a reestruturação do sistema, ou ajudar o governo a melhorar as contas públicas. O PSDB por algumas vezes, durante o processo de tramitação da reforma, ao se ver excluído do núcleo de decisão, utilizou a reforma da previdência como forma de barganhar com o governo, chegando a votar contra, em momentos importantes da tramitação, como no caso da votação do substitutivo do deputado

Euler Ribeiro na comissão especial da câmara, em que o PSDB reuniu 9 votos contra o governo (JORNAL O GLOBO; FOLHA DE SÃO PAULO, 1995-1998).

O PFL, outro partido da base aliada a quem o governo confiava parte de suas articulações políticas em torno da reforma, também não era totalmente coeso com a proposta. Seus posicionamentos transitavam entre votos a favor e contra. O sentimento que dominava o partido era de que o empenho maior pela reforma da previdência deveria ser do partido do presidente, e pelo fato do tipo de reforma ser impopular, levava o PFL a não ser o tempo inteiro a favor da proposta (JORNAL O GLOBO; FOLHA DE SÃO PAULO, 1995-1998).

O partido chegou a utilizar a reforma tributária como moeda de negociação para evitar que o governo tentasse tirar a autoridade do congresso por meio de manobras com o regimento interno, caso que aconteceu quando o presidente da câmara Luís Eduardo Magalhães retirou a matéria da comissão especial e levou para a discussão em plenário, alegando o término da quantidade de sessões destinadas a discussão da proposta. (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 08 de fevereiro de 1996).

Entre os eventos contemporâneos à época (BARZELAY; CORTAZAR-VELARDE, 2004) que influenciaram a tramitação da reforma, estavam a reforma tributária e a reforma administrativa. Ambas faziam parte de um pacote de reajustes do país, que estava nos planos do governo FHC. A reforma da previdência teve suas discussões suspensas quando os acordos não chegavam a um consenso e a reforma administrativa era ameaçada pelos parlamentares.

O PMDB durante todo o processo, utilizou o fato de ser a maior bancada do governo no congresso, para negociar vagas ministeriais, além disso, o partido, tinha objetivos eleitorais nas campanhas municipais de 1996, e conseguir espaço no governo era uma forma de garantir que os deputados teriam o canal de comunicação necessário para canalizar esforços a esse objetivo (JORNAL O GLOBO; FOLHA DE SÃO PAULO, 1995-1998).

O governo também teve que abrir frentes de comunicação com as centrais sindicais. Principais mobilizadores dos servidores públicos e dos trabalhadores, as centrais tinham força para promover manifestações e falava em nome dos aposentados. A ofensiva contra a reforma da previdência entre as centrais sindicais foi levada tão a sério que foram montados escritórios em Brasília, equipes de trabalho foram reforçadas e lobistas foram contratados para fazer o corpo-a-corpo com o congresso (JORNAL O GLOBO; FOLHA DE SÃO PAULO, 1995-1998).

Os magistrados que viram a possibilidade de ter seus rendimentos cortados montaram estratégias de ocupação no congresso para garantir deputados a favor da manutenção dos seus proventos. Os principais defensores do aumento do subteto dos juízes eram deputados do PL e do PTB. O PTB possuía dois ministérios no governo Fernando Henrique Cardoso e, mesmo tendo seus objetivos atendidos, se colocou contra o governo em uma pauta de prioridade para o executivo federal (JORNAL O GLOBO; FOLHA DE SÃO PAULO, 1995-1998).

Na agenda formal das votações, que eram influenciadas por essa agenda extraoficial, além dos posicionamentos dos partidos de oposição, representados principalmente pelo PT, PCdoB e PDT, o governo, que possuía uma frágil articulação política com o congresso, ficava sabendo, com as derrotas nas votações, que havia algum parlamentar ou partido descontente com a linha de comunicação com o planalto (JORNAL O GLOBO; FOLHA DE SÃO PAULO, 1995-1998).

Destaques para voto em separado, pedidos de adiamento de discussões, apresentações de emendas, pedidos de desmembramento e longas audiências públicas eram algumas das estratégias utilizadas pelos parlamentares para impedir que o governo avançasse com a proposta de reforma da previdência.

Nesses relatos é possível perceber como o governo estabeleceu meios e fins de forma simultânea (LINDBLOM, 1959;1979). A reforma da previdência precisava ser aprovada e para isso era necessário o apoio dos parlamentares que tinham suas próprias demandas e viam na reforma uma possibilidade delas serem atendidas. O discurso de ajuste nas contas públicas e criação de uma previdência mais igualitária não estava apreendido pela sociedade, fazendo apenas parte dos discursos de representantes do governo e programas de televisão para tornar a reforma mais palatável, o que favorecia a movimentação dos sindicalistas que tinham espaço para promover mobilizações, e também favorecia os parlamentares que tinham um canal de comunicação mais próximo de seus eleitores.

Partindo do pressuposto geral empregado por Davis et al (1966;1974), de que os orçamentos no congresso norte-americano nunca eram revistos em sua totalidade, mas apenas se concentravam em uma pequena faixa de aumentos ou reduções, é possível identificar como parlamentares e governos estavam condicionados apenas a uma pequena faixa de aumentos ou reduções. No caso do governo, essa base era a constitucionalização da previdência social que configurava uma limitação à sua proposta do governo, à medida em que esta precisava garantir que a reforma mantivesse os princípios gerais da previdência, um sistema solidário, e de repartição simples.

No caso dos parlamentares, essa base era a própria proposta de emenda do governo, pois mesmo sabendo que apenas alguns pontos da reforma passariam pelo crivo do parlamento, eles também sabiam que para ter suas demandas atendidas precisariam ceder em alguns pontos da proposta do governo. Portanto, é possível inferir, a partir de uma perspectiva incremental, que foi essa dinâmica que garantiu que a reforma da previdência do governo FHC não fosse aprovada em sua totalidade.

3.5 O processo político da reforma - Lula

Com a previdência social encerrando o ano de 2002 com um déficit de R\$ 56,8 bilhões e representando um acréscimo de 14% quando comparado ao ano de 2001 (FOLHA DE SÃO PAULO, 25 de janeiro de 2003), tudo indicava que a reforma da previdência também seria uma pauta do governo Lula, presidente eleito em 2003. Já em novembro de 2002, logo após o resultado das eleições, uma declaração do líder do Partido dos Trabalhadores (PT) na câmara, João Paulo Cunha, já afirmava que a taxaçoão dos servidores públicos inativos voltaria à agenda na possível reforma da previdência que seria enviada pelo governo Lula, logo nos primeiros meses de 2003 (O GLOBO, 28 de novembro de 2002; FOLHA DE SÃO PAULO, 11 de Abril de 2003).

Em entrevista (O GLOBO, 2002) o deputado Ricardo Berzoini (PT), nome cotado para assumir o ministério da previdência, já sinalizava os ajustes pensados para a previdência e os pontos fundamentais a serem inseridos na reforma. O governo previa a criação de um regime único para trabalhadores do setor público e privado, e também não era a favor das renúncias fiscais feitas pelo executivo federal em forma de benefícios às empresas. A hipótese de regime único foi descartada logo nos primeiros dias do governo, após cálculos do IBGE apontarem que a perda seria de R\$ 1,7 bilhões no orçamento, até que a mudança tivesse efeito (O GLOBO, 26 de janeiro de 2003).

Assumido o governo, o presidente Lula tomou providências para que a reforma fosse enviada ao congresso no período de 90 dias. A criação do conselho de desenvolvimento econômico e social que viabilizaria as discussões previdenciárias com a sociedade civil já tinha data de início das atividades para 13 de fevereiro de 2003. O Ministro da previdência, Ricardo Berzoini, alinhado com o presidente Lula, concordava que as discussões deveriam ser abertas simultaneamente entre a sociedade e o congresso (FOLHA DE SÃO PAULO, 08 de janeiro de 2003; O GLOBO, 08 de janeiro de 2003).

As declarações feitas pelo ministro já sinalizavam que o alvo principal da reforma seria os servidores públicos federais, o judiciário e os militares. Setores tradicionalmente resistentes à retirada de privilégios. Para além disso, o Ministro também previa que os estados seriam um obstáculo à reforma da previdência pelas suas condições fiscais (O GLOBO, 10 de janeiro de 2003; ESTADÃO, 10 de janeiro de 2003).

O presidente Lula, diferente do governo FHC, fez a opção de abrir os diálogos em suas mais diversas frentes de resistência e chegar a um consenso antes da tramitação formal da proposta, evitando eventuais perdas em votações no congresso, o desgaste político e o atraso da agenda legislativa.

Depois de suas declarações, Ricardo Berzoini foi procurado pelo ministro da defesa, José Viegas que já havia sofrido pressão dos três representantes militares do exército (Exército, Marinha e Aeronáutica) brasileiro para abrir negociações com o governo. (O GLOBO, 12 de janeiro de 2003). Em 15 de Janeiro de 2003, o Jornal O GLOBO publicava matéria afirmando que o governo havia cedido a pressão dos militares para manter as aposentadorias integrais da categoria. O resultado foi que outros setores como servidores do judiciário e professores intensificaram as ações contra a reforma.

Após negociações com os militares, foi a vez dos magistrados. O presidente da Associação de Magistrados do Brasil, Cláudio Baldino Maciel, se encontrou com o ministro Berzoini para informar que a categoria não aceitaria o fim das aposentadorias integrais e que a alíquota de 11% era suficiente para cobrir os gastos com inativos. Mas, diferente da conversa com os militares, o ministro já tinha sido instruído a não fechar mais acordo com nenhuma categoria, antes que as discussões fossem encerradas e a proposta que seria enviada ao congresso estivesse fechada. O presidente da associação, em defesa dos privilégios dos mais de 16 mil juízes que representava, afirmou:

“Os juízes não podem participar de partidos políticos, de sociedades comerciais e, fora o expediente na justiça, somente podem dar aulas” (ESTADÃO, 17 de janeiro de 2003).

As centrais sindicais que queriam uma reforma com teto de R\$ 4.000,00 à época, para os servidores públicos e manutenção da paridade, esbarrava nas expectativas do governo. O Ministro da previdência, não entendia a paridade como um direito adquirido:

“Isso tem que ser discutido. Eu pessoalmente acho que, em relação ao benefício, o direito que se estabelece é o direito àquele valor corrigido pelo impacto da inflação” (Ricardo Berzoini, O GLOBO, 12 de janeiro de 2003).

Ao levantar possibilidades de greve, não apenas pela pauta previdenciária, mas também pelo reajuste em seus salários (46,95%), os servidores esbarraram nas declarações do presidente Lula, de que os sindicatos precisavam deixar de ser corporativistas e assumir, de fato, papel de instrumento de defesa da sociedade (O GLOBO, 26 de fevereiro de 2003). Outra oposição a ser enfrentada pelo governo seria a do seu próprio partido, o PT, alas mais à esquerda não apoiavam a proposta de reforma da previdência e demonstraram isso durante todo o processo de reforma.

Na busca por aliados, Lula reuniu, em fevereiro de 2003, 27 governadores para pedir apoio à reforma. Destes, 25 governadores fecharam compromisso com o presidente e desse encontro saiu um documento em que os governadores se comprometiam a apoiar o governo durante a tramitação da reforma no congresso e defender os pontos fundamentais da proposta: a contribuição dos inativos e o aumento da idade mínima para aposentadoria dos servidores.

Em troca, os governadores teriam demandas atendidas na reforma tributária (FOLHA DE SÃO PAULO, 22 de fevereiro de 2003). Em 26 de Março, matéria publicada pelo jornal O GLOBO (2003) afirmou que o governo havia conseguido concluir a proposta. No mesmo dia, o ministro da fazenda Antônio Palocci, em entrevista ao jornal ESTADÃO (2003), afirmou não existir risco da proposta ser “anêmica e descaracterizada” pelos grupos de pressão.

No entanto, o regime especial dos militares foi mantido já nas discussões dos comitês temáticos do Conselho de desenvolvimento econômico e social e os jornais da época não registraram qualquer outro tipo de negociação entre o governo e os militares. Antes do envio da proposta ao congresso, apesar dos esforços do próprio presidente Lula, que promoveu corpo a corpo com parlamentares em busca de apoio, o governo só contava com três partidos aliados (PL, PTB, PPS). Apesar do governo conseguir eleger a maior bancada, 91 deputados, como afirmado anteriormente, não havia consenso entre os parlamentares. O PT, o PCdoB e o PDT se mostravam resistentes à reforma; o PFL e o PSDB, apesar de serem a favor da proposta, não estavam dispostos a assumir a responsabilidade, quando nem os próprios aliados do governo estavam convencidos da reforma (O GLOBO, 21 de abril de 2003).

Antes da entrega da proposta de reforma ao congresso, o presidente Lula almoçou com parlamentares dissidentes, caso da senadora Heloísa Helena que era totalmente contrária a

reforma. O almoço não deu resultados. O fim desses parlamentares após a conclusão da tramitação da reforma da previdência foi a expulsão do partido (FOLHA DE SÃO PAULO, 30 de abril de 2003).

No dia 29 de abril, o presidente Lula em ato político reuniu 27 senadores mais os ministros do governo para a entrega da proposta de reforma da previdência ao congresso (FOLHA DE SÃO PAULO, 30 abril de 2003; O GLOBO, 29 de abril de 2003). A proposta alterava os arts.37, 40.42, 48,96, 142, 149 e o artigo 8º da emenda constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998.

Entre as principais mudanças propostas estavam (PEC 40/2003):

- Servidores Públicos: o valor dos benefícios das aposentadorias e pensões limitados ao valor máximo estabelecido para os trabalhadores do regime geral de previdência social;
- Benefícios de Pensão por morte seria de até 70% do valor dos proventos do servidor falecido;
- Instituição de regime de previdência complementar;
- Contribuição sobre os proventos de aposentadoria e pensões acima do teto estabelecido pelo RGPS;

Para os servidores públicos que já estavam submetidos às regras de transição aprovada na emenda constitucional nº 20/1998 do presidente Fernando Henrique Cardoso, passaria a valer a seguinte regra:

- O servidor que quiser antecipar sua aposentadoria terá seus proventos de inatividade reduzidos em 5% para cada ano antecipado, em relação aos limites de idade;
- O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação da Emenda, tivessem ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e optasse por se aposentar na forma do disposto no *caput*, teria o tempo de serviço exercido até a publicação da emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que aposentado, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério;
- O servidor que completado as exigências para aposentadoria voluntária e optasse por permanecer em atividade, faria jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória;

- Os servidores inativos e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em gozo de benefícios na data de promulgação da Emenda, contribuirão para o custeio do regime próprio de previdência da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos;
- O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal foi fixado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais);
- Para o limite de remuneração do serviço público ficou estabelecido a remuneração percebida pelos ministros do STF, à título de vencimento, representação e adicional por tempo de serviço, e nos estados e municípios os subsídios do governador e do prefeito.
- Eliminação da paridade para os submetidos à emenda proposta;

Em junho de 2003 o relator da proposta na CCJ, o deputado Maurício Rands (PT), deu parecer favorável à admissibilidade da PEC. O relator, em todo o teor do seu parecer, fez questão de reunir fundamentos para contrapor os argumentos tradicionais dos parlamentares como, inconstitucionalidade, ataque aos direitos individuais e coletivos, ataque aos direitos adquiridos, ao princípio da irretroatividade e da isonomia. Os votos em separado, que são aqueles que divergem do posicionamento do relator, foram apresentados pelos deputados Ildeu Araújo (PRONA), Inácio Arruda (PCdoB), Antônio Carlos Biscaia (PT), Denise Frossard (PSDB), Eduardo Paes (PFL), Wilson Santos (PSDB) e Alceu Collares (PDT), todos recorreram aos argumentos chamados, mais acima, de tradicionais.

Foram apresentados 44 destaques, mas 26 deles foram inadmitidos, 5 rejeitados, 9 prejudicados e o restante retirado pelos autores. O parecer foi aprovado na CCJ, sem qualquer tipo de alteração, por 44 votos a favor. A estratégia do governo para ter sua proposta aprovada na comissão, foi retirar da comissão os deputados que eram contrários à reforma (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 05 de junho de 2003; O GLOBO, 17 de maio de 2003).

Logo após a aprovação da PEC na CCJ, servidores públicos federais montaram manifestação contra a reforma, com apoio de parlamentares petistas e da CUT. Segundo matéria do jornal Estadão (11 de junho de 2003), a manifestação acabou provocando uma crise de identidade no PT. O vice-líder do governo na câmara, que havia confirmado a presença do deputado Nelson Pelegrino na manifestação, enquanto representante do partido, teve seu anúncio frustrado por um recado do presidente Lula, enviado à Nelson Pelegrino, pelo Ministro-Chefe da casa civil, de que este estava proibido de participar das manifestações.

No dia 11 de junho instalou-se a comissão especial, incumbida de apreciar o mérito da proposta, que ficou sob a relatoria do deputado José Pimentel (PT). No período de 12.06 a 04.07 foram apresentadas 407 emendas e 16 requerimentos, solicitando o convite de membros de associações das mais diversas entidades, para esclarecimentos e posicionamentos quanto à reforma da previdência nas discussões da comissão especial (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS) no ambiente das negociações políticas fora da câmara, governadores e aliados do governo no congresso faziam disputa pela reforma. A medida que o congresso negociava a paridade, os governadores queriam que o governo se comprometesse com a proposta original (O GLOBO, 15 de julho de 2003).

Aprovado o parecer do deputado José Pimentel com substitutivo, a PEC seguiu para votação em primeiro turno no plenário da câmara. A discussão em primeiro turno da redação encaminhada pela comissão especial foi apreciada durante quatro sessões, com muitas divergências e protagonismo do PFL e do PSDB (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 05.08 a 13.08 de 2003). Um dia antes do início da votação em primeiro turno, deputados do PFL afirmavam que as votações em separado, seria usada para questionar os pontos mais polêmicos do texto editado pela comissão especial (O GLOBO, 04 de agosto de 2003).

No dia da votação, matéria do jornal O GLOBO (05 de agosto de 2003) afirmava que o governo havia liberado recursos do orçamento e nomeações de cargos federais, para acalmar parlamentares. Já para as centrais sindicais o governo cedeu na redução da taxaço de autônomos.

O aumento do subteto dos juízes defendidos pelo PL e pelo PTB os levaram a propor destaques na votação em primeiro turno, indo de encontro às expectativas do governo, que ainda não havia decidido se iria ou não negociar este ponto (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 13 de agosto de 2003). Quanto ao PMDB, o governo tratou de acelerar as negociações para nomeações federais de aliados partido nos estados, para evitar dissidentes na votação (O GLOBO, 12 de agosto de 2003). Após 3 sessões tumultuadas, parlamentares chegaram a um consenso, aprovando o texto da proposta, que seria revisado para incluir os acordos e mudanças feitas em plenário e voltar para votação em segundo turno. Os principais pontos a serem votados ficou assim estabelecido:

- Subteto salarial dos juízes equivalente a 90,25% do salário dos ministros do STF;
- Valor da pensão por morte para dependentes dos servidores seria da totalidade da remuneração até o teto do RGPS;

- Contribuição dos inativos sob a remuneração acima do teto do RGPS. Incidindo a mesma alíquota dos servidores da ativa;
- Abono permanência no mesmo valor de sua contribuição previdenciária para o servidor cumprisse as exigências para aposentadoria voluntária, e optasse por permanecer em serviço;
- Aos servidores que já estavam submetidos às regras de transição da emenda constitucional n° 20/1998, poderiam continuar optando pela aposentadoria nos termos da emenda (cumulativamente, 53 anos de idade homem, 48 anos de idade, mulher, cinco anos de efetivo exercício no cargo, 35 anos de contribuição se homem, 30 anos se mulher), mas ficariam sujeitos a um período adicional de contribuição, equivalente a 20% sobre o tempo limite de contribuição;
- Cumprida a exigência do tópico anterior, os servidores que optassem por se aposentar nestas condições teriam seus proventos de inatividade reduzidos em 3,5% para cada ano antecipado, para aqueles que completassem as exigências até 31 de dezembro de 2005 e, 5% para aqueles que completassem as exigências a partir de 1° de janeiro de 2006;
- Os servidores da união incluídos os professores ingressantes em cargo efetivo até a data de promulgação da emenda n° 20/1998 e que optassem por se aposentar nas condições acima citadas, teriam acréscimo de 17%, se homem e 20%, se mulher, sob o tempo de serviço;
- Aos inativos, antes da promulgação da emenda, incidência de contribuição previdenciária nas seguintes condições:
 - I – Para as aposentadorias e pensões acima de 50% do limite máximo estabelecido para o regime geral, aplicado aos servidores inativos e pensionistas dos estados, distrito federal e municípios;
 - II – Para as aposentadorias acima de 60% do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, para o servidores aposentados e pensionistas da união;
- Para os servidores que ingressaram no serviço público até a publicação da emenda, e desejassem se aposentar com proventos integrais, equivalente ao total da última remuneração do cargo efetivo, desde que cumprida a exigências de redução de idade e tempo de contribuição, teriam que preencher cumulativamente:
 - I - 60 anos de idade, se homem e 55 anos de idade, se mulher;
 - II – 35 anos de contribuição, se homem e 30 anos de contribuição, se mulher;
 - III – 25 anos de efetivo exercício no serviço público;

IV – 10 anos de carreira e 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

- Revogado o inciso IX do § 3 do art. 142 que garantia pensão por morte aos dependentes dos militares, no valor total de remuneração do servidor falecido (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 14 de agosto de 2003, p. 193-197, 2003).

Segundo matéria publicada pelo Jornal ESTADÃO (22 de agosto de 2003), a dificuldade da votação em segundo turno no plenário da câmara, a ser enfrentado pelo governo, seria o PDT, que apresentaria destaque para estender ao o executivo e o legislativo, o limite salarial definido para o judiciário nos Estados. Segundo declarações do vice-líder do governo, professor Luizinho (PT), as articulações estariam sendo feitas pelo presidente do PDT, Leonel Brizola. O líder do PFL, José Carlos Aleluia, avisou que votaria com o PDT, caso este apresentasse o destaque, além disso, o PFL afirmou que também apresentaria destaques se o governo desrespeitasse o regimento interno nas discussões da reforma tributária na comissão especial.

O diário da câmara de deputados do dia 27 de agosto, corrobora a matéria publicada pelo Jornal ESTADÃO. O PDT apresentou o destaque como prometido e contou com o apoio do PFL, com um intenso protagonismo do deputado do Onyx Lorenzoni. Além dos destaques do PDT, o PTB, o PP e o PFL também apresentaram destaques, mas todos foram rejeitados e, na segunda votação em plenário foi aprovada a mesma redação do primeiro turno. Apesar do posicionamento de alguns deputados do PFL em segundo turno, dos 357 votos que garantiram a aprovação da reforma, 60 foram garantidos por parlamentares do PFL e do PSDB (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 28 de agosto de 2003).

Enviada ao Senado e assumida a relatoria pelo senador Tião Viana (PT), as negociações foram reabertas em torno das propostas que foram aprovadas na câmara. Para o presidente do senado José Sarney, duas questões controversas tinham sido mantidas no texto da reforma: os tetos salariais diferenciados nos estados para cada poder e a aposentadoria compulsória aos 70 anos. Apesar disso, os planos do senado era que a reforma estivesse concluída até setembro (ESTADÃO, 29 de agosto de 2003).

No entanto, a oposição (PSDB, PFL, PDT) trabalhava para atrasar as atividades no senado. Os partidos defendiam regras de transição mais claras para a paridade de reajuste entre servidores públicos, aumento da idade compulsória para 75 anos e eram contra a estatização do seguro por acidente de trabalho. Entre os pontos essenciais para os governadores como a cobrança dos inativos, os subtetos salariais e a redução das pensões, os opositoristas prometeram não entrar

em uma “guerra de braço”. A intenção da oposição era fazer com o que texto voltasse à câmara para que alguns pontos fossem alterados (ESTADÃO, 29 de agosto de 2003; O GLOBO, 29 de agosto de 2003).

O primeiro turno da votação da PEC no senado iniciou com um requerimento da Comissão de Constituição e Justiça (requerimento 1.191 de 2003) solicitando que as propostas de emendas feitas durante a apreciação da matéria fossem agrupadas para Constituição de proposição em separado (PEC paralela). Esse havia sido o acordo realizado com o governo para tentar impedir que o texto da reforma voltasse à câmara de deputados, atrasando a sua votação, tal como aconteceu na votação da reforma da previdência do presidente Fernando Henrique Cardoso. Além disso, essa seria uma forma de contemplar mudanças que senadores da base aliada gostariam de fazer na proposta de reforma (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL)

A PEC paralela não era consenso entre os senadores. Mais uma vez o PFL evidenciou seu protagonismo nas discussões. Os senadores José Agripino e Efraim Moraes, ambos do PFL, denunciavam a PEC paralela como uma estratégia do governo para acelerar a aprovação da reforma, sem qualquer tipo de garantia para os senadores que a aceitassem. Enfatizaram por diversas vezes o que chamaram de incoerência do Partido dos Trabalhadores, que continuava a utilizar a bandeira em defesa dos “pobres e oprimidos” enquanto tentava retirar direitos, que nomeavam como privilégios. O PSDB também manifestou posicionamento contrário a aprovação da PEC paralela (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 05 de novembro de 2003).

Dos discursos favoráveis à aprovação do requerimento que daria vida a PEC paralela, estava o PTB e o PMDB. Renan Calheiros, em seu discurso a favor do requerimento, chegou a declarar que toda a reforma estava condicionada à sua aprovação e que, caso contrário, estaria perdida (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 05 de novembro de 2003). Matéria publicada pelo jornal O GLOBO (27 de novembro de 2003) informou que o senador Renan Calheiros recebeu ligação do presidente Lula, o que fazia parte da estratégia do governo para garantir a aprovação da reforma. O apoio do PMDB à reforma estava condicionado a uma convocação extraordinária em janeiro que favoreceria o partido na reforma ministerial.

Apesar das divergências o requerimento da PEC paralela foi aprovado por 49 votos a favor e 30 votos contra com 01 abstenção (O GLOBO, 21 de novembro de 2003). Os votos contrários vieram principalmente do PFL, PSDB, PDT, PCdoB e do próprio PT. Os votos favoráveis foram garantidos pelo PMDB, PSB, PL e claro do PT. Em ambos os lados houveram dissidentes. Após aprovação do requerimento passou-se a apreciação da matéria. Os senadores ao apreciar a

matéria já haviam colocado suas inquietações quanto à reforma da previdência que o governo tentava aprovar, na apreciação da matéria os posicionamentos se mantiveram. A PEC paralela garantiu as expectativas do governo, o texto da reforma foi aprovado em primeiro turno da votação no senado sem nenhum tipo de alteração (DIÁRIO DO SENADO, p. 136-207, 2003).

O sentimento dos parlamentares para a votação em segundo turno era de que a reforma já estava consumada, não havia mais tempo hábil para acordos, se seguido o calendário do governo. Das 700 emendas apresentadas pelos senadores nenhuma foi aprovada. Entre os dias 28 de novembro de 2003 e o dia 11 dezembro de 2003, intervalo entre o primeiro e o segundo turno da votação da reforma no senado, os principais veículos jornalísticos, ESTADÃO, FOLHA DE SÃO PAULO E O GLOBO, que vinham acompanhando de perto os tramites das reformas e as negociações políticas, também não registraram qualquer matéria nesse sentido.

Após 8 meses de tramitação, a reforma da previdência do governo Lula, que tinha como principal foco o funcionalismo público, foi aprovada sem qualquer tipo de alteração substancial, em trajetória contrária ao ocorrido com a reforma do presidente Fernando Henrique Cardoso. As negociações foram liquidadas antes dos processos formais de votação ao longo de todo o processo da PEC. Além da liberação de emendas, acordos para cargos no executivo, cooptação de parlamentares dos partidos de oposição e o compromisso de uma PEC paralela, viabilizaram a aprovação da emenda de reforma de acordo com as expectativas do executivo federal.

3.6 Síntese da Narrativa - Lula

A reforma da previdência do governo Lula, exceto algumas particularidades que serão destacadas nesta síntese, seguiu o mesmo padrão da primeira reforma promovida no governo FHC. Tal como postulado por Lindblom (1959:1979), a proposta de reforma do governo Lula abandonou a sistemática tradicional de planejamento e caminhou pelo viés incremental. Os objetivos e valores (do governo) foram definidos simultaneamente: o objetivo principal era reformar o regime de previdência dos servidores públicos, ainda que isso significasse divergir da categoria, que historicamente sempre se posicionou contra as reformas, contando com o apoio das centrais sindicais (O GLOBO, 10 de janeiro de 2003; ESTADÃO, 10 de janeiro de 2003).

Então, o governo sabia que os valores do executivo federal e dos servidores públicos eram divergentes. Quais valores considerar relevantes? Para os servidores públicos a paridade era um direito adquirido; para o ministro da previdência, a paridade não constituía direito adquirido e, portanto, não seria um valor considerado relevante. O governo e os servidores públicos também

divergiam quanto a taxaço dos inativos. Enquanto para os servidores públicos, os inativos já tinham cumprido sua obrigação com a administração pública, sendo, portanto, inconstitucional a cobrança de contribuição, para o governo, a taxaço dos inativos fazia parte da solidariedade Inter geracional inerente aos sistemas de proteção social de repartição simples.

Além disso, o governo queria estabelecer um teto de R\$ 2.400,00 (valor em 2003) para trabalhadores e servidores públicos. As centrais sindicais tinham o entendimento de que os servidores tinham uma relação trabalhista diferente do setor privado e exigiam que o teto da categoria fosse maior, de R\$ 4.000,00 (valor em 2003) (O GLOBO, 12 de janeiro de 2003). Diante dessa quantidade de valores divergentes, o governo decidiu estabelecer o objetivo principal e encontrar a melhor decisão, a partir das negociações. A melhor decisão seria o consenso entre os valores divergentes, sem a obstrução do sistema democrático desde que houvesse a reforma (LINDBLOM, 1959:1979).

Dentro dessa categoria de servidores, duas excepcionalidades possuíam valores ainda mais divergentes, os militares e os magistrados. Eles não estabeleceram qualquer margem de negociação quanto às mudanças em seus regimes de previdência. O ministro da defesa se tornou o porta-voz da demanda dos militares ao e o presidente da associação dos magistrados, o porta-voz dos juízes (O GLOBO, 12 de janeiro de 2003; ESTADÃO, 17 de janeiro de 2003).

Além desses atores que tinham o poder de influenciar as negociações em torno da reforma, existia os parlamentares, aqueles que além de influenciar as negociações possuíam poder de obstruir as discussões no congresso. Na reforma do governo Lula houve as mesmas negociações que aconteceram no governo FHC, disputas por vagas ministeriais, por mais espaços de decisão e por liberação de emendas. A diferença é que isto aconteceu em proporção menor. Primeiro, porque a opção do executivo foi reformar apenas o título ligado aos servidores públicos, o que diminuiu a disputa entre os parlamentares. Segundo, que o presidente era de origem sindicalista, o que lhe dava uma maior maleabilidade nas negociações com os sindicatos, diminuindo as tentativas e repercussões de greves.

A reforma do governo Lula também enfrentou oposição da ala mais conservadora do seu partido, que lhe trouxe dificuldades principalmente nas votações em plenário. O PSDB e o PFL apesar de serem de partidos com características reformistas fizeram oposição ao governo, evidenciando por vezes, o que chamaram de hipocrisia do partido dos trabalhadores, que foi totalmente contra a reforma da previdência do governo Fernando Henrique Cardoso.

Outros atores interessados na reforma da previdência do governo Lula eram os governadores, tanto pela reforma do sistema previdenciário, como pela reforma do sistema tributário que também estava em andamento na câmara, e era de interesse dos estados (FOLHA DE SÃO PAULO, 22 de fevereiro de 2003).

No governo Lula, porém, as negociações foram feitas fora dos espaços formais de negociação, o que evitou derrotas nas comissões e votações em plenário. Os ministros José Dirceu e Antônio Pallocci eram os articuladores políticos do governo e não era de suas características ceder à pressão de todos os interessados na reforma.

O governo Lula conseguiu aprovar dois pontos considerados principais para o governo: o teto dos servidores públicos para aposentadorias e pensões (R\$ 2.400,00 e não R\$ 4.000,00 como desejavam as centrais sindicais) e a taxaçoão dos inativos. Por outro lado, teve que abrir mão de reforma o sistema dos militares e perdeu na disputa dos juízes que ficaram com um subteto salarial equivalente a 90,25% do salário dos ministros do STF.

O resultado da reforma de Lula foi uma alteração incremental, tanto do ponto de vista do processo político, pelas características citadas acima, quanto da perspectiva dos resultados. Os servidores públicos, que não tinham sido afetados pela reforma do governo FHC, foram afetados parcialmente pela reforma do governo Lula.

3.7 Mudança nas regras de cálculo – Dilma

Em 17 de Junho de 2015 medida provisória (MP) publicada pelo governo Dilma deu uma alternativa de cálculo aos segurados que quisessem se aposentar sem o fator previdenciário. A MP 676/2015 previa que para o segurado que preenchesse os requisitos para aposentadoria por tempo de contribuição, poderiam optar pela não incidência do fator previdenciário, no cálculo da aposentadoria, quando o total resultante da soma da idade e do tempo de contribuição fosse de 95 pontos para homens e 85 pontos para a mulher respeitado o tempo mínimo de contribuição (GOVERNO FEDERAL, MP 676/2015).

As medidas provisórias são normas editadas pela presidência da república em situações de relevância e urgência, com validade de 60 dias, podendo ser prorrogado pelo mesmo período. A medida foi publicada pela presidência da república no dia 18 de junho de 2015 e no dia 08 de julho de 2015 foi designada a comissão mista destinada a analisar a MP.

A tramitação de uma medida provisória é diferente de uma proposta de emenda constitucional. A comissão que analisa a MP 48 horas após a sua publicação no diário oficial é chamada

comissão mista. Ela é composta por 12 senadores e 12 deputados que julgam os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o mérito e a adequação financeira e orçamentária. Após a instalação da comissão, o relator é designado. No caso da MP 676/2015 o relator foi o deputado Afonso Florence (PT) e o relator revisor, o senador Garibaldi Alves (PMDB) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

As primeiras reações vieram das centrais sindicais que afirmavam que a nova proposta forçaria o trabalhador a se aposentar com mais idade e mais tempo de contribuição. Deputados do PT avaliavam que o governo enfrentaria resistências para aprovar a lei entre os parlamentares. E senador Paulo Paim chamou a medida de inconstitucional, além de anunciar que trabalharia com os sindicatos em três frentes para derrubar a proposta (O GLOBO, 19 de junho de 2015). Os principais jornais (FOLHA DE SÃO PAULO, O GLOBO, ESTADÃO) não deram ênfase às articulações políticas que envolveram as discussões da medida provisória.

A medida provisória foi transformada na Lei Ordinária 13.183 e as novas regras de cálculo para aposentadoria prevista pela MP passaram a vigorar subindo um ponto a cada ano até 2026.

3.8 A tentativa de reforma – Temer

O relator do senado na reforma da previdência do governo Lula, Senador Tião Viana (PT) afirmou em declaração que a vida da reforma aprovada no governo Lula seria curta. Relatório do ministério da previdência também havia chegado à conclusão de que a os efeitos da reforma nos cofres públicos, seria de apenas 11 anos (O GLOBO, 12 de dezembro de 2003). Contados 11 anos após 2003, o Brasil passaria por outra reforma em 2014, ou pelo menos, uma tentativa, as previsões estavam quase corretas.

Em 2016, o governo Michel Temer, em meio ao aprofundamento da recessão econômica, e o aumento dos níveis de desemprego, apresentou uma proposta de reforma da previdência que ficou conhecida como a PEC 287/2016. Em 2015 o sistema tinha registrado déficit de R\$ 158,31 bilhões, sendo R\$ 85,81 bilhões do INSS e R\$ 72,5 bilhões do regime próprio de servidores da União (O GLOBO, 05 de abril de 2017). Para o economista Paulo Tafner a reforma era urgente e necessária para conter dimensões maiores da crise econômica que o país já vinha enfrentando (FOLHA DE SÃO PAULO, 27 de abril de 2017).

O governo Temer não faria um caminho diferente dos seus antecessores em busca de apoio para o seu projeto de reforma. A diferença é que o país, além de atravessar uma crise econômica, também enfrentava uma crise política. A operação lava-jato divulgou escândalos de corrupção

em quase todos os partidos políticos. Além disso, o governo Temer era apenas um governo de transição. Se discussões de reforma da previdência já são reformas com características de difícil comunicação, em um governo de transição o tempo e os recursos estariam ainda mais escassos. Não havia expectativas de que o governo teria fôlego para uma reeleição, o que tornava as negociações em torno da proposta ainda mais complicadas.

Apesar de sofrer pressões do PSDB para enviar a proposta de reforma ao congresso antes das eleições municipais, como uma forma de sinalizar preocupação com o ajuste fiscal do país, o governo decidiu que só enviaria o projeto após as eleições (O GLOBO, 28 de setembro de 2016). Até lá, a estratégia do governo seria promover encontros com militares e centrais sindicais. Questionado sobre a resistência que sofreria das centrais sindicais, Michel Temer respondeu:

“Eu dialogo muito e vou dialogar com as centrais. Elas podem ficar contra, mas uma coisa é ficar contra raivosamente, decepcionadamente, outra é ficar contra sem entusiasmo. Concordo que vai ter resistência, mas faz parte da vida e vamos enfrentar” (O GLOBO, 12 de outubro de 2016).

A resistência à reforma do presidente Michel Temer seria não apenas contra a proposta, posicionamento “natural” das centrais sindicais à todas as reformas, mas também pela ligação de algumas centrais sindicais com o partido dos trabalhadores. Michel Temer era vice-presidente do governo Dilma Rousseff e assumiu a vaga da petista, após o seu processo de impeachment (O GLOBO, 31 de agosto de 2016). Para os partidos de oposição, o impeachment fez parte de um processo político de destituição do governo Dilma do qual o presidente Michel Temer fez parte.

As maiores resistências ao projeto vieram das centrais sindicais e dos militares. Entre as propostas do governo que causavam inquietação nos sindicalistas estava o pedágio de 50% nas regras de transição e a desvinculação do salário mínimo, do reajuste do BPC, além disso, as centrais queriam que a fórmula progressiva 85/95, implementada no governo Dilma tivesse validade até final de 2026 (O GLOBO, 28 de outubro de 2016). No dia 10 de dezembro de 2016, metalúrgicos do ABC paulista organizaram a primeira manifestação contra a reforma da previdência do presidente Michel Temer. A primeira de uma série de manifestações estratégicas que estavam sendo preparadas pelas centrais sindicais (O GLOBO, 10 de dezembro de 2016).

Os militares, mais uma vez, ficaram fora da reforma. Além da pressão das forças armadas sob o governo, o presidente Temer estava cauteloso quanto aos embates com a categoria sobre a reforma da previdência, no momento em que o país passava por uma série de manifestações

contra corrupção. O governo também enfrentou dificuldades para manter a unidade em seu partido e no partido aliado (PSDB). Declaração feita pelo ministro Moreira Franco de que o PMDB não seria obrigado a fechar questão em torno da previdência, causou irritação no planalto. Além disso, as disputas partidárias internas em torno das candidaturas na eleição de 2018 também deixavam a negociação com os partidos mais delicada (O GLOBO, 23 de fevereiro de 2017).

Mesmo diante do cenário desfavorável, a proposta foi entregue à câmara de deputados. Os pontos fundamentais da PEC 287/2016 que estabeleceu regras iguais para o regime geral e o regime próprio, ficaram assim dispostas:

- Aumento da aposentadoria compulsória para os servidores de 70 para 75 anos;
- Para aposentadoria voluntária, 65 anos de idade e 25 anos de contribuição com 10 de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo; os mesmos critérios de idade e tempo de contribuição para o RGPS;
- Os cálculos dos benefícios: para aposentadoria por incapacidade permanente e a aposentadoria voluntária, 51% (cinquenta e um por cento) da média das remunerações e dos salários de contribuição utilizados como base para as contribuições, apurada na forma da lei, acrescidos de 1 (um) ponto percentual, para cada ano de contribuição considerado na concessão da aposentadoria, aos regimes de previdência de que tratam este artigo e os art. 42 e art. 201, até o limite de 100% (cem por cento) da média, para ambos os regimes;
- Para a aposentadoria compulsória, ao resultado do tempo de contribuição dividido por 25 (vinte e cinco), limitado a um inteiro, multiplicado pelo resultado do cálculo de que trata o inciso I, ressalvado o caso de cumprimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária, quando serão calculados nos termos do inciso I, para ambos os regimes;
- Os proventos de aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho, quando decorrentes exclusivamente de acidente do trabalho, corresponderão a 100% (cem por cento) da média das remunerações utilizadas como base para as contribuições aos regimes de previdência de que tratam este artigo e os art. 42 e art. 201, para ambos os regimes;
- Para os segurados portadores de deficiência redução da idade em 10 anos, ou seja, 55 anos e redução do tempo de contribuição em 5 anos, obedecendo às mesmas regras de cálculo citadas acima, para ambos os regimes;

- Proibida a acumulação de aposentadoria e pensão, assegurado o direito de opção, para ambos os regimes;
- O benefício de pensão por morte será equivalente a uma cota familiar de 50% acrescida de 10% por dependente até o limite do teto do RGPS; as cotas individuais serão cessadas, assim que o beneficiário perder a qualidade de dependente, para ambos os regimes;
- Sempre que a média nacional de expectativa de sobrevida da população brasileira aumentar em um ano, em comparação à média do ano da promulgação da emenda, as idades das aposentadorias compulsória e voluntária dos servidores públicos aumentará em um ano; para ambos os regimes;
- Benefícios do LOAS não serão mais de um salário mínimo, passando o valor, os requisitos de concessão e manutenção, a definição do grupo familiar e o grau de deficiência para fins de acesso a serem definidos por lei complementar;

Quanto às regras de transição para RPPS:

1. Para os servidores que tenham ingressado no serviço público até a data de promulgação da emenda e que tenha idade igual ou superior a 50 anos de idade, se homem e 45 anos de idade, se mulher, poderão se aposentar desde que preenchidos cumulativamente: 60 anos de idade se homem e 55 ano de idade, se mulher, 35 anos de contribuição, se homem e 30 anos de contribuição, se mulher, 5 anos no cargo em que ser a aposentadoria e período adicional de contribuição equivalente a 50% do tempo que na data de promulgação da emenda faltaria para atingir o limite de 35 e 30 anos de contribuição;
2. Para servidores que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderão optar pela redução da idade mínima em um dia de idade para cada dia de contribuição que exceder o tempo de contribuição;
3. Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos e não será aplicável o disposto acima, para: professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio; e o policial que comprovar pelo menos vinte anos de efetivo exercício em cargo de natureza estritamente policial;
4. Os proventos das aposentadorias concedidas de acordo com os itens 1-3 corresponderão:
 - À totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, para aqueles que ingressaram no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003;

- À totalidade da média aritmética simples das remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência aos quais esteve vinculado, desde a competência de julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela, para aqueles que ingressaram no serviço público em cargo efetivo a partir de 1º de janeiro de 2004

Quanto às regras de transição para o RGPS:

1. O segurado filiado ao regime geral de previdência social até a data de promulgação desta Emenda e com idade igual ou superior a 50 anos, se homem, e 45 anos, se mulher, poderá aposentar-se quando preencher as seguintes condições:
 - 35 anos de contribuição, se homem, e 30 de contribuição, se mulher, acrescidos de um período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o respectivo tempo de contribuição; ou
 - 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher, e 180 meses de contribuição, acrescidos de período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o número de meses de contribuição exigido.
 - Parágrafo único. Para o empregado, contribuinte individual e trabalhador avulso rurais que tenham exercido atividade exclusivamente na qualidade de trabalhador rural, as idades serão de 60 e 55 anos, homem e mulher respectivamente;
2. Os trabalhadores rurais e seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos de que que, na data de promulgação desta Emenda, exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, como o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o extrativista, o pescador artesanal poderão se aposentar se na data da promulgação da Emenda contarem com idade igual ou superior a 50 anos, se homem, e 45 anos, se mulher, quando atenderem cumulativamente as seguintes condições:
 - 60 anos de idade, se homem, e 55 anos de idade, se mulher, e 180 meses de tempo de atividade rural; e
 - Um período adicional de efetiva contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data da promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o tempo de atividade rural exigido;

3. O professor filiado ao regime geral de previdência social até a data de promulgação desta Emenda e com idade igual ou superior a 50, se homem, e 45 anos, se mulher, na mesma data, que comprove, exclusivamente, tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, poderá se aposentar quando, cumulativamente, atender às seguintes condições:
- 30 anos, se homem, e 25 anos de contribuição, se mulher; e
 - Período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o respectivo tempo de contribuição;

Matéria publicada pelo jornal O GLOBO, afirmou que o deputado escolhido para ser relator da proposta, Dep. Alceu Moreira (PMDB), declarou que não levantaria qualquer objeção à proposta, dando parecer estritamente sob sua constitucionalidade, e deixando o julgamento do mérito para a comissão especial (O GLOBO, 08 de dezembro de 2016). Assim o fez, 3 dias após a entrega da proposta à câmara, a CCJ deu parecer favorável à proposta (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 08 de dezembro de 2016).

Na madrugada do dia 15.12.2016, o parecer do relator Alceu Moreira foi aprovado na comissão na CCJ. Para conseguir aprovação do parecer, a base de apoio do governo precisou fazer uma negociação com a oposição e garantir que a comissão especial só seria instalada em fevereiro de 2017, após a nova eleição da mesa diretora. O acordo não envolveu o presidente da câmara Rodrigo Maia, que discordou do acordo, mas decidiu por mantê-lo para evitar maiores transtornos ao governo. Para garantir o quórum da votação na comissão, quatro deputados da base de apoio do governo foram nomeados, às vésperas, Márcio Marinho (PRB-BA), Alexandre Baldy (PTN-GO), Nelson Marquezelli (PTB-SP) e Paulo Azi (DEM-BA) (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 15 de dezembro de 2016; O GLOBO, 15 de dezembro de 2016).

O acordo com a oposição foi cumprido e a comissão especial para discutir o mérito da proposta só instalada no dia 07 de fevereiro de 2017, após eleição da nova mesa diretora da câmara, que aconteceu no dia 02 de fevereiro. O deputado Rodrigo Maia foi eleito presidente da câmara, cargo que já havia assumido em meados de 2016, em substituição a Eduardo Cunha (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 02 de fevereiro de 2017).

Grande parte dos trabalhos da comissão especial foram destinadas às audiências públicas. Foram apresentadas 164 emendas, das quais 130 foram analisadas para inserção no novo texto que sairia da comissão por meio do parecer do relator. Na sessão do dia 10 de maio de 2017, o

relator da proposta na comissão especial Dep. Arthur Maia apresentou substitutivo à proposta do governo com as seguintes alterações:

1. Servidores públicos: para concessão de aposentadoria voluntária, o requisito de idade para a mulher foi reduzido em 3 anos, ficando 62 anos e não mais 65 para ambos os sexos;
2. Os proventos de aposentadoria voluntária corresponderão a 70% da média das remunerações e dos salários de contribuição. Observando-se que para as contribuições que que excederem o tempo de contribuição mínimo serão acrescidos até o limite de 100%:
 - Do primeiro ao quinto grupo de 12 contribuições adicionais, 1,5% percentuais;
 - Do sexto ao décimo grupo de contribuições adicionais, 2% por grupo;
 - A partir do décimo primeiro grupo de doze contribuições adicionais, 2,5% por grupo;
3. Para as aposentadorias por incapacidade permanente, os proventos de aposentadoria serão calculados levando em consideração, 70% da média das remunerações e dos salários de contribuição aplicando-se os mesmos acréscimos da aposentadoria voluntária, exceto em caso de acidente em serviço e doença profissional, em que corresponderá a 100% da média das remunerações e salários de contribuição;
4. Para os servidores com deficiência, os proventos de aposentadoria corresponderão a 100% da média das remunerações e dos salários de contribuição; Idade mínima e tempo de contribuição serão estabelecidos por lei complementar;
5. Para aposentadoria compulsória, ao resultado do tempo de contribuição dividido por 25, limitado a um inteiro multiplicado pelo resultado do cálculo previsto no item 2;
6. Os limites de idade de 65 anos de idade para e 62 anos de idade para mulher, poderão ser reduzidos por meio de lei complementar para policiais federais, policiais rodoviários federais, policiais ferroviários federais, policiais civis, policiais militares e corpo de bombeiros militares, desde que comprovado 25 anos de efetivo exercício, vedado o estabelecimento de idade mínima inferior aos 55 anos para ambos os sexos;
7. Professores de ambos os sexos poderão se aposentar aos 60 anos de idade, 25 anos de contribuição, 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo em que for concedida a aposentadoria;

8. Fica proibido o acúmulo de pensão por morte e aposentadoria do RPPS, ou de aposentadoria do RGPS e do RPPS para benefícios em que o valor supere dois salários mínimos;
9. Trabalhadores do RGPS: 65 anos de idade, se homem e 62 anos de idade, se mulher e 25 anos de contribuição;
10. Para aposentadoria rural, 60 anos de idade se homem e 57 anos de idade, se mulher e 15 anos de contribuição para ambos os sexos;
11. Para professores de ambos os sexos que tenha exercido função de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, 60 anos de idade e 25 anos de contribuição;
12. Exceto as aposentadorias rurais que terão valor de um salário mínimo, os benefícios serão calculados da mesma forma que para os servidores públicos até o limite estabelecido para o RGPS;
13. Pensão por morte também serão calculados da mesma forma dos servidores públicos;
14. Quanto aos benefícios assistenciais, benefício no valor de um salário mínimo para pessoas com deficiência, quando a renda familiar per capita, obedecer ao disposto em lei complementar;
15. Benefício no valor de um salário mínimo ao idoso que completar 78 anos, quando a renda familiar per capita for inferior ao limite estabelecido em lei.

Quanto às regras de transição para o RPPS:

1. Aqueles que ingressaram no serviço público até a data de promulgação desta emenda deverão preencher cumulativamente os seguintes requisitos:
 - 60 anos de idade, se homem e 55 anos de idade, se mulher. 35 anos de contribuição, se homem e 30 anos de contribuição, se mulher, 25 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria e período adicional de 30% (não mais 50% como na proposta do governo) para o tempo que faltar para atingir o tempo de contribuição exigido;
2. Três anos após a promulgação da emenda, os limites mínimos de idade serão acrescidos de um ano para ambos os sexos, e a cada dois anos, mais um ano, até o limite de idade previsto;

3. Para os professores da educação infantil e ensinos fundamental e médio, os critérios de idade mínima e tempo de contribuição serão reduzidos em 5 anos, seguindo a mesma regra do item 2;

Quanto às regras de transição do RGPS:

1. Até a data de promulgação da emenda, os segurados deste regime poderão requerer aposentadoria, desde que preencham cumulativamente as seguintes condições:
 - 65 anos de idade, se homem e 60 anos de idade, se mulher, reduzido em 5 anos para trabalhadores rurais de ambos os sexos, 180 contribuições mensais, acrescendo-se a partir do terceiro ano de promulgação da emenda, seis contribuições mensais a cada ano, exceto para os trabalhadores rurais, até 300 contribuições mensais;
2. A partir do terceiro ano de promulgação da emenda os limites de idade serão acrescidos de 1 ano a cada 2 anos;

Quanto aos benefícios assistenciais:

1. A partir do terceiro ano de promulgação da emenda a idade de 65 anos será elevada em um ano a cada dois anos até 78 anos (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 11 de maio de 2017, p. 603-630).

Na comissão especial, a grande maioria dos deputados era contra a exigência de idade mínima. Ponto fundamental para o presidente Michel Temer que assumiu pessoalmente as articulações em torno da reforma afirmando que limitaria as margens de negociação em torno da proposta (FOLHA DE SÃO PAULO, 01 de março de 2017; 07 de março de 2017). Além dos problemas de corrupção que já chegavam em denúncias ligadas ao presidente Michel Temer, o presidente também já vinha de outros desgastes como a reformas das leis trabalhistas e a PEC dos Gastos. Além disso, o governo não apresentava índices favoráveis de aprovação. Todas essas pautas tornavam o caminho inviável à promoção de uma reforma, nos moldes da impetrada pelo governo.

A proposta de emenda à Constituição 287/2016 de autoria do Presidente Michel Temer teve seus tramites encerrados na comissão especial, não tendo chegado à votação em plenário. Às vésperas de eleições presidenciais, a reforma da previdência ficou para o governo que assumiria em 2018.

3.9 Síntese da narrativa – Temer

A tentativa de reforma da previdência do governo Temer seguiu o mesmo padrão dos processos de reforma anteriores. O governo estabeleceu um objetivo independente dos valores considerados relevantes por todos os atores que sempre se posicionaram nas tentativas e reformas da previdência (LINDBLOM, 1959:1979). Mas, em um cenário político-econômico mais delicado. O país já vinha enfrentando desde 2014 um aprofundamento da crise econômica, com altas taxas de desemprego (FOLHA DE SÃO PAULO, 27 de abril de 2017). Aliado a isso, as investigações deflagradas com a operação lava-jato havia instaurado uma crise política no país, com a revelação de que grande parte dos partidos políticos estavam envolvidos em crimes de corrupção.

Michel Temer assumiu a presidência da república após o impeachment da presidente Dilma Rousseff. Não tinha o saldo político de uma eleição e não dispunha de quatro anos para digerir os efeitos dos desgastes políticos naturais dos processos de reforma da previdência. Além disso, o governo estava limitado quanto aos mecanismos tradicionais de negociação com os parlamentares. Primeiro, porque os parlamentares não acreditavam que o governo interino tivesse chance de concorrer às eleições e garantir possíveis cargos políticos em um futuro mandato; segundo, porque a liberação de emendas era uma estratégia arriscada e que levaria a muitos questionamentos, diante do cenário de retração em que a economia nacional vivia.

Como a reforma não chegou a ser transformada em emenda constitucional, não é possível estabelecer a margem de ajuste ao sistema previdenciário que o governo esperava alcançar com a proposta de reforma. A reforma tocava em pontos historicamente rejeitados pelos atores interessados no processo de reforma, como o estabelecimento de uma idade mínima para o setor privado, a criação de critérios para a concessão dos benefícios de prestação continuada e previa regras de transição mais rígida do que qualquer outra reforma (O GLOBO, 28 de setembro de 2016). Apenas, foi possível perceber, durante o curto período de negociação, que o governo não estava disposto a abrir mão da idade mínima.

O governo também tentou incluir na proposta de reforma alterações no regime dos militares, mas se em condições naturais os militares já eram contrários às mudanças em seus regimes, o temor do governo de que isso fosse utilizado em um momento de intensas manifestações fez com que as propostas de alteração fossem retiradas antes mesmo de serem enviadas ao congresso (O GLOBO, 23 de fevereiro de 2017). O governo chegou a se reunir com as centrais sindicais dispostas a negociar regras de transição mais suave e a manutenção da fórmula progressiva 85/95 criada no governo Dilma (O GLOBO, 28 de outubro de 2016).

Os partidos de oposição (PT, PCdoB, PDT, PSOL) eram totalmente contrários a qualquer tipo de reforma tentada pelo governo Temer e estavam dispostos a utilizar todos os mecanismos formais de obstrução para impedir que a proposta avançasse nas comissões do congresso. Apesar disso, um acordo entre os líderes do governo e a oposição envolvendo as eleições da nova mesa diretora em 2018, permitiu que a proposta chegasse até a comissão especial (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 15 de dezembro de 2016; O GLOBO, 15 de dezembro de 2016).

As discussões sobre a reforma da previdência foram sufocadas pela quantidade de mudanças constitucionais difíceis impetradas pelo governo. Alteração nas leis trabalhistas e a PEC dos gastos era alguns dos desgastes políticos assumidos pelo governo. O PSDB e o PMDB, o partido do presidente e o maior partido aliado, eram totalmente contrários à implementação de uma idade mínima para os trabalhadores do setor privado proposta (FOLHA DE SÃO PAULO, 01 de março de 2017; 07 de março de 2017). Isso demonstra, mesmo com as discussões tendo parado na comissão especial, que governo e parlamentares não compartilhavam dos mesmos valores quanto ao que a proposta de reforma do governo deveria mudar no sistema previdenciário.

O governo não conseguiu avançar com a proposta de reforma que ficou parada na comissão especial depois de muitas audiências públicas sobre o tema, sem ter conseguido chegar a plenário antes do processo eleitoral de 2018.

3.9 O processo político da reforma - Bolsonaro

Bolsonaro foi eleito presidente do Brasil no momento em que o país parecia viver “a era dos extremos”. A classe política estava desacreditada devido à grande repercussão da investigação de corrupção da polícia federal, a lava-jato. Depois do impeachment de Dilma Rousseff, as medidas de ajuste fiscal e retomada do dinamismo econômico do presidente Michel Temer não conseguiram restaurar a confiança do país. A PEC dos gastos dividiu as opiniões na sociedade e no congresso, e a reforma da previdência não logrou êxito. O país ainda convivia com um baixo dinamismo econômico e 12,35 milhões de brasileiros desempregados (FOLHA DE SÃO PAULO, 24 de junho de 2018; O GLOBO, 19 de agosto de 2018). Reformar a previdência estava novamente no horizonte de qualquer candidato que vencesse as eleições.

A previdência fechou 2018 com um déficit de R\$ 290,297 bilhões, somando os saldos negativos do INSS, do regime próprio dos servidores públicos da união e do sistema dos militares. No

regime geral, até março de 2018, 67,1% dos benefícios, incluindo os benefícios assistenciais, tinha valor de até um salário mínimo. Segundo Fernandes e Barbosa (ESTADÃO, 11 de janeiro de 2018), aposentadorias tão baixas levaria o INSS a ser considerado uma renda mínima, comprometendo sua característica previdenciária.

A primeira característica distinta do governo Bolsonaro é que a Previdência Social perdeu o status de ministério e passou a ser uma secretaria especial de previdência e trabalho, subordinada ao Ministério da Economia (GOVERNO FEDERAL, 2019). Iniciado o mandato, a retórica era que o ajuste fiscal, a diminuição das taxas de desemprego e a retomada do crescimento econômico dependiam da reforma da previdência. Mas, esse era o único consenso. Principal porta-voz do governo quanto à reforma, Paulo Guedes e o presidente Bolsonaro ainda não convergiam em torno de uma proposta (O GLOBO, 5 de janeiro de 2019).

As declarações do Ministro Paulo Guedes de que o ajuste fiscal seria feito a qualquer custo, com ou sem reforma da previdência, criaram ainda mais resistência nos parlamentares (O GLOBO, 24 de maio de 2019). Diferente dos posicionamentos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula, a ordem de Bolsonaro não foi a de intensificar o corpo a corpo no congresso em busca de apoio a proposta do executivo, mas que os ministros fizessem um levantamento de quais ações possíveis em suas pastas para recorrer aos decretos e depender menos do legislativo. Além da estratégia montada pelo governo de apenas os técnicos darem entrevistas sobre a reforma da previdência, o presidente Bolsonaro também não abriu canal de comunicação com as centrais sindicais que, historicamente, sempre participaram da formulação das propostas de reforma da previdência (O GLOBO, 21 de janeiro de 2019). A proposta de reforma da previdência do governo Bolsonaro previa, além da idade mínima, aumento do tempo dos militares na ativa, contribuição de 11% sobre a pensão das viúvas.

Esse foi brevemente o cenário que compôs os movimentos do governo, antes do envio da reforma da previdência ao congresso nacional. Quando se lê a proposta de reforma que foi enviada ao congresso, a primeira conclusão é que não há proposta de reforma da previdência propriamente dita. Todos os pontos importantes que foram destacados em reformas anteriores foram transferidos para lei complementar a ser elaborada posteriormente pelo poder executivo. Seria o que parlamentares e jornalistas chamam de desconstitucionalizar a matéria (PEC 06/2019). Os pontos principais da proposta que o governo enviou à apreciação do congresso ficaram assim dispostos:

Regras de transição para RPPS:

- Para aqueles que tenham ingressado no serviço público até a data de promulgação desta Emenda à Constituição para aposentadoria voluntária terão que, cumulativamente, ter: 56 anos de idade, se mulher, e 61 anos de idade, se homem; 30 anos de contribuição, se mulher, e 35 anos de contribuição, se homem, além de 20 anos de efetivo exercício no serviço público; somatório de idade e do tempo de contribuição que deverá equivaler a 86 pontos se mulher e 96 anos se homem, acrescido de um ponto a cada ano até atingir 100 pontos, se mulher e 105 pontos, se homem a partir de 1º de janeiro de 2020.
- A idade mínima subirá para 57 e 62 anos, respectivamente, para homem e mulher, a partir de 1º de janeiro de 2022.
- Lei complementar vai ajustar a pontuação do somatório, depois de atingido 100 e 105 pontos, homem e mulher, respectivamente, quando a expectativa de sobrevida da população atingir 65 anos.
- O mesmo vale para professores da educação infantil, ensinos fundamental e médio, com redução de 5 anos em todos os requisitos: idade, tempo de contribuição e somatório.

Quanto aos proventos da aposentadoria voluntária:

- À totalidade da remuneração (subsídio, vencimentos e vantagens pecuniárias) para quem ingressou em serviço público até 31 de dezembro de 2003, com no mínimo 65 e 62 anos de idade, respectivamente, homem e mulher e para os professores 60 anos de idade para ambos os sexos.
- 60% da média aritmética simples da remuneração e dos salários de contribuição, de todo o período contributivo desde julho de 1994, acrescido de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição, até o limite de 100%, não sendo inferior ao salário mínimo.

Quanto ao reajuste da aposentadoria voluntária:

- Para os que ingressaram até 31 de dezembro de 2003 os benefícios serão revistos sempre que revistos a remuneração dos servidores da ativa;
- Para os demais as regras do RGPS;

Para os servidores que tenham ingressado após a instituição do regime complementar as regras serão as mesmas, até o limite de 100%, observado para o resultado da média da aritmética o teto do RGPS e serão reajustados nos termos do RGPS;

Aposentadoria dos policiais:

- Para aqueles que tenham ingressado até a data da promulgação terão que preencher, cumulativamente, 55 anos de idade para ambos os sexos; 30 e 25 anos de contribuição, respectivamente, homem e mulher; 20 e 15 anos em cargo estritamente policial, respectivamente, homem e mulher;
- A partir de 1º de janeiro de 2020, o limite mínimo de atividade em cargo estritamente policial passará a ser acrescido de 1 ano a cada 2 anos de efetivo exercício, até atingir 25 e 20 anos, respectivamente, homem e mulher

Quanto aos proventos:

- Corresponderão à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria para os que tenha ingressado antes da instituição do regime complementar em seus respectivos entes federativos ou para aqueles aos quais o ente ainda não tenha estabelecido regime complementar;
- 60% da média aritmética simples da remuneração e dos salários de contribuição, de todo o período contributivo desde julho de 1994, acrescido de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição, até o limite de 100%, não sendo inferior ao salário mínimo.

Para os servidores que tenham ingressado após a instituição do regime complementar, as regras serão as mesmas até o limite de 100%, observado para o resultado da média da aritmética o teto do RGPS e serão reajustados nos termos do RGPS;

Para agentes penitenciários e socioeducativos:

- Para aqueles que tenham ingressado até a data da promulgação terão que preencher cumulativamente: 55 anos de idade para ambos os sexos, 30 e 25 anos de contribuição, respectivamente, homem e mulher, 25 anos de exercício em cargo para ambos os sexos
- A partir de 1º de janeiro de 2020, o limite mínimo de atividade em cargo estritamente policial passará a ser acrescido de 1 ano a cada 2 anos de efetivo exercício, até atingir 25 anos para ambos os sexos;

As regras de proventos e reajustes segue o mesmo padrão das categorias citadas anteriormente.

Para os servidores em condições especiais de trabalho que prejudiquem a saúde:

1. Para aqueles que tenham ingressado até a data da promulgação, terão que preencher cumulativamente: somatório da idade e do tempo de contribuição equivalente a 86 pontos, para ambos os sexos, sujeita a 25 anos de efetiva exposição e contribuição; 20 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;
2. A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação será acrescida de 1 ponto a cada ano, até atingir o limite de 99 pontos em atividade especial sujeita a 25 anos de efetiva exposição e contribuição.

Quanto aos proventos:

- À totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, para aquele que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que se aposente aos 60 anos de idade, para ambos os sexos; e
- À sessenta por cento da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição correspondentes a 100% de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, acrescidos de 2% para cada ano de contribuição que exceder a 20 de contribuição, até o limite de 100%, para o servidor público não contemplado no item 1.

Quanto ao reajuste, segue o mesmo padrão das categorias citadas anteriormente.

Para os servidores que tenham ingressado após a instituição do regime complementar, as regras serão as mesmas até o limite de 100%, observado para o resultado da média da aritmética o teto do RGPS e serão reajustados nos termos do RGPS;

Aposentadoria para os servidores com deficiência:

- Para aqueles que tenham ingressado até a data da promulgação da emenda, para se aposentar voluntariamente, terão que preencher cumulativamente: I - para a deficiência: a) considerada leve, 35 anos de contribuição; b) considerada moderada, 25 anos de

contribuição; e c) considerada grave, 20 de contribuição; II - 20 de efetivo exercício no serviço público; e III - 5 anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria.

As regras de proventos e reajustes segue o mesmo padrão das categorias citadas anteriormente. Para os servidores que tenham ingressado após a instituição do regime complementar as regras serão as mesmas, até o limite de 100%, observado para o resultado da média da aritmética o teto do RGPS e serão reajustados nos termos do RGPS;

Pensão por morte dos servidores públicos que tenham ingressado antes do regime de previdência complementar:

- O valor da pensão por morte será equivalente a uma cota familiar de 50% e a cotas de 10% por dependente, até o limite de 100%, observados os seguintes critérios: até o limite de cem por cento, observados os seguintes critérios: I - na hipótese de óbito do aposentado, as cotas serão calculadas sobre a totalidade dos proventos do servidor público falecido, até o limite do RGPS, acrescida de 70% da parcela excedente a esse limite; II - na hipótese de óbito de servidor público em atividade, as cotas serão calculadas sobre o valor dos proventos a que o servidor público teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, exceto na hipótese de o óbito ter sido decorrente de acidente do trabalho, doença profissional ou do trabalho, caso em que corresponderá à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo, observado o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, acrescido de 70% da parcela excedente a esse limite;

As cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% da pensão por morte, quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a 5. O tempo de duração da pensão por morte e das cotas individuais por dependente até a perda da qualidade de dependente, o rol de dependentes, a sua qualificação e as condições necessárias para enquadramento serão aqueles estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social.

Regime de previdência dos titulares de mandatos eletivos:

- Os atuais segurados de regime de previdência aplicável aos titulares de mandato eletivo instituído até 31 de dezembro de 2018 poderão, por meio de opção expressa formalizada no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de promulgação desta Emenda à Constituição, permanecer nos regimes previdenciários aos quais se encontrem

vinculados, vedadas a adesão de novos segurados e a instituição de novos regimes dessa natureza. Estes deverão cumprir período adicional correspondente a 30% do tempo de contribuição que faltaria para aquisição do direito à aposentadoria na data de promulgação desta Emenda à Constituição e somente poderão se aposentar a partir dos 65 e 62 anos de idade, respectivamente, homem e mulher.

- Caso contrário, será assegurada a contagem do tempo de contribuição vertido para o regime de previdência ao qual o segurado se encontrava vinculado;

Para os servidores regidos pela lei 9.717/1998 (que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências) e até que seja editada a nova lei complementar desta emenda, prevalecerão as seguintes disposições:

- Os benefícios dos regimes próprios de previdência social ficam limitado às aposentadorias e à pensão por morte;
- Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade deverão ser pagos diretamente pelo ente federativo, juntamente a outros benefícios de natureza estatutária;
- Para aposentadoria voluntária deverão atender cumulativamente: a) 65 e 62 anos de idade, respectivamente, homem e mulher; b) 25 anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;
- Compulsoriamente aos 75 anos de idade

Lei de ente federal poderá estabelecer contribuição extraordinária e ampliação da base de cálculos dos aposentados e pensionistas que recebem acima de um salário mínimo, desde que comprovado o déficit:

- Até a publicação da nova lei que alterará o plano de custeio do regime próprio de previdência da união, a alíquota de contribuição será de 14%; podendo ser reduzida ou majorada nas seguintes condições:

I - até um salário-mínimo, redução de 6,5%; II - acima de um salário-mínimo até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), redução de 5%; III - de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$ 3.000,00 (três mil reais), redução de 2%; IV - de R\$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até

R\$ 5.839,45 (cinco mil oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos), sem redução ou acréscimo; V de R\$ 5.839,46 (cinco mil oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e seis centavos) até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), acréscimo de 0,5%; VI - de R\$ 10.000,01 (dez mil reais e um centavo) até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), acréscimo de 2,5% VII - de R\$ 20.000,01 (vinte mil reais e um centavo) até R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de 5%; e VIII - acima de R\$ 39.000,01 (trinta e nove mil reais e um centavo), acréscimo de 8%.

REGRAS DE TRANSIÇÃO PARA OS TRABALHADORES DO RGPS:

- Até que entre em vigor a nova lei complementar, o segurado filiado ao RGPS após a data de promulgação desta Emenda à Constituição será aposentado quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: I – 65 e 62 anos de idade, homem e mulher respectivamente, reduzidos em 2, se mulher, e em 5, se homem, para os trabalhadores rurais e II – 20 anos de tempo de contribuição;
- Titular do cargo de professor de ambos os sexos poderá se aposentar com 60 anos de idade, desde que comprove 30 anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio;
- § 2º O valor das aposentadorias corresponderá a 60% da média aritmética com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição, exceto para os trabalhadores rurais, cujo valor será de um salário-mínimo;
- As idades serão ajustadas em 1º de janeiro de 2024 e, a partir dessa data, a cada 4 anos, quando o aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira atingir os 65 anos de idade, para ambos os sexos, em comparação com a média apurada no ano de promulgação desta Emenda à Constituição, na proporção de 75% dessa diferença, apurada em meses, desprezadas as frações de mês.

Aposentadoria dos trabalhadores, cujas atividades sejam exercidas em condições especiais prejudiciais à saúde:

- Até que entre em vigor a lei complementar, deverão cumprir os seguintes requisitos: 55 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 anos de contribuição; II – 58 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 anos de contribuição; ou III - 60 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 anos de contribuição.
- O valor da aposentadoria corresponderá a 70% da média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações, utilizados como base para contribuições, com

acrécimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição na atividade especial, exceto para aqueles que entrarem no mercado de trabalho após a promulgação desta emenda, cujo acréscimo será aplicado para cada ano que exceder 15 anos de contribuição.

Aposentadoria por incapacidade permanente:

- Até que entre em vigor a nova lei complementar, o valor da aposentadoria por incapacidade permanente concedida aos segurados do Regime Geral de Previdência Social corresponderá a 70% da média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações, utilizados como base para contribuições, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição;

Nas hipóteses de acidente de trabalho, doenças profissionais e doenças do trabalho, o valor da aposentadoria corresponderá 100% da média.

Aposentadoria das pessoas com deficiência:

- Até que entre em vigor a nova lei complementar, as aposentadorias garantidas aos segurados com deficiência previamente submetidos à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar serão concedidas com valor de 100% da média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações, utilizados como base para contribuições, quando cumpridos: I – 35 anos de contribuição, para a deficiência considerada leve; II – 25 anos de contribuição, para a deficiência considerada moderada; e III 20 anos de contribuição, para a deficiência considerada grave.
- Na hipótese de o segurado se tornar pessoa com deficiência ou tiver seu grau de deficiência alterado após a vinculação ao Regime Geral de Previdência Social, os tempos de contribuição mencionados neste artigo serão proporcionalmente ajustados, considerado o número de anos em que exercer atividade laboral sem deficiência e com deficiência e observado o grau de deficiência correspondente.

Pensão por morte:

- Até que entre em vigor a nova lei complementar o valor da pensão por morte será equivalente a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10% por dependente, até o máximo de 100%,

exceto em caso de morte decorrente de acidente do trabalho, doença profissional ou do trabalho, hipótese em que as cotas para cálculo do valor da pensão serão aplicadas sobre 100% da média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações e as cotas serão cessadas assim que o dependente perder a condição de segurado.

Acumulação de Benefícios:

- Até que entre em vigor a nova lei complementar, é vedada a acumulação, sem prejuízo de outras hipóteses de vedação previstas na legislação vigente na data de promulgação desta Emenda à Constituição:

I - de mais de uma aposentadoria à conta do Regime Geral de Previdência Social; e

II - de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social.

- É permitida a acumulação de pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro do Regime Geral de Previdência Social:

I - com pensão por morte concedida pelo regime próprio de previdência social de que trata o art. 40 da Constituição ou pelas pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os art. 42 e art. 142 da Constituição; e

II - com aposentadoria no âmbito do Regime Geral de Previdência Social e do regime próprio de previdência social de que trata o art. 40 da Constituição ou dos proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os art. 42 e art. 142 da Constituição.

Na hipótese de acumulação de pensão por morte do RGPS e do RPPS ou de pensão com aposentadoria do RGPS é assegurado o direito de recebimento do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I – 80% do valor igual ou inferior a um salário-mínimo; II – 60% do valor que exceder um salário-mínimo, até o limite de dois salários mínimos; III – 40% do valor que exceder dois salários mínimos, até o limite de três salários mínimos; e IV 25% do valor que exceder três salários mínimos, até o limite de quatro salários mínimos.

Alteração das alíquotas de contribuição devidas pelos segurados do Regime Geral de Previdência Social:

- Até que entre em vigor a nova lei que altere o plano de custeio do Regime Geral de Previdência Social, a contribuição devida pelo segurado empregado, inclusive o doméstico, e pelo trabalhador avulso ao Regime Geral de Previdência Social incidirá de acordo com os seguintes parâmetros:

I - até um salário-mínimo, alíquota de 7,5%; II - acima de um salário-mínimo até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), alíquota de 9%; III - de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$ 3.000,00 (três mil reais), alíquota de 12%; e IV - de R\$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até R\$ 5.839,45 (cinco mil oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos), alíquota de 14%.

Transferência de renda à pessoa idosa em condição de miserabilidade:

- Até que entre em vigor a nova lei, a à pessoa idosa que comprove estar em condição de miserabilidade será assegurada renda mensal de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) a partir dos 60 anos de idade.
- A pessoa que estiver recebendo a renda de R\$ 400,00 ao completar 70 anos de idade, e desde que atendidos os demais requisitos, fará jus à renda mensal de um salário-mínimo.

As idades previstas neste artigo deverão ser ajustadas quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC 06/2019).

A primeira tentativa de impedir a tramitação da proposta do governo veio por meio de um requerimento do deputado Nelson Pelegrino (PT), que solicitava que a tramitação da PEC esperasse a proposta de reforma dos militares. Mais uma vez de forma distinta as tramitações das PEC's dos presidentes FHC e LULA, antes mesmo que fosse definido um relator na CCJ foram solicitadas inúmeras audiências, entre elas, com o ministro Paulo Guedes, para esclarecimento da proposta.

O ministro Paulo Guedes não compareceu à primeira audiência marcada na CCJ, fazendo com a oposição ao governo lhe enviasse uma convocação de comparecimento, a qual o ministro não teria opção de decidir se iria ou não, mas articulação do presidente da CCJ, Felipe Francischini (PSL), conseguiu que o ministro comparecesse a sessão seguinte na condição de convidado (ESTADÃO, 26 de março de 2019). Dentre as polêmicas já do início da tramitação, estavam a divergência entre Jair Bolsonaro e o presidente da câmara Rodrigo Maia (DEM) sobre a quem caberia a articulação pela aprovação da reforma.

Foram pouco mais de um mês de discussões até apresentação do parecer da CCJ sob relatoria do Dep. Delegado Marcelo Freitas (PSL), que votou pela admissibilidade da proposta. A decisão do relator foi de encontro aos partidos de oposição PDT, PSOL, PTB, PSB e PT que apresentaram 12 declarações de voto em separado. Pedidos de retirada da pauta e adiamento das sessões também tornou a primeira etapa da PEC na câmara, ainda mais tumultuada. No dia 23.04 parecer foi aprovado na CCJ com quatro mudanças que alteraram, por hora, a estrutura da proposta de reforma (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 23 de abril de 2019).

A proposta de reforma da previdência de Bolsonaro foi para a Comissão de Constituição e Justiça com quatro mudanças. A admissibilidade da proposta foi condicionada à retirada de alterações: o Distrito Federal continuou como a instância para a proposição de ações contra a União, também não foi admitido o art. 10 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sobre o fim do pagamento da indenização compensatória e do depósito do fundo de garantia do tempo de serviço (FGTS), a partir da concessão da aposentaria (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 23 de abril de 2019).

A tentativa de desconstitucionalizar os critérios de idade e regras de concessão, passando a serem regulados por lei complementar de iniciativa do governo federal, foi retirada já na CCJ. Os deputados retiraram todas as expressões “de iniciativa do poder executivo federal” constante nos arts. 40, 42, e 201 da proposta de reforma. Os pontos retirados da proposta foram aceitos pelo executivo federal, a partir da negociação do presidente da câmara, Rodrigo Maia (DEM) em nome dos deputados. Além dos pontos questionados, o sigilo dos dados que embasavam a proposta do governo Bolsonaro também era motivo de inquietação nos corredores da câmara (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 23 de abril de 2019).

Após aprovação na CCJ, matéria publicada pelo jornal Folha de São Paulo divulgou que o ministro da cada civil, Onyx Lorenzoni (DEM), propôs destinar R\$ 40 milhões em emendas extras para os deputados que se posicionassem a favor da reforma. Segundo os deputados que confirmaram a informação (DEM, PP, PSD, PR, PRB e SOLIDARIEDADE), a proposta foi feita em uma reunião na casa do presidente da câmara, Rodrigo Maia (DEM) (FOLHA DE SÃO PAULO, 24 de abril de 2019).

Após passar pela CCJ, o texto foi encaminhado à comissão especial que ficou sob a relatoria do PSDB. O parecer da comissão especial só foi aprovado no dia 04 de julho. Nesse intervalo de tempo, a reforma da previdência passou por conflitos e por um tempo parada no congresso. A tentativa do governo de sacrificar a MP que proibia o desconto automático da contribuição

que incidia sobre a folha salarial reuniu deputados trabalhistas e centrais sindicais em busca de um acordo pela reforma da previdência (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 04 de julho de 2019).

Segundo o presidente da comissão especial deputado Marcelo Ramos, a decisão de devolver o conselho de controle de atividades financeiras para o ministério da economia, também foi uma das pautas paralelas que atrapalhou a tramitação da reforma, não por causa da decisão, mais por causa dos conflitos gerados a partir dela. O Deputado chegou a afirmar que o principal inimigo da reforma da previdência era o governo (CORREIO BRAZILIENSE, 11 de maio de 2019).

Deputados do Sul e Sudeste prepararam emendas para barrar a proposta do governo de acabar com o abono salarial ao baixar o valor que limita o acesso ao benefício. Entidades que representavam magistrados, procuradores fiscais da receita e outras categorias criticavam a reforma por atingir servidores com maiores salários e com mais tempo no serviço público. Empresários, no entanto, acreditavam na aprovação da reforma só não sabiam estimar o tamanho da economia.

Além da extinção do abono permanência, outro ponto de divergência da reforma era a forma de cálculo da aposentadoria, governo defendia a inclusão de todos os salários no cálculo, mas o relator da comissão especial divergia dessa proposta. Na apresentação do parecer do relator, além de renunciar proposta que previa a utilização dos recursos do PIS/PASEP para estancar o déficit da previdência, também deixou estados e municípios fora da reforma. Entre conflitos e renúncias, a comissão especial aprovou no dia 04.07 o texto base para votação em primeiro turno (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 04 de julho de 2019).

No início das discussões para votação em primeiro turno o PCdoB, o PSOL, o PT, tentaram impedir o início das discussões, solicitando a retirada da apreciação do projeto da pauta, os requerimentos foram rejeitados, mas indicavam quão difícil seria a votação. Percebendo isso, deputados do DEM e do PSL solicitaram o encerramento da sessão, tendo sido acolhido o requerimento do PSL. Esse tipo de requerimento foi apresentado em todas as sessões destinadas a discussão da proposta em plenário, sem nenhum sucesso (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 09 de julho de 2019).

Entre os partidos que apresentaram emenda ao texto apresentado pela comissão especial, estiveram, o bloco PP, MDB, PTB, PODEMOS, NOVO E PSB. A proposta de substitutivo apresentado pela comissão especial foi aprovada 379 votos a favor e 131 votos contra, ressalvados os destaques. Orientaram o voto não, PT, PSB, PDT, PSOL, PCdoB, e REDE, o

restante dos outros partidos foram orientados a votar sim, com exceção do PV que liberou seus parlamentares para votarem como quiserem. Entre os partidos que encaminharam orientação para votar não, houve dissidentes no PDT, PSB. Diferente das reformas de FHC e LULA que houveram dissidências em seu próprio partido, o governo conseguiu a votação a favor de todos os parlamentares do partido.

As votações das emendas e dos destaques e o posicionamento dos parlamentares e partidos, mantiveram o mesmo padrão da votação em primeiro turno. Aprovado em segundo turno pela câmara no dia 07 de agosto o projeto seguiu para apreciação do senado. O relator da proposta nesta casa foi o senador Tasso Jereissati (PSDB) que prometeu celeridade na apreciação da proposta. No senado, a mesma estratégia utilizada pela PEC 40/2003 foi utilizada. Um acordo entre os senadores garantiu a tramitação de uma PEC paralela, para inclusão dos pontos que ficaram de fora da proposta. A tramitação da PEC paralela já estava em andamento no senado.

Foram apresentadas no senado 489 emendas que não foram aceitas pelo relator. O senado garantiu que o BPC não fosse modificado e suprimiu a regra de transição para trabalhadores expostos a agentes nocivos. As outras mudanças foram apresentadas foram de redação e supressão de dispositivos que garantiriam que a PEC não voltaria à câmara de deputados. No dia 23 de outubro o senado aprovou por unanimidade o texto da reforma da previdência, os principais pontos ficaram assim dispostos:

- Regra de transição para trabalhadores do RGPS garantiu o sistema de pontos, 86 pontos, se mulher e 96 pontos se homem, subindo um ponto a cada ano
- A idade mínima que começará com 56 anos para as mulheres e 61 anos para os homens, subindo meio ponto a cada ano, com tempo mínimo de contribuição de 30 anos para as mulheres e 30 anos para os homens;
- Para quem falta até dois anos para se aposentar terá que pagar um pedágio de 50%;
- A aposentadoria por idade ficou em 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, com tempo de contribuição de 15 anos;

A PEC 06/2019 foi promulgada pelo congresso no dia 12.11 e transformada na emenda constitucional 103/2019.

SERVIDORES PÚBLICOS

- Idade mínima de 56 anos se mulher e 61 anos se homem, subindo para 57 e 62 anos em 2022 com exigência do tempo de contribuição de 35 anos se homem e 30 anos se mulher, além de cumprido o tempo no serviço público e no cargo;
- Para aqueles que faltam dois anos para se aposentar terão que pagar pedágio de 100%;

As regras para a pensão por morte será a mesma para trabalhadores do RGPS e do RPSS.

- 60% do valor do benefício mais 10% do dependente até o limite de 100%, não podendo ser inferior ao salário mínimo.

No caso de acumulação de benefícios, o beneficiário terá direito ao benefício de maior valor. Se o valor do segundo benefício for maior que um salário mínimo será reduzido em uma porcentagem.

3.9.1 Síntese da Narrativa – Bolsonaro

A reforma do presidente Bolsonaro tentou seguir os mesmos ajustes propostos pelo governo Temer. Com ênfase na instituição de uma idade mínima para o regime próprio e um sistema de capitalização (objetivos principais) (O GLOBO, 09 de janeiro de 2019). O cenário econômico era o mesmo descrito no governo Temer. O País vivia uma desaceleração da economia com taxas elevadas de desemprego. A previdência tinha fechado o ano com um déficit de pouco mais de R\$ 290 bilhões. Como afirmado anteriormente, reformar o sistema estava no horizonte do governo que vencesse as eleições.

Diferente dos outros governos, as divergências quanto aos objetivos da reforma estavam dentro do próprio governo. O presidente Bolsonaro e o principal articulador de sua reforma, o ministro Paulo Guedes, não concordavam sobre os limites para a idade mínima (O GLOBO, 5 de janeiro de 2019). E isso por vezes, ficou evidente em discursos públicos proferidos pelos dois, demonstrando uma espécie de fragilidade do governo em levar adiante as mudanças. O sistema de capitalização também não era um consenso pelos altos custos de transição.

Essas divergências levaram a uma estratégia do governo de só permitir que técnicos falassem sobre a reforma da previdência. Além do mais, pode-se inferir que pelo conhecimento das experiências passadas (LINDBLOM, 1959), o presidente Bolsonaro sabia das dificuldades de levar a diante no congresso nacional, reformas com ajustes considerados muito rígidos, o que fez com que o governo emitisse ordens aos seus ministros para procurar brechas em suas pastas que permitissem ao poder executivo fazer ajustes na previdência sem recorrer ao legislativo.

Não houve muito sucesso nessas estratégias, exceto algumas medidas como revisão de benefícios em manutenção pelo INSS.

Ao enviar a proposta de reforma ao congresso, uma outra tentativa de se furar do processo de negociação com o legislativo foi a tentativa de desconstitucionalizar todos os aspectos importantes e simbólicos da previdência, o que foi derrubado na própria Comissão de Constituição e Justiça. O poder de influência dos sindicatos, militares e magistrados também estiveram presente na tramitação da PEC 06/2019. O resultado, mais uma vez, foi que os militares ficaram fora dos ajustes da previdência.

As centrais sindicais e os partidos de oposição se colocaram de forma ainda mais intensa. O governo não abriu canal de comunicação com os sindicatos, que só foram recebidos pelo ministro Paulo Guedes, na casa do presidente da câmara. Além dos desentendimentos do próprio governo quanto aos limites da reforma, existia um descompasso entre o presidente Bolsonaro e o presidente da câmara, sobre a quem, caberia a articulação política com o congresso pela reforma (FOLHA DE SÃO PAULO, 21 de janeiro de 2019). Diferente dos outros presidentes que se fizeram protagonistas nos processos de reforma da previdência, impondo condições às negociações e por vezes assumindo a articulação política diretamente, como foi o caso dos presidentes, FHC e TEMER, o presidente Bolsonaro se manteve distante das articulações, deixando esse papel ao presidente da câmara Rodrigo Maia e ao Ministro Paulo Guedes.

A aprovação na CCJ foi resultado da promessa de liberação de emendas pelo ministro Onyx Lorenzoni, no valor de R\$ 40 milhões (FOLHA DE SÃO PAULO, 24 de abril de 2019). Na comissão especial, a tentativa do governo de sacrificar a MP que proibia o desconto automático da contribuição que incidia sobre a folha salarial reuniu deputados trabalhistas e centrais sindicais em busca de um acordo pela reforma da previdência. Entidades que representavam magistrados, procuradores fiscais da receita e outras categorias criticavam a reforma por atingir servidores com maiores salários e com mais tempo no serviço público.

Nas votações em plenário, os partidos de oposição tentaram obstruir a pauta em todas as sessões, mas deputados do PSL e do DEM, articulavam suspensão das discussões todas as vezes em que o governo ficou na eminência de perder em alguma votação. As votações em segundo turno mantiveram esse mesmo padrão. No senado federal, as disputas foram menos intensas, resultado de uma PEC paralela que não permitiu que o texto da reforma voltasse para a câmara de deputados.

4. QUADRO ANALÍTICO DA PESQUISA

4.1 O MÉTODO DAS NARRATIVAS

O método narrativo se propõe compreender a realidade social a partir de uma perspectiva processual. Por oferecer uma visão holística capaz de apreender um evento em torno de uma cadeia de ações sucessivas, o método narrativo é mais sensível aos seus elementos constitutivos, organizando o fluxo de ocorrências em função do seu sentido global e não da sua sequência cronológica. O produto dessa reconstrução de acontecimentos é a história. Um esforço narrativo capaz de organizar os eventos em direção ao seu desenvolvimento (BARZELAY; CORTAZAR-VELARDE, 2004).

As histórias, no entanto, por suas características inerentes, guardam consigo grande quantidade de ações e decisões, que de nada valem ao pesquisador, se não for possível estabelecer uma conexão entre os elementos singulares e as unidades maiores. A essas unidades maiores, Barzelay e Cortazar-Velarde (2004) chamam de **evento**. Esses eventos são formados pelas ações singulares que moldam parte da experiência em compreensão. Devem, então, ser organizados de forma coerente para que consigam explicar o fenômeno em estudo. Essa organização sequencial constitui o **enredo** da história, o fio condutor que dá sentido a esses eventos.

Os **eventos** podem ser estruturados a partir de dois parâmetros: o resultado dos eventos considerados principais e a trajetória que esses eventos seguem. O resultado é a construção conceitual que vai guiar o fluxo dos eventos de acordo com a preocupação que guia a pesquisa. Uma organização apropriada dos eventos surge apenas após várias idas e vindas entre o evento e o enredo, ao longo dos quais, o pesquisador ajusta os elementos (POLKINGHORNE, 1988; BARZELAY; CORTAZAR-VELARDE, 2004). Os autores enfatizam a importância de se compreender o enredo geral da história para que este sirva como um guia à identificação dos eventos necessários e da relação entre eles.

O **enredo** é a construção conceitual elaborada a partir das preocupações que torna a história interessante de ser contada. Além disso, o enredo deve levar em conta o referencial teórico utilizado para fundamentar as preocupações. A junção entre os eventos e o enredo é o que vai permitir uma explicação a partir da narrativa e, a prova de que as conexões são empiricamente possíveis e significativas (BARZELAY; CORTAZAR-VELARDE, 2004).

Definido os eventos e o enredo, como estruturar a narrativa? Na estrutura narrativa o pesquisador deve considerar três tarefas: a) formular os diferentes tipos de eventos que

compõem a experiência em estudo, b) estabelecer relações significativas entre esses eventos a partir da trama geral da história e c) gerar perguntas de pesquisa relevante.

Para isso, Barzelay e Cortazar-Velarde (2004) distinguem de que maneira os eventos devem ser considerados:

Eventos anteriores (EA) – Eventos que ocorreram antes do episódio e exerceu influência significativa sobre ele;

Eventos contemporâneos (EC) – São eventos que influenciam o episódio paralelo a ele;

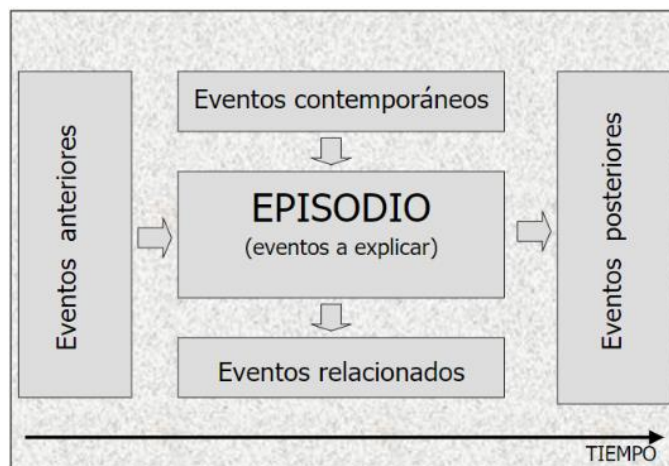
Episódio (Evento a explicar) – Evento principal com o qual todos os outros estão relacionados.

Eventos relacionados (ER) – Aqueles que foram influenciados pelo episódio e ocorreram no mesmo período cronológico que ele;

Eventos subsequentes (ES) – Eventos que foram influenciados pelo episódio e que ocorreram depois que ele ocorreu.

O esquema proposto pelos autores demonstra a interação entre esses eventos e o fluxo em que ocorrem.

Figura 01: Esquema do método narrativo



Fonte: Barzelay e Velarde (2004)

Por fim, o resultado desta história deve se propor um conjunto de conclusões, com base nos argumentos explicativos que foram desenvolvidos ao longo da história, e relacioná-los à aspectos da prática que também possuam relevância teórica (BARZELAY; CORTAZAR-VELARDE, 2004).

4.2 Pressuposto da Pesquisa

Este estudo se propõe como uma pesquisa de natureza qualitativa. Segundo Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa dos objetos em seus cenários naturais tentando apreender o significado dos fenômenos e dando ênfase a descrição detalhada dos seus elementos. Seguindo essa perspectiva, este trabalho apresenta duas hipóteses:

Pressuposto I – Pela natureza consociativa das instituições brasileiras, reformas previdenciárias só ocorrem por via incremental;

Segundo Figueiredo e Limongi (2001), as instituições brasileiras possuem “natureza consociativa”, ou seja, o Brasil vive uma forma de governo que garante representação para todos os grupos que compõem o país, logo, em processos de reforma do tipo previdenciária, em que todos os grupos de interesse são afetados, a tendência é que todos eles sejam adicionados formal ou informalmente ao processo de negociação.

4.3 Caracterização da pesquisa

De acordo com Barnhurst (2005) a pesquisa qualitativa costuma compreender o fenômeno estudado por meio da saturação do objeto por meio de entrevistas e/ou análise documental. Desse modo, esta pesquisa focou na descrição das negociações políticas entre os principais atores interessados e afetados pelos processos de reforma e na identificação dos elementos que influenciaram a tomada de decisão dos parlamentares, nas reformas da previdência que ocorreram no período de 1995-2019, e que resultaram nas emendas de alteração do sistema previdenciário.

Também foram considerados os resultados financeiros apresentados durante o mesmo período, com ênfase no número de aposentadorias concedidas por idade, tempo de contribuição e benefícios assistenciais e a média dos valores dos benefícios recebidos por cada espécie de segurado.

Por se tratar de um estudo descritivo com recorte longitudinal, ou seja, possui o objetivo de descrever de forma detalhada os fatos e fenômenos ocorridos nos processos de reforma da previdência ao longo do tempo, a principal técnica de coleta de dados foi a análise de conteúdo por meio de documentos oficiais e matérias jornalísticas do período de 1995-2019. Seguindo a lógica apresentada por Bardin (2016), a análise de conteúdo se divide em três fases:

- A pré-análise
- A exploração do material
- O tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação

Segundo Bardin (2016), traçados e executados essa primeira fase da análise metodológica, o próximo passo é a exploração do material. A análise de conteúdo foi utilizada como instrumento de diagnóstico.

- a. Construindo um modelo de análise
- b. O modelo de análise

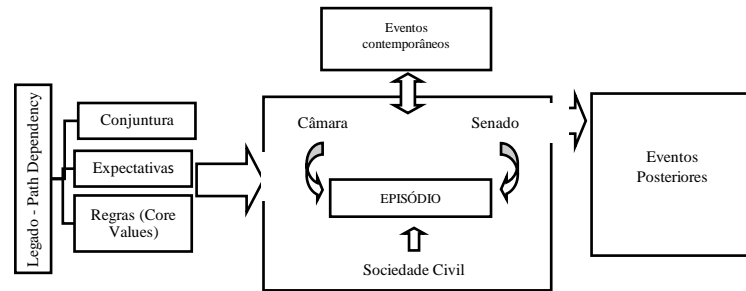
O método das narrativas será o referencial de análise para esta pesquisa. No entanto, para aplicar esse método às reformas da previdência, a partir da emulação da teoria incrementalista e da trajetória dependente, faz-se necessário desenvolver uma adaptação a este modelo.

Para a criação deste modelo, faz-se necessário destacar as inferências que resultaram do processo de diagnóstico e que serviram de base para a formulação das hipóteses.

- 1) Todos os processos de reforma da previdência foram influenciados pelo cenário econômico;
- 2) Em todas as reformas da previdência foram formadas coalizões de defesa partidárias, sindicais, empresariais e militares, que exerceram pressão sob os parâmetros da reforma, por vezes provocando alterações na proposta;
- 3) Possuir uma grande base aliada (partido) no congresso nacional não garante a celeridade e a defesa da proposta por todos, sempre haverá dissidentes, já que todos possuem uma expectativa em relação ao papel do ator principal, neste caso, o executivo federal (A PEC 06/2019 apresentou algumas exceções);
- 4) Tal como postulado pela teoria incremental, as estratégias de solicitação sempre precederão de uma base. No contexto da reforma, a Constituição federal e as regras de transição sempre constituem uma base inicial para as propostas de reforma posteriores;
- 5) Em todos os processos de reforma houveram eventos que, relacionados ou não a ele, influenciaram o processo de tramitação;
- 6) Todas as reformas levaram ao endurecimento das regras e critérios de concessão, reduzindo a quantidade de beneficiários aposentados com mais de 2 salários mínimos;

Posto isso, o modelo de análise desta pesquisa foi assim construído:

Figura 2: Modelo de Análise



Fonte: Elaboração da autora a partir da literatura.

As dimensões descritas no modelo explicam como ocorre o processo incremental das reformas:

- O legado corresponde a todos os eventos anteriores à proposição de reforma que condicionam sua trajetória;
- A conjuntura se refere ao cenário político, econômico e social que precede a reforma. Na maioria dos casos, essa conjuntura justifica a proposição de reforma;
- As expectativas se referem ao conjunto de possibilidades, que cada ator espera da reforma;
- As regras se referem a tudo aquilo que não pode ser alterado em favor da reforma;
- Episódio se refere à reforma;
- A Câmara dos Deputados e o Senado são os atores institucionais que exercem pressão no senado, a partir do aparato formal;
- Sociedade civil se refere à forma como outros atores interessados na reforma se organizam para influenciá-la;
- Eventos contemporâneos dizem respeito a eventos que ocorrem paralelo a reforma, que exercem influência e são influenciados por ela.

Esses elementos foram utilizados para a construção da narrativa para explicar como ocorreram os processos de reforma da previdência, e porque existem fundamentos para acreditar que este fenômeno pode ser compreendido a partir da teoria incremental.

4.4 Coleta e análise dos dados

As técnicas e instrumentos de coleta de dados representam a operacionalização dos pressupostos que levaram a autora à pesquisa (VERGARA, 2005). Essas técnicas podem se

resumir a apenas uma escolha, como podem complementar-se entre si para formar o que os autores conceituam como triangulação dos dados.

Na concepção de triangulação apresentado por Denzin e Lincoln (2005) e Stake (2005), este procedimento combina diferentes métodos e fontes de dados, como forma de validar ou ampliar as interpretações, permitindo esclarecer melhor possíveis observações do fenômeno em estudo. Portanto, as fontes de dados desse estudo possuem duas categorias de fontes: os dados oficiais publicados pelo governo e as matérias jornalísticas dos principais veículos de comunicação do país. Os documentos públicos geralmente são empregos em pesquisas por causa da importância e responsabilização que transmitem (SPINK,2004). No entanto, os documentos públicos também trazem certa preocupação quanto a veracidade dos dados, já que os atores envolvidos sabem que as informações ali expostas serão publicitadas (JENKINS-SMITH E SABATIER, 2013).

Seguindo essa orientação, também foram selecionadas as matérias jornalísticas do acervo dos três maiores jornais em circulação no país. O jornal ESTADÃO, o jornal FOLHA DE SÃO PAULO e o JORNAL O GLOBO. A frase de busca foi “reforma da previdência”, e os períodos de busca compreendeu o intervalo de tempo em que a reforma da previdência estava em tramitação no congresso nacional. Para ter acesso as matérias jornalísticas desse período foi feita a assinatura desses jornais. Matérias jornalísticas desse período não estão disponíveis de forma gratuita. Seguindo a lógica apresentada por Bardin (2016), a análise de conteúdo se divide em três fases:

- A pré-análise
- A exploração do material
- O tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação

Traçadas e executadas essa primeira trajetória da análise metodológica, o passo seguinte foi a exploração do material. A análise de conteúdo foi utilizada como instrumento de diagnóstico para elaboração das inferências.

Na primeira fase, a pré-análise, foram escolhidos os documentos a serem submetidos à análise, que neste caso foram:

- Diário das sessões legislativas da câmara de deputados, considerando apenas aqueles em que a ordem do dia da sessão legislativa era a reforma da previdência;

- Diário das sessões legislativas do senado, considerando apenas aqueles em que a ordem do dia da sessão legislativa era a reforma da previdência;
- Anuário estatístico da previdência social no período de 1995-2019;
- As propostas de emenda à Constituição de cada reforma: PEC 33/95 de autoria do presidente FHC, PEC 40/2003 de autoria do presidente Lula, PEC 287/2016 de autoria do presidente Michel Temer e a PEC 06/2019 de autoria do presidente Jair Bolsonaro;
- As respectivas emendas aprovadas;
- Leis, decretos e medidas provisórias que tiveram como objetivo regular ou alterar o sistema previdenciário.

Apenas as matérias jornalísticas que continham informações sobre negociações entre os atores envolvidos no processo de reforma e dados financeiros da previdência, foram selecionados para leitura, seguindo o objetivo principal da pesquisa de estabelecer uma relação do fenômeno empírico com a teoria incremental.

Na segunda fase, a exploração do material, foram identificados, a partir do conceito de natureza consociativa exposto por Limongi e Figueiredo (2001), e de regras de decisão exposto por Davis, Wildavsky e Dempster (1966), quais atores estavam representados no processo de reforma e quais elementos influenciaram as possíveis regras de tomada de decisão dos parlamentares.

A análise qualitativa dos documentos foi feita a partir do modelo adaptado, construído para o objetivo final proposto por essa pesquisa.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 Reformas da previdência no Brasil – Processos e resultados incrementais

5.2 Trajetória dependente

Em todas as reformas da previdência o discurso de déficit previdenciário esteve presente e foi utilizado como forma de justificar as mudanças do sistema. A ideia de que o sistema previdenciário era a principal fonte de oneração das contas públicas não fizeram parte apenas da retórica do governo, as matérias jornalísticas e as entrevistas de especialistas também corroboram esse discurso em todos os processos de reforma. Essa retórica sempre foi legitimada pelos dados econômicos apresentados. O baixo dinamismo da economia, os altos juros que impediam o investimento dos capitais produtivos, os altos índices de desemprego alimentaram todos os cenários pré-reforma da previdência no Brasil.

Segundo Mahoney (2000), o conceito de Path Dependency exprime a ideia de uma cadeia reativa de eventos. Um evento produz uma reação determinada que leva a outra reação. Adotando essa perspectiva observa-se que a conjuntura econômica sempre foi atrelada a reforma como uma espécie de rota dependente.

O início dessa inferência se deu a partir da reforma apresentada em 1995. A economia brasileira passava por um período de transição, com altos índices de inflação e desemprego. A previdência social que se tornou política de proteção social após a Constituição de 1988, ainda carecia de uma espécie de regulação, já que faltava à sua estrutura, uma concepção que foi disseminada a partir da reforma de FHC, de equilíbrio atuarial.

Para além disso, a constituinte de 1988 inseriu valores de universalidade, solidariedade, proteção social e redução da desigualdade, que Cox (2004) chamou de valores centrais, como objetivos centrais do sistema de previdência. Não existia necessariamente uma relação contribuição x benefícios que garantisse a mobilidade do fluxo de caixa da previdência. Esse novo ordenamento jurídico, segundo Giambiagi e Além (1999), trouxe impactos para o equilíbrio fiscal da previdência, uma vez que se criou uma série de benefícios sem suas respectivas contrapartidas de contribuição e financiamento. Os avanços nas áreas sociais, aumentaram a preocupação com o equilíbrio fiscal. A partir dos dados apresentados pelo anuário estatístico da previdência social (1980-2017), é possível perceber a trajetória ascendente dos benefícios mantidos pelo RGPS (Tabela 1).

Tabela 1: Benefícios mantidos até a promulgação da emenda n° 20/1998

GRUPOS DE ESPÉCIES	Quantidade de Benefícios mantidos							
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Beneficiários do RGPS	9.739.530	10.187.710	10.571.617	10.738.061	11.754.250	13.157.540	13.809.718	14.268.898
Assistenciais	1.439.451	1.477.855	1.452.021	1.429.346	1.443.869	1.437.394	1.403.058	1.347.152

Fonte: Ministério da Previdência Social. Anuário estatístico da previdência – Suplemento histórico 1980-2017

Até a promulgação da emenda n° 20/1998, as aposentadorias se davam por tempo de serviço e não por tempo de contribuição. Ainda assim, as aposentadorias por idade já representavam o maior montante dos benefícios mantidos (Tabela 2).

Tabela 2: Aposentadorias por idade até a promulgação da emenda n° 20/1998

GRUPOS DE ESPÉCIES	Quantidade de Benefícios mantidos							
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Aposentadorias por Idade	27,03%	27,04%	27,38%	26,47%	30,34%	35,17%	36,51%	35,75%

Elaboração própria com base no AEPS, suplemento histórico 1980-2017

Em 1995 o crescimento dos juros atrapalhava os investimentos no setor produtivo nacional e, conseqüentemente, a geração de empregos. A abertura comercial ainda não trazia saldos positivos para o Brasil pois, os investimentos das multinacionais no Brasil ainda representavam 1,3% do investimento mundial. O Estado pagava R\$ 20 bilhões de juros para aplicadores nacionais e estrangeiros. Os editoriais e as matérias jornalísticas, já construían a retórica de que a melhora das condições do país, dependia dos parlamentares:

“Tudo depende de nós. Aos parlamentares e governantes cabe a responsabilidade de desobstruir o caminho dos que desejam e precisam trabalhar...especificamente refiro-me às reformas administrativa, previdenciária e tributária e aos cortes efetivos dos gastos públicos” (Antônio Hermínio de Moraes. FOLHA DE SÃO PAULO. 31.12.1995).

Fernando Henrique que capitalizou a breve estabilidade proporcionada pelo Plano Real, à época, e sinalizou a necessidade da reforma em seu plano de governo, iniciou seu mandato articulando a reforma da previdência e utilizou os mesmos argumentos na justificativa da proposta, enviada ao congresso.

Em 2003, a conjuntura econômica também não era favorável. A taxa média de desemprego no Brasil era de 12,3%. O número de empregados sem registro na carteira de trabalho era de 17% e o total de trabalhadores na informalidade atingiu a marca de R\$ 3,05 milhões nas seis regiões metropolitanas do Brasil, representando um aumento de 446 mil pessoas sem carteira assinada (IBGE, 2002). A taxa de crescimento do Brasil em 2002 foi de 1,52%, um crescimento considerado modesto.

A administração pública aumentou a sua necessidade de financiamento que, em 2002, registrava –R\$ 34,8 bilhões (IBGE, 2004). As matérias jornalísticas apontavam que em 2002 as contas do INSS havia apresentado um déficit recorde de R\$ 56,8 bilhões (RGPS + RPPS), um crescimento de 14% em relação a 2001 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003). Na justificativa de reforma encaminhada ao Congresso, o governo afirmava que a reforma se tratava de instrumento de um novo modelo de crescimento econômico. O que evidenciou mais uma vez a relação entre conjuntura econômica e reforma da previdência.

Nas propostas do governo Temer e Bolsonaro essas inferências foram reconfirmadas. Em 2016 o país convivia com o que os economistas chamavam de “maior crise” já registrada no país. Os dados de 2015 revelavam a fragilidade do sistema econômico brasileiro. O produto interno bruto havia sofrido uma retração de 3,62% e os especialistas afirmavam que essa era a “pior

retração dos últimos 25 anos. Os investimentos estrangeiros caíram 11,5% pela falta de confiança no país e a taxa de desemprego teve média de 8,5% com 8,6 milhões de desempregados. (PNAD, 2015).

Em 2018, o país ainda vivia sob os efeitos da crise que se iniciou em 2014. A incerteza das eleições, a greve dos caminhoneiros e o baixo desempenho internacional fizeram com que o país crescesse apenas 0,3% em termos reais. O número de desempregados era de 12 milhões e os investimentos do capital estrangeiro no setor produtivo brasileiro tinha sido reduzido em 12%. A PEC 06/2019 também utilizou a situação econômica do país, que chamou de “nó fiscal” como uma das justificativas para promover mudanças no sistema, alegando que a despesa previdenciária era limitante ao crescimento econômico sustentável.

Apenas a justificativa de encaminhamento da PEC 287/2016 não utilizou argumentos do cenário econômico para justificar a reforma. A proposta se limitou a falar das questões relacionadas à previdência e apenas incorporou esse argumento nas entrevistas e posicionamentos do governo. Os argumentos de Cox (2004) para o modelo escandinavo de bem-estar se encaixam ao cenário brasileiro. Os valores centrais foram mantidos apenas como discurso, após a Constituição ter estabelecido seus status de política de proteção social, o que não impediu alterações no sistema previdenciário com foco no equilíbrio fiscal.

Para além disso, uma definição de Path dependency dada por Kato (1996) afirma que a ideia de trajetória dependente compreende que, fatores de um determinado momento histórico podem determinar alterações nas sequências sócio-políticas. O que leva esta pesquisa a estabelecer a relação entre conjuntura econômica e reforma da previdência, apesar de existirem discursos contrários ao déficit (GENTIL, 2006).

5.3 Os episódios

As descrições evidenciaram o papel das estruturas formais no processo de reforma da previdência. Segundo Figueiredo e Limongi (1999) as decisões tomadas no congresso sofrem influência de uma estrutura de incentivos exógenas ao processo decisório, ou seja, os parlamentares utilizam a reforma da previdência, já que seus posicionamentos possuem poder de veto, para barganhar com o executivo tendo em vista outros objetivos que não a reforma.

É possível perceber a importância das coalizões partidárias para o processo de reforma, assim como a atuação da sociedade civil por meio dos sindicatos e associações das mais variadas representações. A capacidade de influenciar as alterações intentadas pelo executivo estiveram

presente em todos os processos de reforma, o que permitiu a negociação de pontos que afetavam determinadas classes. Para além disso, as estratégias utilizadas pelos parlamentares, como as obstruções, os destaques, votos em separado e adiamento das discussões, foram alguns dos artifícios para manter a proposta em discussão enquanto não conseguiam negociar suas demandas, como a liberação de emendas ou a barganha de cargos no poder executivo.

Os eventos contemporâneos às reformas que influenciaram e foram influenciados por ela (BARZELAY E COTAZAR VELARDE, 2004) também foram identificados nos processos de tramitação no congresso nacional, sendo inclusive utilizados como moeda de troca pelo legislativo. Na proposição da PEC 33/95, o governo Fernando Henrique Cardoso talvez tenha sido o que mais preencheu a agenda do legislativo com emendas consideradas importantes pelo governo. A reforma administrativa, que tramitou paralela à reforma da previdência, teve sua agenda obstruída pelas discussões da previdência, assim como também foi utilizada para negociar o fim das mudanças no projeto de reforma por ambas as casas legislativas. No governo Lula, esse evento foi a reforma tributária e no governo Temer a reforma do teto dos gastos.

Quanto ao poder explicativo da teoria incremental para testar as inferências acerca da reforma da previdência, observou-se que as diferenças nas características das duas políticas limita o poder de aplicação da teoria em sua totalidade, visto que nos processos orçamentários as regras de cálculo utilizada pelas agências incluem apenas variações quantitativas, sendo o resultado expresso em aumentos ou reduções.

Portanto, o que permitiu a utilização da teoria incremental para explicar os processos de reforma se baseiam no que Padgett (1980) chamou de “poder explicativo da teoria”, ou seja, o nível dos argumentos utilizados teoricamente para dar plausibilidade à teoria. Nesta pesquisa, relacionou-se os argumentos centrais da teoria incremental aos processos de tramitação das reformas da previdência.

A primeira ideia central da teoria incrementalista é que toda solicitação precede de uma base. Essa afirmação se corrobora nos processos de reforma da previdência em todos os momentos de ajuste do sistema. Essas bases, diferente do orçamento do congresso norte-americano, não são as solicitações do ano anterior, mais em primeiro lugar, a Constituição, que limita o poder de mudança do sistema previdenciário. Duas PEC's, a 33/1995 e a 06/2019 tentaram desconstitucionalizar alguns pontos do sistema previdenciário, como a idade para aposentadoria e os critérios de reajuste de benefícios, para estabelecer uma espécie de independência do legislativo, mas esse tipo de proposta sempre enfrenta resistência do congresso nacional.

Dois motivos podem ser postulados. Primeiro, a constitucionalização de certas matérias permite a estabilidade e manutenção dos objetivos centrais dessa política; e, segundo que desconstitucionalizar essas matérias seria reduzir o poder de influência, barganha e decisão do congresso. Os beneficiários do sistema vigente também são uma espécie de base para as propostas de emenda. Estes são inseridos nas propostas de reforma por meio das regras de transição que garantem o chamado direito adquirido. Portanto, os resultados das reformas da previdência sempre carregarão o saldo das regras dos sistemas anteriores.

O segundo argumento explicativo da teoria incremental é que, ao enviar solicitações ao congresso, as agências sempre consideram se o momento é favorável ao aumento ou redução dos pedidos de orçamento, o que levaria a um pedido com 100% do orçamento anterior mais uma faixa elevada ou o orçamento anterior com uma faixa de crescimento reduzida.

No caso da reforma da previdência, esses limites não são expostos nas propostas de reforma que são enviadas ao congresso, já que propostas como a 287/2016 e 06/2019 tentaram alterar, em sua totalidade, matérias que já haviam sido reformadas pela emenda nº 20/1998. Mas, essa preocupação é evidenciada durante a descrição dos eventos de reforma quando se percebe que os governos sempre permitem um espaço para negociação dos pontos inseridos na proposta. Além disso, por reconhecer a dificuldade de aprovação de reformas dessa característica todos os governos procuraram estabelecer grandes coalizões partidárias em defesa da reforma, como medida, para suavizar os cenários desfavoráveis e potencializar os favoráveis.

Outra característica que evidencia o aspecto incremental da tramitação da reforma são as variações que ocorreram durante o processo decisório, em que as mudanças consideram a proposta em questão e disputam alterações de pontos específicos. Em nenhuma reforma da previdência um substitutivo proposto por partidos ou entidades de classe foram aceitos, todos tiveram que negociar a partir da base proposta pelo executivo federal.

Portanto, consideradas as limitações da aplicação da teoria ao fenômeno em análise, os aspectos e composição do sistema político e as características da política que contribuem para as dificuldades de aprovação dessas propostas, pode-se inferir que o pressuposto I possui fundamentação empírica e que, portanto, é possível afirmar que os processos de reforma da previdência se dão por via incremental.

6. CONCLUSÕES

Questiona-se a política previdenciária brasileira desde a sua fundação. A concepção de bem-estar e proteção social que cerca este tipo de política, não se concretizou no Brasil, tal como se desenvolveu democracias afora. No Brasil, a experiência previdenciária se iniciou a partir de uma relação laboral. Somente trabalhadores do mercado formal de trabalho tinham acesso aos benefícios previdenciários, e estes representavam uma pequena parcela dos trabalhadores brasileiros. Em sua grande maioria, aqueles a quem este tipo de política se destina estavam de fora da clientela de beneficiários, o que colocou a política previdenciária como um grande paradoxo do sistema de proteção social brasileiro.

O primeiro ajuste do sistema previdenciário aconteceu no bojo do processo de reformas que demandou o país no início da década de 1990. As distorções em relação ao grupo de beneficiários, a fragilidade econômica do país e o crescente déficit do sistema previdenciário declarado pelo governo foram as justificativas que fomentaram o terreno para o primeiro debate sobre reforma da previdência no Brasil. Em 1995 se iniciou a longa trajetória de reformas da política previdenciária que até a última reforma promovida em 2019, não havia conseguido lograr profundas transformações. Neste estudo, partiu-se do pressuposto de que uma das dificuldades para essas transformações é a natureza consociativa das instituições brasileiras. O protagonismo exercido pelo congresso nacional em todas as reformas, evidenciou a importância do processo político e a sua influência no processo decisório.

A previdência social brasileira passou por reformas em 1995 (processo que se encerrou em 1998), 2003, 2015, uma tentativa de reforma em 2017 e uma reforma em 2019. Observa-se que, enquanto política pública de estado, a previdência social possui a condição necessária de estabilidade que lhe permitiria ser planejada a longo prazo. No entanto, o que se observa é que, cada governo a seu modo, a partir dos valores que considera importante, oferece um tipo de resposta à problemática.

A importância da dinâmica do processo político se evidencia no resultado das reformas que foram acumulando mudanças incrementais, já que mudanças consideradas mais profundas exigem um maior desgaste político por parte dos congressistas, que na maioria das vezes não estão dispostos a comprometer sua base aliada.

A reforma de FHC foi a primeira reforma que tentou alterar aspectos importantes do sistema previdenciário brasileiro, como, idade mínima para trabalhadores de ambos os regimes, fim das aposentadorias proporcionais e especiais, mudança na forma de cálculo do benefício, fim da

aposentadoria por tempo de serviço e o fim da acumulação de proventos. No entanto, resistências de deputados e senadores da oposição, que alegavam sofrer pressão da base aliada, e as disputas por espaços de decisão no executivo federal, impediram que grande parte dessas mudanças tivessem êxito.

Na primeira reforma, algumas mudanças propostas pelo governo, foram consideradas importantes para o início do ajuste do sistema. O fim da aposentadoria por tempo de serviço e o estabelecimento da aposentadoria por tempo de contribuição, que permitiu que se estabelecesse uma relação de contribuição x benefícios, introduziu o debate do equilíbrio atuarial, considerado fundamental para o executivo federal. No entanto, a idade mínima para aposentadoria dos trabalhadores do Regime Geral de Previdência Social considerado um problema para o fluxo de caixa da previdência, não obteve êxito. A reforma do governo Fernando Henrique Cardoso tramitou no congresso durante três anos, e entre os instrumentos de disputa política utilizados estiveram tanto os dispositivos burocráticos, quanto o poder de barganha dos deputados.

A reforma do governo Lula, focou em apenas um dos regimes, a dos servidores públicos. Essa estratégia favoreceu a aprovação de grande parte das mudanças propostas. O governo federal optou por reduzir o alcance dos ajustes, ainda assim, apenas a aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição paralela (PEC paralela) garantiu a celeridade do processo. Entre as mudanças, a taxação dos servidores públicos inativos, proposta que também esteve na PEC de FHC e que não obteve sucesso, foi retomada na PEC do governo Lula e só conseguiu aprovação para as aposentadorias com valores acima do teto. As mesmas estratégias de obstrução da PEC foram utilizadas em ambos os processos de reforma. Uma diferença entre os governos Lula e FHC, foi que o primeiro, conseguiu abrir mais canais de diálogo com as diversas representações da sociedade, o que facilitou a tramitação da reforma que ficou apenas 8 meses no congresso.

A tentativa de reforma do governo Temer em 2017, experimentou um contexto político adverso, além da retórica do déficit previdenciário, a estrutura institucional brasileira estava fragilizada por um processo de impeachment partidariamente polarizado. O governo Temer foi um governo de transição e não tinha expectativa de que o então presidente, Michel Temer concorreria as eleições presidenciais em 2018. No entanto, ele iniciou um processo de reforma, nos mesmos moldes do governo FHC, tentando fazer ajustes em ambos os sistemas (RGPS e RPPS) e retomando pontos importantes como a idade mínima, mudanças mais rígidas na forma de cálculo dos benefícios, mudança nos benefícios de pensão por morte e nos benefícios

assistenciais, mas, a reforma do governo Temer não foi adiante, chegando ao processo eleitoral sem qualquer definição.

Percebe-se até aqui que em um período de 17 anos, em três processos de reforma, os governos precisaram retomar, por vezes, o mesmo ponto em todas as reformas, a exemplo da idade mínima para aposentadoria dos trabalhadores do setor privado. Este tipo de inferência levou a utilização das premissas que dão sustentação a ciência incremental para apoiar teoricamente as explicações sobre, porque no Brasil reformas de políticas previdenciárias, nomeadas por Lindblom como problemas sociais complexos, só são possíveis a partir de uma via incremental.

Por fim, a reforma do governo Bolsonaro mais uma vez retomou pontos que se perderam nas reformas anteriores e conseguiu aprovar depois de três tentativas, a idade mínima para trabalhadores do setor privado. No entanto, a ideia antiga de um possível sistema de capitalização, mais uma vez ficou para trás. É importante salientar que as reformas, antes de se tornarem proposta, são uma ideia. Uma retórica que se constrói a partir de uma estratégia do que se deseja enfatizar, por isso talvez a ideia de um sistema de capitalização que chegou a ser proposto na reforma do governo FHC não tenha sido evidenciado. Entre as ideias que também não foram aprovadas estiveram, a ideia da criação de um sistema de previdência único para trabalhadores do setor público e do setor privado.

O regime de previdência dos militares e a altas aposentadorias dos magistrados também continuaram fora das discussões nos ajustes previdenciários. Esses pontos podem vir a se tornar o objetivo de um novo projeto de reforma do sistema previdenciário daqui há dez anos, se observado o padrão de ajustes do sistema previdenciário brasileiro.

Portanto, a partir deste estudo, concluiu-se que, apenas o reconhecimento de que essas reformas só são possíveis a partir de uma via incremental, dada a natureza consociativa das instituições brasileiras que permite a pluralidade de representações, que se expressa na dinâmica do processo político, será possível redefinir primeiro, os valores centrais do sistema previdenciário brasileiro, e segundo, reconstruir em um planejamento de longo prazo e que perpassa governos, pequenas mudanças incrementais que signifiquem de fato mudanças que tragam resultado, ao final de um período.

Essa proposta, no entanto, esbarra na fragilidade do sistema político brasileiro, que não se constitui enquanto um sistema capaz de fazer planejamentos que ultrapassem governos. Outra limitação dessa proposta é a ausência de um modelo teórico de planejamento com base nas premissas incrementais que permita sistematizar a ideia de planejamento de longo prazo, ainda

que se tenha, dentro das estruturas institucionais, servidores públicos de carreira com capacidade técnica de produzir planejamento. A contribuição do modelo teórico de planejamento com base na ciência incremental seria a inserção da variável política e a possível mensuração das limitações impostas por sua dinâmica. Portanto, esta limitação também se coloca como um desafio e uma proposição para os estudos futuros que vierem a discutir as futuras possíveis reformas da previdência social.

REFERÊNCIAS

A desventurada reforma da previdência do governo. **Estadão**, 11 Jan. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-desventurada-reforma-da-previdencia-do-governo/>. Acesso em: 10 Dez. 2019.

Aliados impõem derrota ao governo. **Acervo O Globo**, 18 Jan. 1996. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=1990&anoSelecionado=1996&mesSelecionado=1&diaSelecionado=18>. Acesso em: 5 Ago. 2019.

‘A sorte está lançada’. **Acervo O Globo**, 1 Mai. 2003. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%Aancia+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=5&diaSelecionado=1>. Acesso em: 29 Set. 2019.

A Porteira aberta por Lula. **Acervo O Globo**, 15 Jan. 2003. Disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=1>. Acesso em: 21 Set. 2019.

AVERBUG, A; GIAMBIAGI, F. A crise brasileira de 1998/1999. **Banco Nacional do Desenvolvimento**. Textos para discussão 77. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Textos_para_Discussao/200005_3.html. Acesso em: 3 Set. 2019.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1.ed. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARNHURST, K.G. Qualitative Analysis in political science. In: **Encyclopedia of Social Measurement**. Vol. 3: 225-230. San Diego: Elsevier Academic Press, 2005.

BARZELAY, M; CORTAZAR VELARDE, J.C. **Una guía para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social**. Washington: Banco Interamericano para el Desarrollo Social – INDES, 2004.

BRASIL. **Medida provisória nº 676/2015 de 17 de Junho de 2015**. Altera a lei nº 8.213 de 24 de julho de 199, que dispõe sobre o plano de benefícios da previdência social. Brasília. Presidência da república, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv676.htm. Acesso em: 5 Dez. 2019.

_____. **Ficha de Tramitação**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias e dá outras providências. Brasília. Câmara dos deputados, [2019]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169284>. Acesso 5 Ago. 2019.

_____. **Proposta de emenda à Constituição 40/2003**. Modifica os arts. 37,40,42,48,96,142 e 149 da Constituição federal, o art. 8º da emenda nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá

outras providências. Brasília. Câmara dos deputados, [2003]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>. Acesso em 30 Ago. 2019.

_____. **Proposta de emenda à Constituição 287/2016**. 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. Brasília. Câmara dos deputados, [2016]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>. Acesso em: 6 Dez. 2019.

_____. **Proposta de emenda à Constituição 06/2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília. Câmara dos deputados, [2019]. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>>. Acesso em: 29 Nov. 2019.

_____. Câmara dos deputados. **Sessão da câmara dos deputados n° 130**, realizada em 5 de Setembro de 1995. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05SET1995.pdf#page=62>. Acesso em: 5 Ago. 2019.

_____. Câmara dos deputados. **Ficha de tramitação**. Altera a lei n° 8.213 de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social. Brasília. Câmara dos deputados, [2015]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1504953>. Acesso em: 5 Dez. 2019.

_____. Ministério da economia. **Anuário estatístico da previdência social – suplemento histórico (1980-2017)**. Brasília, [2017]. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>. Acesso em: 3 Set. 2019.

_____. **Lei 13.183, de 4 de Novembro de 2015**. Altera as leis n° 8.212/1991, 8.213/1991, 10.779/2003, 12.618/2012, 10.820/2003, 7.998/1990. Brasília. Presidência da república, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13183.htm. Acesso em: 5 Dez. 2019.

_____. Senado Federal. **Sessão do senado federal n° 127**, realizada em 18 de Julho de 1997. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/13596?sequencia=1>. Acesso em: 6 Ago. 2019.

_____. **Câmara dos deputados**. Sessão da câmara dos deputados n° 1, realizada em 20 de Abril de 1995. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20ABR1996SUPVOLI.pdf#page=31>. Acesso em: 5 Ago. 2019.

_____. **Câmara dos Deputados**. Sessão da câmara dos deputados n° 24, realizada em 9 de Fevereiro de 1996. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09FEV1996.pdf#page=56>. Acesso em: 5 Ago. 1996.

_____. **Câmara dos deputados.** Sessão da câmara dos deputados n °6, realizada no dia 28 de Fevereiro de 1996. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28FEV1996.pdf#page=42>. Acesso em: 05 Ago. 2019.

_____. **Câmara dos deputados.** Sessão da câmara dos deputados n ° 120, realizada em 1 de Julho de 1996. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02JUL1996.pdf#page=13>. Acesso em: 5 Ago. 2019.

_____. **Câmara dos deputados.** Sessão da câmara dos deputados n ° 227, realizada em 12 Dezembro de 1997. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13DEZ1997.pdf#page=32>. Acesso em: 6 Ago. 2019.

_____. **Câmara dos deputados.** Sessão da câmara dos deputados, n ° 024, realizada no dia 10 Fevereiro de 1998. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10FEV1998.pdf#page=168>. Acesso em: 6 Ago. 2019.

_____. **Câmara dos deputados.** Sessão da câmara dos deputados, n °081, realizada no dia 5 Junho de 2003. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07JUN2003.pdf#page=95>. Acesso em: 2 Out. 2019.

_____. **Câmara dos deputados.** Sessão da câmara dos deputados, n °128, realizada no dia 13 de Agosto de 2003. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14AGO2003.pdf#page=194>. Acesso em: 5 Out. 2019.

_____. **Câmara dos deputados.** Sessão da câmara dos deputados, n ° 138, realizada no dia 27. Agosto de 2003. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28AGO2003.pdf#page=332>. Acesso em: 6 Out. 2019.

_____. **Câmara dos deputados.** Sessão da câmara dos deputados, n ° 138, realizada no dia 8 de Dezembro de 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1515547&filename=Tramitacao-PEC+287/2016. Acesso em: 6 Dez. 2019.

_____. **Câmara dos deputados.** Sessão da câmara dos deputados, n ° 223, realizada no dia 15 de Dezembro de 2016. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020161216002230000.PDF#page=198>. Acesso em: 6 Dez. 2019.

_____. **Câmara dos deputados.** Sessão da câmara dos deputados, realizada no dia 9 de Fevereiro de 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1524203&filename=Tramitacao-PEC+287/2016. Acesso em: 6 Dez. 2019.

_____. Câmara dos deputados. **Sessão da câmara dos deputados**, realizada no dia 23 de Abril de 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1735702&filenome=Tramitacao-PEC+6/2019. Acesso em: 15 Dez. 2019.

_____. Câmara dos deputados. **Sessão da câmara dos deputados**, realizada no dia 4 de Julho de 2019. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em: 16 Dez. 2019.

_____. Câmara dos deputados. **Sessão da câmara dos deputados**, realizada no dia 9 de Julho de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em: 17 Dez. 2019.

_____. Senado Federal. **Sessão do senado federal n °171**, realizada no dia 24 Setembro de 1997. Acesso em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/13940?sequencia=1>. Acesso em: 6 Ago. 2019.

_____. Senado Federal. Sessão do Senado federal, n° 181, realizada no dia 4 Novembro de 2003. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/1216?sequencia=1>. Acesso em: 8 Out. 2019.

BRUFÃO, C.A; FILHO, R.B. Análise da relação entre déficit público e inflação da economia brasileira a partir da década de 1980. **Revista Administração UFSM**, v. 5, n.2, p. 296-308, Mai/Ago, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/272706747_Analise_da_relacao_entre_deficit_publico_e_inflacao_na_Economia_Brasileira_a_partir_da_decada_de_1980. Acesso em: 15 Nov. 2019.

CCJ do senado aprova a emenda paralela à reforma da previdência. **Acervo O Globo**, 21 Nov. 2003. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%Aancia+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=11&diaSelecionado=21>. Acesso em: 10 Out. 2019.

Câmara aprova reforma da previdência, mas a emenda vai ser mudada no senado. **Acervo o Globo**, 18 Jul. 1996. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=1990&anoSelecionado=1996&mesSelecionado=7&diaSelecionado=18>. Acesso em: 5 Ago. 2019.

CARDOSO, F.H. **Mãos à Obra, Brasil: proposta de governo**. Rio de janeiro, 2008. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf>. Acesso em: 23 Nov. 2019.

CARNEIRO, R.M. **Crise, estagnação e hiperinflação: a economia brasileira nos anos 80. 1991**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1991.

CINTRA, M. Movimentação financeira: a base de uma contribuição para o INSS em substituição à folha de pagamentos. **Revista de Administração Pública**, v.44, n.6, p. 1477-1506, 2010.

Congresso dita ritmo. **Acervo Estadão**, 28 Mar. 1995. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19950328-37050-nac-0004-pol-a4-not>. Acesso em 5 Ago. 2019.

Contribuição dos inativos voltará à tona com a reforma da previdência. **Acervo O Globo**, 28 Nov. 2002. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Cobran%C3%A7a+de+inativos+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2002&mesSelecionado=11&diaSelecionado=28>. Acesso em: 04 Set. 2019.

Correndo contra o tempo. **Acervo O Globo**, 8 Jan. 2003. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=1&diaSelecionado=8>. Acesso em 18 Set. 2019.

COX, R. The Path-dependency of an idea: Why scandinavian welfare states remain distinct. **Social Policy & Administration**, v. 38, n. 2, p. 204-219, Abr, 2004. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227762374_The_Path-Dependency_of_an_Idea_Why_Scandinavian_Welfare_States_Remain_Distinct. Acesso em: 8 Nov. 2019.

CRONEMBERGER, Izabel herika Gomes Matias; TEIXEIRA, Maria Solange. O sistema de proteção social brasileiro, política de assistência social e a atenção à família. **Pensando Famílias**, v. 19, n.2, p. 132-147, dez, 2015. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1679-494X2015000200011&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 27 Novembro 2019.

DAGNINO, R. Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, Renato. **Gestão estratégia de inovação: metodologias para e implementação**. 1.ed. Taubaté: Editora e livraria universitária, 2002, p. 51-113.

Declaração sobre voto do PMDB na previdência abre polêmica. **Acervo O Globo**, 23 Fev. 2017. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2010&anoSelecionado=2017&mesSelecionado=2&diaSelecionado=23>. Acesso em: 6 Dez. 2019.

DEDECCA, C.S; TROVÃO, C.J.B.M; SOUZA, L.F. Desenvolvimento e Equidade. Desafios do crescimento brasileiro. **Novos Estudos – CEBRAP**. São Paulo, n. 98, Mar, 2014. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002014000100003. Acesso em: 6 Ago. 2019.

Déficit brasileiro quase triplica em dez anos, apontam dados do tesouro nacional. **G1**, 5 Abr. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/deficit-previdenciario-quase-triplica-em-dez-anos-apontam-dados-do-tesouro-nacional.ghtml>. Acesso em: 4 Dez. 2019.

Deputados se opõem a idade mínima proposta por Temer. **Acervo Folha de São Paulo**, 1 Mar. 2017. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20881&keyword=reforma%2CPrevidencia&anchor=6046796&origem=busca&pd=b577bd5b9d43c40b33330e48cc34264c>. Acesso em: 6 Dez. 2019.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, Nov, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004. Acesso em: 3 Set. 2019.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H; WILDAVSKY, A. A Theory of the budgetary process. **The American Political Science Review**, v. 60, n. 3, p. 529-547, Set, 1966. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/theory-of-the-budgetary-process/03E867D70A5B952EC083092E8410ECE2>. Acesso em: 9 Set. 2019

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. Towards A predictive theory of government expenditure: US domestic appropriations. **British Journal of Political Science**, v. 4, n. 4, p. 419-452, Out, 1974. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/193375>. Acesso em: 16 Outubro 2019.

DRAIBE, Sônia Miriam. O welfare-state no Brasil: características e perspectivas. **Núcleo de estudos de políticas públicas**, n.9, 1993. Disponível em: <https://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/o-welfare-state-no-brasil-caracteristicas-e-perspectivas-sonia-draibe.pdf>. Acesso em: 27 Novembro 2019.

De retalho em retalho, nova proposta. **Acervo o Globo**, 9 Mar. 1996. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=1990&anoSelecionado=1996&mesSelecionado=3&diaSelecionado=9>. Acesso 5 Ago. 2019.

Eleições presidenciais – 1994. **Memória Globo**, 6 Out. 1994. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/eleicoes-presidenciais-1994/>. Acesso em: 5 Ago. 2019.

Empresários e sindicalistas preparam ‘lobbies’ para reformas. **Acervo O Globo**, 7 Mar. 1995. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=1990&anoSelecionado=1995&mesSelecionado=3&diaSelecionado=7>. Acesso em: 5 Ago. 2019.

Entre o necessário e o possível. **Acervo Folha de São Paulo**, 27 Abr. 2017. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=47738&keyword=reforma%2CPrevidencia&anchor=6051175&origem=busca&pd=30e41e3459e19c34ceb0b0bb04958bc7>. Acesso em: 4 Dez. 2019.

Estados são obstáculo à reforma da previdência. **Acervo Estadão**, 12 jan. 2003. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030112-39898-nac-1-pri-a1-not>. Acesso em: 21 Set. 2019.

BARBOSA, A.L.N.H. Evolução e composição do emprego no Brasil: período 1996-2009. n. 50, Fev, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3897>. Acesso em: 23 Nov. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FHC resiste às pressões e assume articulação política. **Acervo Folha de São Paulo**, 14 Mar. 1995. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=12727&keyword=reformas&anchor=556364&origem=busca&pd=5f1d7d0bf850261da1bb31b0575e3193>. Acesso em: 5 Ago. 2019.

FHC adia reforma da previdência. **Acervo Folha de São Paulo**, 29 Mar. 1995. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=12742&keyword=reforma%2CPrevidencia&anchor=477818&origem=busca>. Acesso 5 Ago. 2019.

FHC manterá gratificação dos militares. **Acervo Estadão**, 13 Jan. 1996. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19960113-37341-nac-0001-pri-a1-not>. Acesso em: 05 Ago. 2019.

FLEURY, S; ALVES, R. Reforma previdenciária no Brasil em três momentos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 6, p. 979-1022, Nov/Dez, 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6768>. Acesso em: 6 Dez. 2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (Brasil). **Atlas histórico do Brasil**. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/1072>. Acesso em 23 Nov. 2019.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 1.ed. São Paulo: Companhia das letras, 2007.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GIAMBIAGI, F; MENDONÇA, J.L.O; BELTRÃO, K.I; ARDEO, V.L. Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? **Pesquisa e planejamento econômico**, v.34, n.3, 2004. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4248. Acesso em: 6 Dez. 2019.

GIST, John R. **Mandatory Expenditures and the Defense Sector: Theory of Budgetary Incrementalism**. Pacific Palisades, Calif.: Sage Publications (1974).

Governo começa a liberar verbas. **Acervo O Globo**, 5 Ago. 2003. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%Aancia+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=8&diaSelecionado=5>. Acesso em: 4 Out. 2019.

Governo conclui propostas para reformas. **Acervo O Globo**, 26 Mar. 2003. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%A2ncia+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=3&diaSelecionado=26>. Acesso em: 26 Set. 2019.

Governo é pressionado a liberar cargos federais para aliados fiéis. **Acervo O Globo**, 12 Ago. 2003. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%A2ncia+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=8&diaSelecionado=12>. Acesso em: 5 Out. 2019.

Governo oferece R\$ 40 mi em emendas para deputados que votarem pela reforma. **Folha de São Paulo**, 24 Abr. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-dara-r-40-mi-em-emendas-a-cada-deputado-que-votar-pela-reforma.shtml>. Acesso em: 15 Dez. 2019.

Governadores pedirão compensações se reforma previdenciária for alterada. **Acervo O Globo**, 15 Jul. 2003. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%A2ncia+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=7&diaSelecionado=15>. Acesso em: 3 Out. 2019.

Governo planeja acabar com aposentadoria dos congressistas. **Acervo O Globo**, 4 Mar. 1995. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%A2ncia+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=1990&anoSelecionado=1995&mesSelecionado=3&diaSelecionado=4>. Acesso em: 5 Ago. 2019.

Governo recua, e PM's e bombeiros ficam de fora da reforma. **Acervo O Globo**, 8 Dez. 2016. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%A2ncia+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2010&anoSelecionado=2016&mesSelecionado=12&diaSelecionado=8>. Acesso em: 6 Dez. 2019.

Guedes adia à CCJ e desagrada parlamentares. **Estadão**, 26 Mar. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,paulo-guedes-nao-deve-ir-a-ccj-nesta-terca-feira,70002768465>. Acesso em: 12 Dez. 2019.

Guedes e Bolsonaro divergem sobre reforma. **Acervo O Globo**, 5 Jan. 2019. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%A2ncia+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2010&anoSelecionado=2019&mesSelecionado=1&diaSelecionado=5>. Acesso em: 10 Dez. 2019.

HALL, P. A.; TAYLOR, R.C.R. Political Science and the three new institutionalism. **Political Studies**, p.936-957, 1996. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>. Acesso em: 8 Ago. 2019.

JESUS, J.C.L. A expropriação da previdência pública como estratégia de financeirização do capital. **Serviço Social & Sociedade**, n. 131, p. 155-174, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282018000100155&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 5 Set. 2019.

Impasse na tramitação da previdência. **Acervo O Globo**, 15 Dez. 2016. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2010&anoSelecionado=2016&mesSelecionado=12&diaSelecionado=15>. Acesso em: 6 Dez. 2019.

JONES, B.D; ZALÁNYI, L; ÉRDI, P. An integrated theory of budgetary politics and some empirical tests: the U.S national budget, 1791-2010. **American Journal of Political Science**, v. 58, n. 3, p. 561-578, 2014. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ajps.12088>. Acesso em: 13 Out. 2019.

Jogando duro. **Acervo O Globo**, 26 de Fev. 2003. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%Aancia+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=2&diaSelecionado=26>. Acesso em: 25 Set. 2019.

Juízes pressionam para manter seu regime especial. **Acervo O Globo**, 17 Jan. 2003. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030117-39903-nac-5-pol-a5-not>. Acesso em: 23 Set. 2019.

JUNIOR, R.G.E; BUGARIN, M.N.S. Previdência social e bem-estar no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 57, n. 1, p. 27-57, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402003000100002. Acesso em: 13 Out. 2019.

LINDBLOM, C.H. The Science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, v. 19, n.2, p. 79-88, 1959. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/973677?seq=1>. Acesso em: 13 Out. 2019.

LINDBLOM, C.H. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/976178?seq=1>. Acesso em: 13 Out. 2019.

LEITE, A.R; JUNIOR, W.L.N; KLOTZLE, M.C. Previdência social: fatores que explicam o resultado financeiro. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 2, p. 437-457, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122010000200011&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 15 Out. 2019.

LÍDERES: falta de articulador pode piorar relação com o congresso. **Acervo O Globo**, 13 Mar. 1995. Disponível em:

<https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=1990&anoSelecionado=1995&mesSelecionado=3&diaSelecionado=13>. Acesso em 5 Ago. 2019.

LOURENÇO, E.A.S; LACAZ, F.A.C; GOULART, P.M. Crise do capital e o desmonte da previdência social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, n. 130, p. 467-486, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282017000300467&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 17 Out. 2019.

Lula entrega reformas e pede pressa. **Acervo folha de São Paulo**, 1 de Mai. 2003. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15697&keyword=reforma%2CPrevidencia&anchor=5919896&origem=busca>. Acesso em: 30 Set. 2019.

Lula fixa prazos para a previdência. **Folha de São Paulo**, 8 Jan. 2003. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15584&keyword=reforma%2CPrevidencia&anchor=38817&origem=busca&pd=e7b52ca13b8bbcf6e67bcf09d617398>. Acesso em: 18 Set. 2019.

Lula obtém apoio a parte das reformas. **Acervo Folha de São Paulo**, 22 Fev. 2003. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15629&keyword=reformas&anchor=84127&origem=busca>. Acesso em: 26 Set. 2019.

MAHONEY, James. Path-dependency explanations of regime change: central american in comparative perspective. In: **Studies in comparative international development**, v. 36, p. 111-141, Mar. 2001.

Marcelo Ramos: 'Hoje, o maior inimigo da reforma é o próprio governo'. **Correio Braziliense**, 11 Mai. 2019. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/05/11/internas_economia,754389/marcelo-ramos-hoje-maior-inimigo-da-reforma-e-o-proprio-governo.shtml. Acesso em: 16 Dez. 2019.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES Áquila. Previdência Social Brasileira: um balanço da reforma. **São Paulo em perspectiva**, v.17, n. 1, p. 111-12, São Paulo, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000100011. Acesso em 12 Outubro 2019.

MÉDICI, A; OLIVEIRA, F.E.B; BELTRÃO, K. Subsídios para reforma constitucional no campo da seguridade social. **Planejamento e políticas públicas**, v. 1, n.1, Jun, 1989. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/158/simple-search?filterquery=Medici%2C+Andr%C3%A9+Cezar&filtername=author&filtertype>equals>. Acesso em: 6 Nov. 2019.

8ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 1996. Disponível em: http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/8_conferencia_nacional_saude_relatorio_final.pdf. Acesso em: 17 Dez. 2019.

MEDEIROS, M; SOUZA, P.H.G. Previdência dos trabalhadores dos setores público e privado e desigualdade no Brasil. **Economia Aplicada**, v. 18, n. 4, pp. 603-623, Set, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502014000400002&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 13 Out. 2019.

Metalúrgicos protestam contra mudanças na previdência. **Acervo O Globo**, 10 Dez. 2016. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%A2ncia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2010&anoSelecionado=2016&mesSelecionado=12&diaSelecionado=10>. Acesso em: 5 dez. 2019.

Militares pedem reunião com o ministro. **Acervo O Globo**, 12 Jan. 2003. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&pagina=&ordenacaoData=relevancia&allwords=Jos%C3%A9+viegas&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=1&diaSelecionado=>. Acesso em: 21 Set. 2019.

Ministério do planejamento, orçamento e gestão. **Pesquisa nacional de amostra por domicílios**, PNAD, v. 21, 1999. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad_1999_v21_br.pdf. Acesso em: 23 Nov. 2019.

Ministro diz que militares e juízes perderão privilégios. **Acervo O Globo**, 10 Jan. 2003. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%A2ncia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=1&diaSelecionado=10>. Acesso em: 18 Set. 2019.

Mudança na reforma da previdência no senado não vai ser fácil para o governo. **Acervo O Globo**, 19 Jul. 1996. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%A2ncia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=1990&anoSelecionado=1996&mesSelecionado=7&diaSelecionado=19>. Acesso em: 5 Ago. 2019.

MPs agravam insatisfação da base parlamentar do governo. **Acervo O Globo**, 10 Mar. 1995. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%A2ncia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=1990&anoSelecionado=1995&mesSelecionado=3&diaSelecionado=10>. Acesso em: 5 Ago. 2019.

‘Não tenho apego ao cargo’. **Acervo O Globo**, 28 Mar. 2019. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%A2ncia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2010&anoSelecionado=2019&mesSelecionado=3>. Acesso em: 12 Dez. 2019.

NATCHEZ, P. B; BUPP, I. C. Policy and Priority in the Budgetary Process. **The American Political Science Review**, v.67, n. 3 p. 951-963, Set, 1973. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1958637?seq=1>. Acesso em: 10 Out. 2019.

Nunca antes. **Acervo O Globo**, 31 Ago. 2016. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%A2ncia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2010&anoSelecionado=2016&mesSelecionado=8&diaSelecionado=31>. Acesso em: 5 Dez. 2019.

O fator senado. **Acervo O Globo**, 19 Jun. 2015. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&pagina=&ordenacaoData=relevancia&allwords=Regras+de+c%C3%A1lculo&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2010&anoSelecionado=2015&mesSelecionado=6&diaSelecionado=19>. Acesso em: 30 Out. 2019.

O preço da reforma. **Acervo O Globo**, 26 Jan. 2003. Disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Cobran%C3%A7a+de+inativos+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2002&mesSelecionado=12>. Acesso em: 18 Set. 2019.

OLLAIK, L.G; WENCESLAU, J. SERPA, S.M.H.C; MEDEIROS, J.J. Novas direções para pesquisas orçamentárias no Brasil. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v.15, n. 2, p. 347-357, 2011. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/850>. Acesso em: 28 Dez. 2019.

OLIVEIRA, J.A.A; TEIXEIRA, S.M.F. **(Im) previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

Oposição mostrará todas as armas na votação da reforma em plenário. **Acervo O Globo**, 4 Ago. 2003. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%A2ncia+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=8&diaSelecionado=4>. Acesso em: 4 Out. 2019.

Oposição quer mudar reforma da previdência no senado. **Acervo O Globo**, 29 Ago. 2003. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%A2ncia+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=8&diaSelecionado=29>. Acesso em: 7 Out. 2019.

Oposição quer que Lula negocie. **Acervo O Globo**, 21 Abr. 2003. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%A2ncia+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=4&diaSelecionado=21>. Acesso em: 28 Set. 2019.

PADGETT, J.F. Bounded rationality in budgetary research. **The American Political Science Review**, v. 74, n. 2, p. 354-372, 1980. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1960632?seq=1>. Acesso em: 16 Out. 2019.

País tem 13 milhões de desempregados e 37 milhões na informalidade, aponta IBGE. **Estadão**, 31 Jul. 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,taxa-de-desemprego-recua-para-12-4-no-2-trimestre-aponta-ibge,70002423459>. Acesso em: 10 Dez. 2019.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, Jun. 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2586011?seq=1>. Acesso em: 19 Out. 2019.

Polêmica não deve chegar à previdência. **Acervo Estadão**, 22 Ago. 2003. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030822-40120-nac-4-pol-a4-not>. Acesso em: 6 Out. 2019.

POLKINGHORNE, D. 1988. **Narrative Knowing and the Human Sciences**. New York: State University of New York, 1998.

Prazo de validade da reforma é de 11 anos. **Acervo O Globo**, 12 Dez. 2003. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=12&diaSelecionado=12>. Acesso em: 4 Dez. 2019.

Previdência fechou 2002 com déficit de R\$ 56,8 bi. **Folha de São Paulo**, 25 Jan. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45140.shtml>. Acesso em: 16 Set. 2019.

Previdência: Berzoini descarta a cobrança de contribuição de inativos. **Acervo O Globo**, 24 Dez. 2002. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Cobran%C3%A7a+de+inativos+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2002&mesSelecionado=12>. Acesso em: 17 Set. 2019.

Primeiras emendas serão aprovadas em junho. **Acervo O Globo**, 16 Jan. 1996. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=1990&anoSelecionado=1995&mesSelecionado=1&diaSelecionado=16>. Acesso em: 5 Ago. 2019.

Promessas do governo viraram votos e garantiram aprovação da emenda. **Acervo O Globo**, 20 Nov. 1997. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=1990&anoSelecionado=1997&mesSelecionado=11&diaSelecionado=20>. Acesso em: 6 Ago. 2019.

Proposta de Lula taxará inativos. **Folha de São Paulo**, 11 Abr. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1104200311.htm>. Acesso em: 16 Set. 2019.

Protesto de servidores abre crise no PT. **Acervo Estadão**, 11 Jun. 2003. Disponível em: 11 Jun. 2003. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030611-40048-nac-4-pol-a4-not>. Acesso em: 2 Out. 2019.

Prova de resistência. **Acervo O Globo**, 05 Mar. 2001. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Cobran%C3%A7a+de+inativos+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2001>. Acesso em: 14 Ago. 2019.

PSDB ameaça se rebelar contra o governo. **Acervo Folha de São Paulo**, 8 Mar. 1995. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/busca.do?keyword=Reforma+da+previd%C3%Aancia&periododesc=08%2F03%2F1995&por=Por+Dia&startDate=&endDate=&days=08&month=03&year=1995&jornais=>. Acesso em: 5 Ago. 2019.

PT define critério para reforma da previdência. **Acervo Estadão**, 10 Jan. 2003. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030110-39896-nac-4-pol-a4-not>. Acesso em 19 Set. 2019.

Radicais mantêm voto contra o governo. **Acervo Folha de São Paulo**, 30 Abr. 2003. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15696&keyword=reforma%2CPrevidencia&anchor=5860954&origem=busca&pd=c9152ef550d0dbe6db3e2f319b65aa55>. Acesso em: 28 Set. 2003.

Rebeldes serão removidos da CCJ. **Acervo O Globo**, 17 Mai. 2003. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%Aancia+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=5&diaSelecionado=17>. Acesso em: 2 Out. 2019.

REFORMA com opção. **Acervo O Globo**, 28 Out. 2016. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2010&anoSelecionado=2016&mesSelecionado=10&diaSelecionado=28>. Acesso em: 5 Dez. 2019.

Reforma da previdência. **Acervo O Globo**, 4 Jan. 2019. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&pagina=2&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2010&anoSelecionado=2019&mesSelecionado=1>. Acesso em: 12 Dez. 2019.

Reforma da previdência só após as eleições. **Acervo O Globo**, 28 Set. 2016. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=+d%C3%A9ficit+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2010&anoSelecionado=2016&mesSelecionado=9&diaSelecionado=28>. Acesso em: 4 Dez. 2019.

Reformas correm contra o relógio. **Acervo O Globo**, 29 Dez. 1997. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&a>

llwords=Reforma+da+previd%C3%AAncia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelec ionada=1990&anoSelecionado=1997&mesSelecionado=12&diaSelecionado=29. Acesso 6 Ago. 2019.

Reforma entra na sua fase mais polêmica. **Acervo O Globo**, 6 Mar. 1995. Disponível em:<https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%AAncia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelec ionada=1990&anoSelecionado=1995&mesSelecionado=3&diaSelecionado=6>. Acesso em: 5 Ago. 2019. .

Reformas não serão anêmicas garante Palocci. **Acervo O Globo**, 26 Mar. 2003. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030326-39971-nac-4-pol-a4-not>. Acesso em: 26 Set. 2019.

Relator quer mudar já aposentadoria. **Acervo O Globo**, 22 Fev. 1997. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%AAncia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelec ionada=1990&anoSelecionado=1997&mesSelecionado=2&diaSelecionado=22>. Acesso em: 6 Ago. 2019.

Rolo compressor do governo entrou em ação para garantir a aprovação. **Acervo O Globo**, 27 Nov. 2003. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%AAncia+&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelec ionada=2000&anoSelecionado=2003&mesSelecionado=11&diaSelecionado=27>. Acesso em: 9 Out. 2019.

SANTOS, C.H.M; GOUVEA, R.R; LEAL, E.M; LEÃO, I.D.S. Estimativas trimestrais de transferências públicas de assistência e previdência no Brasil (1995-2012). **Economia Aplicada**, v. 18, n. 3, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502014000300007. Acesso em: 4 Nov. 2019.

Sarney admite mudar alguns itens na reforma. **Acervo Estadão**, 29 Ago. 2003. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030829-40127-nac-8-pol-a8-not>. Acesso em: 7 Out. 2019.

Senado susta discussão da previdência depois da crítica do presidente do STF. **Acervo O Globo**, 11 Set. 1997. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%AAncia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelec ionada=1990&anoSelecionado=1997&mesSelecionado=9&diaSelecionado=11>. Acesso em: 6 Ago. 2019.

SILVA, M.R.F. Envelhecimento e proteção social: aproximações entre Brasil, América latina e Portugal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 126, p. 215-234, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282016000200215&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 4 Dez. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Jul/Dez, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 4 Outubro 2019.

SIMON, H.A. A Behavioral Model of Rational Choice. **Quartely Journal of Economics**, v. 69, n.1, P. 99-118, Fev, 1955. Disponível em: <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/69/1/99/1919737>. Acesso em: 8 Ago. 2019.

SILVA, L.L; COSTA, T.M.T. A formação do sistema previdenciário Brasileiro: 90 anos de história. **Administração Pública e Gestão Social**, v.8, n. 3, p. 159-173, Jul, 2016. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/42324/a-formacao-do-sistema-previdenciario-brasileiro--90-anos-de-historia>. Acesso em: 15 Dez.2019.

Stephanes o acordo está ameaçado. **Acervo O Globo**, 25 Jan. 1996. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=Reforma+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=1990&anoSelecionado=1996&mesSelecionado=1&diaSelecionado=25>. Acesso 5 Ago. 2019.

Suspensa reforma da previdência. **Acervo o Globo**, 13 Abr. 1996. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=13123&keyword=reforma%2CPrevidencia&anchor=521772&origem=busca>. Acesso em: 5 Ago. 1996.

SPINK, P. Análise de documentos de domínio público. IN: **SPINK, Mary J.P. (Org). Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**. São Paulo: editora Cortez, 2004).

Temer define limite para negociar reforma. **Acervo Folha de São Paulo**, 7 Mar. 2017. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20887&keyword=reforma%2CPrevidencia&anchor=6047196&origem=busca&pd=510cb9a3e4800ce9d7145ef1ffa75a4b>. Acesso em: 6 Dez. 2019.

Temer: ‘Não haverá mais distinção entre a previdência geral e a pública. **Acervo O Globo**, 28 Set. 2016. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=relevancia&allwords=reforma+da+previd%C3%Aancia&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2010&anoSelecionado=2016&mesSelecionado=10&diaSelecionado=12>. Acesso em: 4 Dez. 2019.

VERGARA, S.C. **Métodos de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

WANAT, J. Bases of budgetary incrementalism. **The American Political Science Review**, v. 68, n. 3, p. 1221-1228, 1974. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/bases-of-budgetary-incrementalism/0C645313849BAB2CFABE7C618912C7F2>. Acesso em: 3 Set. 2019.