



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Carolina Botelho Marinho da Cunha Hecksher

Como viabilizar reformas politicamente improváveis?

Mudanças da previdência nos governos FHC e Lula


Rio de Janeiro

2015

Carolina Botelho Marinho da Cunha Hecksher

Como viabilizar reformas politicamente improváveis?

Mudanças da previdência nos governos FHC e Lula



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Rio de Janeiro

2015

Carolina Botelho Marinho da Cunha Hecksher

Como viabilizar reformas politicamente improváveis?

Mudanças da previdência nos governos FHC e Lula

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciência Política.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos (Orientador)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof^a. Dr^a. Maria Regina Soares de Lima

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Fernando Henrique Eduardo Guarnieri

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Paulo Sergio Braga Tafner

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

Prof. Dr. Márcio Grijó Vilarouca

Fundação Getúlio Vargas – FGV

Rio de Janeiro

2015

Dedico esta tese a Marcos, meu amor e braço direito, sem o qual me faltariam as ideias, o apoio e a perseverança pra tocar adiante este projeto e todos os outros de nossas vidas. E, especialmente, a Frederico e Estela, que me inspiram, desde o primeiro embalo em meus braços, a nunca parar de arriscar, seja para a felicidade deles, seja para a minha própria felicidade.

“(...) assim como é de boa economia guardar um pão para a velhice, assim também é de boa prática social acautelar um ofício para a hipótese de que os outros falhem, ou não indenizem o suficientemente o esforço da nossa ambição. É isto que te aconselho hoje (...)”.

(Machado de Assis – Papéis Avulsos)

“(...) As galinhas não põem silenciosamente os ovos; cacarejam sempre. Ora, os vereadores punham calados as suas leis. Também não se lhes sabia a opinião, e podiam pensar diversamente no princípio e no fim de agosto, conquanto fossem firmes todo o ano; mas podiam. Agora que, por impressos, postos em volumes, tudo se sabe do debate, o que é dele e o que não é. Mas vá um homem tomar pé no meio de tantas orações!(...)”.

(Machado de Assis, Gazeta de Notícias)

Agradecimentos

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, Ana e Frederico. Não só pela educação formal que se esforçaram para me oferecer, mas, principalmente, pela crença em mim. Agradeço também a Pedro e João, irmãos queridos, que se ocuparam de reforçar esta crença com sinceridade. Muito obrigada!

Sou grata, de forma especial, a Paulo Tafner, com quem tive a honra de trabalhar e que ensinou muito do que sei pra escrever este trabalho. Foi com ele que comecei os estudos de previdência, quando eu nem sonhava em iniciar uma tese. E também foi quem me ofereceu toda a sorte de incentivos para que eu chegasse ao final dela. Eu jamais poderei retribuir todo este apoio. Muito obrigada mesmo!

Ao meu orientador, Fabiano Santos, agradeço por ter me apresentado um universo totalmente novo, fundamental para que eu aprofundasse as minhas análises. Sem esta orientação, estaria rodando em círculos até agora. Finalmente, agradeço o puxão de orelha necessário e decisivo para que este trabalho fosse concluído.

Sou grata imensamente a Rafael Erbisti, que conheci como estagiário, e hoje tenho a felicidade de tê-lo como colega de trabalho. Muito obrigada por toda ajuda!

Não poderia esquecer do apoio do meu amigo Felix Lopez, pois sem ele, não chegaria nem a iniciar esta tese.

Agradeço também a Luiz Fernando Chazan por se esforçar em me fazer enxergar os problemas do dia a dia apenas como problemas do dia a dia.

Tenho também muita gratidão ao apoio da querida Cleia Cordeiro. Sem ela, seria ainda mais difícil tornar este projeto possível.

Por fim, a Danilo Medeiros e Andrea Junqueira, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), e a Julio Canello, do Núcleo de Estudos

do Congresso (Necon/Iesp/Uerj), por compartilharem dados, dicionários e outras informações, fundamentais para esta pesquisa, à Secretaria de Pós Graduação do IESP, pelo auxílio prestado, e à Luísa Mazer, pela contribuição na reta final deste trabalho.

Resumo

Reformas da previdência são empreendimentos de difícil realização em regimes democráticos. Afinal, costumam gerar benefícios difusos e percebidos no longo prazo em troca de custos mais imediatos e concentrados em grupos populacionais mais atentos à iniciativa, reconhecida assim como impopular. Contudo, a dinâmica de fatores econômicos e demográficos pode aumentar a necessidade de uma reforma a ponto de, em certos momentos, superar o constrangimento político de sua impopularidade, como se observou no Brasil em diferentes governos.

Esta tese apresenta novas evidências da dificuldade encontrada por diferentes chefes do Executivo brasileiro ao submeter projetos reformadores da previdência ao Congresso Nacional, pois os parlamentares, de modo geral, revelaram-se sistematicamente menos propensos a apoiar o governo nessas iniciativas do que em outras com características semelhantes. Em particular, demonstra-se que a resistência do Legislativo foi notavelmente maior na reforma do governo FHC do que na realizada pelo governo Lula e conclui-se que o comportamento mais dócil da oposição ao segundo foi o principal determinante para reduzir a dificuldade na tramitação de seu projeto.

Sobre as razões da dificuldade de reformar a previdência nos regimes democráticos em geral, a tese obtém sua conclusão de um exame sobre o contexto mais amplo da reforma do Estado no Brasil à luz de achados basilares da ciência política e, sobretudo, da área de estudos legislativos, a cuja literatura busca adicionar sua contribuição.

Abstract

Social security reforms are endeavors difficult to carry out in democratic regimes. After all, they generate benefits that are typically diffuse and perceived in the long run opposed to immediate costs which are concentrated in more aware population groups about the initiative, acknowledged as unpopular. However, the dynamics of economic and demographic factors may increase the need to reform that, at certain moments, can overcome the political embarrassment of its unpopularity, as observed in Brazil in different governments.

This thesis presents new evidence on the difficulties encountered by different chiefs of the Brazilian executive when submitting the social security reform bills to the National Congress. These difficulties are due to lawmakers who, in general, proved to be less inclined to support the government in these initiatives than others with similar characteristics. In particular, it is demonstrated that the Legislative resistance was significantly higher during the reform in the FHC administration than during the one held in the Lula administration and it follows that the more docile behavior of the opposition in the latter was the main determinant to reduce the difficulty in processing of Lula's bill.

About the reasons for the difficulty of reforming social security in democratic regimes in general, the thesis gets its conclusion through an examination of the broader context of state reform in Brazil upon the fundamental findings in political science and legislative studies. In addition, it seeks to add its contribution to literature.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Despesa com pagamento de benefícios do INSS e com servidores inativos (% PIB)	38
Gráfico 2 – Distribuição percentual da população brasileira por sexo e grupo de idade (2010 e 2050)	43
Gráfico 3 - Evolução do apoio ao governo na Câmara: dentro e fora da base governista	95
Gráfico 4 - Evolução do apoio ao governo na Câmara: PMDB, PSDB e PT.....	95
Gráfico 5 - Votos alinhados à orientação do governo na Câmara (%)	98
Gráfico 6 - Votos alinhados à orientação do governo no Senado (%).....	98
Gráfico 7 - Reforma FHC na Câmara: votos favoráveis e contrários ao governo (%)..	99
Gráfico 8 - Reforma Lula na Câmara: votos favoráveis e contrários ao governo (%) ..	99
Gráfico 9 - Reforma FHC no Senado: votos favoráveis e contrários ao governo (%)	100
Gráfico 10 - Reforma Lula no Senado: votos favoráveis e contrários ao governo (%)	100
Gráfico 11 - Índices de popularidade CNI/Ibope.....	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Benefícios Concedidos - INSS: 1990-2012 (dezembro - anos selecionados)	39
Tabela 2 - Valor de Benefícios Emitidos - INSS: 1994-2012 (Em R\$ mil, posição em dezembro, anos selecionados)	40
Tabela 4 - Composição etária (%) da população brasileira e razões de dependência demográfica, por década	44
Tabela 5 - Composição da renda de beneficiários de pensão, segundo sexo – Brasil: 1992, 2001 e 2012	47
Tabela 6 - Pensionistas por sexo – Brasil: 1992, 2001 e 2012	48
Tabela 7 - Pensionistas por cor, segundo sexo – Brasil: 1992, 2001 e 2012	48
Tabela 8 - Pensionistas por grupo etário e média de idades – Brasil: 1992, 2001 e 2012	49
Tabela 9 - Pensionistas: condição na família – Brasil: 1992, 2001 e 2012	50
Tabela 10 - Pensionistas: tipo de família – Brasil: 1992, 2001 e 2012	51
Tabela 11 - Pensionistas: Analfabetismo e Escolaridade – Brasil: 1992, 2001 e 2012	52
Tabela 12 - Pensionistas: Rendimento familiar – Brasil: 1992, 2001 e 2012	53
Tabela 13 - Pensão por morte no Brasil: quantidade e valor gasto por ano pela União a\	54
Tabela 14 - Reforma FHC na Câmara: apoios individuais e dos líderes partidários	92
Tabela 15 - Reforma Lula na Câmara: apoios individuais e dos líderes partidários	92

SUMÁRIO

Introdução	14
1 Estrutura da tese	19
Capítulo 1 - Seguridade social, previdência social e reformas previdenciárias no Brasil	22
1.1 Seguridade social no Brasil	22
1.2 Previdência social no Brasil.....	24
1.3 As duas reformas	28
1.3.1 A reforma de 1998.....	32
1.3.2 A reforma de 2003.....	34
Capítulo 2 - O sistema previdenciário brasileiro em meio às mudanças demográficas	36
2.1 Introdução.....	36
2.2 O Sistema Previdenciário e Assistencial Brasileiro: cenário atual.....	36
2.3 Mudança demográfica: cenário atual e futuro	41
2.4 Pensões por morte no Brasil	46
2.5 Por que então não reformar outra vez?.....	54
Capítulo 3 - Reforma administrativa do Estado, reforma da previdência e estudos legislativos	57
3.1 Introdução.....	57
3.2 A reforma do Estado brasileiro	58
3.3 Visões sobre a ideia de reforma da previdência no Brasil: dois lados do debate – por que reformar e por que não reformar?	69
3.4 Reformas e o Legislativo no Brasil.....	74
3.5 Determinantes de reformas previdenciárias no Brasil	77
Capítulo 4 - Reformas da previdência de FHC e Lula: contextos políticos e análise descritiva dos votos nominais na Câmara e no Senado	81
4.1 Introdução.....	81
4.2 Problema: os motores e freios das reformas.....	83
4.3 Bases de dados utilizadas	84
4.4 A desigual dificuldade em aprovar cada reforma.....	86
4.4.1 O papel determinante das oposições.....	89
4.4.2 Fatores não observáveis nos dados disponíveis.....	101
4.4.3 A inflexão do discurso econômico do PT antes de sua reforma.....	106

Capítulo 5 - Relações de fatores observáveis com os votos nominais na Câmara e no Senado durante as reformas da previdência de FHC e Lula	111
5.1 O método empregado na análise	111
5.2 Resultados das regressões	115
5.3 Resultados são extrapoláveis para cenários prospectivos?	118
Capítulo 6 - Conclusão	123
Referências bibliográficas	128
BANCOS DE DADOS	137
ANEXO I - Mudanças demográficas no Brasil: 1980-2050	138
ANEXO II - Principais marcos da Previdência Social no Brasil	142
ANEXO III – LISTA DOS PARTIDOS BRASILEIROS	167

Introdução

Boa parte dos estudos sobre previdência social tem por objetivo desenvolver modelos para a correção dos déficits existentes e para a solvência do sistema. Uma previdência com déficits e com desequilíbrios constantes compromete toda uma sociedade, uma vez que as despesas decorrentes acabam por absorver recursos que poderiam ser destinados a outros programas sociais fundamentais, como saúde e educação, por exemplo, ou aliviados da carga tributária, que pesa mais sobre os mais pobres no país. Como o governo não possui um orçamento infinito, cabe a ele eleger prioridades sobre quanto pagar e a quem beneficiar com o dinheiro público.

Mas se temos déficits crescentes no sistema de previdência, como escolher deixar de pagar aposentadorias e destinar mais recursos para escolas e hospitais? Num primeiro plano, sabemos que isso não é possível, pois não poderemos deixar de pagar os aposentados que trabalharam e contribuíram durante toda uma vida e merecem receber. Num segundo plano, que é consequência do primeiro, se ocorre um maior contingenciamento de recursos, e dada a elevação de despesas da previdência, como fazer com que a “sobra” dos recursos seja suficiente para financiar a saúde e a educação de uma população inteira, que também tem direito a receber? Para qualquer decisão a ser tomada, teremos aquilo que os economistas chamam de *trade off*, com perdas e ganhos para diferentes lados.

Considerando a complexidade das questões envolvidas, a previdência social deve ser vista e tratada como uma instituição interdependente de outras nas sociedades. Qualquer modificação na sua estrutura implica mudanças importantes em outras instituições e, nesse sentido, o estudo dela se afirma como fundamental para a agenda de políticas públicas brasileira. Esta relevante constatação não é algo especial ao caso brasileiro, mas também para grande parte das sociedades que enfrentam o dilema previdenciário. A literatura sobre o tema é repleta de exemplos.

Porém, o que ocorre de forma farta são estudos e pesquisas que tratam especificamente sobre déficits previdenciários crescentes e a necessidade de

readequação das contas. Nesses estudos, o argumento mais comumente encontrado é o seguinte: se a matemática previdenciária não fecha, é preciso que o governo atue de forma a fechá-la, sob o risco de tornarmos inviável o cenário fiscal futuro.

Duas grandes reformas ocorreram no Brasil em governos distintos como tentativas de solver o sistema. Mesmo assim, para uma boa parte dos especialistas, essas reformas não foram suficientes para corrigir os déficits, que crescem de forma importante. Esse crescimento poderá ser visto em capítulo mais adiante. Pela lógica, seria simples pensar que, se o déficit ainda não foi corrigido mesmo com as duas mudanças constitucionais, é porque necessitamos de uma nova ou novas rodadas de reformas. O problema é que promover reformas não é algo simples, principalmente quando se trata de governos democráticos. Apesar de toda a riqueza que os estudos que tratam de receitas e despesas trazem para entender esse dilema brasileiro, eles não são suficientes para elucidar questões do tipo: por que é difícil aprovar reformas no Brasil e por que processos reformistas como esses ora avançam, ora retroagem. É essa a principal motivação desta tese.

Tanto no Brasil, como em vários países do mundo, o debate sobre previdência não é consensual. Aqui, o senso comum já mostra que, “mexer com a previdência” é algo de uma complexidade ímpar e motiva disputas bem acirradas. É como se pensássemos assim: sabemos que temos um problema, sabemos da necessidade de corrigi-lo, mas quem vai encarar o dilema previdenciário? Qual é o governo que vai ter a ousadia de pleitear mudanças tão sensíveis a boa parte da população?

No caso brasileiro, para o qual se orienta esta tese, mudanças previdenciárias são algo difícil de emplacar por uma série de especificidades que serão tratadas, mas, num primeiro olhar, o que leva um cidadão comum a rejeitar reformas tem a ver com a ideia de direitos. Botelho e Tafner (2015) resumiram isso:

“É muito comum, no Brasil, os indivíduos defenderem “direitos” quando os mesmos são colocados em xeque pela necessidade de mudanças econômicas, sociais e até morais. Para evitarem perdas, organizam-se de diversas

formas com a intenção de proteger estes “direitos” (...). O problema é que as mudanças institucionais, quando ocorrem, geram situações antagônicas – de um lado, se elas se fazem necessárias para solucionar questões que beneficiarão amplos segmentos sociais; de outro, criam dificuldades, pois ameaçam pequenos segmentos que antes se beneficiavam. Como, então, levar adiante direitos sem que estes se tornem “privilégios” de alguns grupos no longo prazo? Como resolver este complexo dilema?” (p. 297 e 298).

Não só o cidadão comum, mas partidos políticos e governos também evitam tocar no tema por envolver muitas dimensões. Mesmo assim, como dito acima, o Brasil já promoveu duas importantes reformas e observou-se, ao longo da história, períodos de inércia e de inflexão no sistema previdenciário. Além dessas reformas, nos últimos anos também vêm ocorrendo algumas modificações bastante severas na legislação previdenciária infraconstitucional, algo como pequenas reformas. A instituição dos fundos de previdência complementar para funcionários públicos, pela Lei nº 12.618, e a Medida Provisória 664, que trata de mudanças severas nas leis de pensão por morte, atestam esse fato. Mas como isso deu?

As questões sobre reformas no sistema previdenciário brasileiro ou, de modo mais abrangente, questões relativas a processos reformistas no Brasil ainda suscitam pontos não respondidos. Esta tese versa sobre como políticas de reformas podem ser aprovadas em governos democráticos, uma vez que nestes governos há tantas mediações e atores políticos envolvidos para legitimarem o processo. Utiliza-se para isso a análise do processo de tramitação das duas importantes reformas previdenciárias que passaram pelas casas legislativas federais nos anos de 1995-1998 e 2003, atribuindo, dessa forma, enorme importância ao estudo do Legislativo como peça fundamental para resolver essas questões.

A importância desta tese se dá por aprofundar as análises neste campo de estudo e também porque os dados encontrados aqui colaboram para o

melhor entendimento sobre reformas estruturais no Brasil. A tese trata, portanto, das negociações entre os poderes Executivo e Legislativo, e busca contribuir para a melhor compreensão sobre o processo decisório das políticas reformistas no âmbito do presidencialismo de coalizão brasileiro (Abranches, 1988).

A literatura da ciência política já discutiu bastante sobre disciplina partidária brasileira. Ressalta-se que o sistema eleitoral brasileiro de representação proporcional com lista aberta resulta em partidos fracos e fragmentados e em uma política excessivamente personalizada, com alta indisciplina parlamentar. Isso, somado ao presidencialismo e ao federalismo vigentes, dificulta ao governo consolidar uma base estável de apoio. Entretanto, Figueiredo e Limongi (1999) inauguraram uma nova abordagem, mostrando que a combinação dos poderes presidenciais e o padrão bastante centralizado de distribuição dos recursos parlamentares incentivam os partidos a negociarem, o que acaba por contabilizar uma alta taxa de sucesso por parte do Executivo. Vilarouca (2007, p. 282) também mostrou que, apesar de o Brasil ter uma combinação institucional formidável em termos da presença de pontos formais de veto, o país é governável:

“se levarmos em conta a combinação de presidencialismo, sistema proporcional de lista aberta, federalismo, bicameralismo somado a uma formidável fragmentação partidária, mesmo neste caso, podemos verificar que o Executivo tem apresentado razoáveis taxas de sucesso legislativo”.

Os estudos sobre estes temas são consensuais sobre a dificuldade de passar reformas no Legislativo em qualquer democracia, demonstram a dificuldade de se aprovar reformas dadas as características da sociedade brasileira. Especificamente, como tratou Velasco Júnior (2005, p. 7), na decisão de implementar reformas estruturais, “os projetos do Executivo enfrentam interesses cristalizados no *status quo*, não só por parte da oposição como também de segmentos da sua base de coalizão”. Trata-se, dessa forma, de

entender como os interesses são superados por meio de negociações entre os diversos atores políticos envolvidos nesse processo e de fundamentar as explicações sobre a implementação de reformas previdenciárias no Brasil.

Um dos focos da tese é aprofundar essas questões, porque se acredita que os estudos sobre o tema ainda não são suficientes. Nesse sentido, o caso brasileiro iluminará ainda mais a discussão sobre reformas em regimes democráticos. A tramitação das reformas da previdência social ainda é um assunto que merece investigação na área da Ciência Política. Neste trabalho, investigam-se três grandes questões, quais sejam:

- 1) Por que reformar a previdência em democracias é difícil ?
- 2) Por que então houve reformas apesar das dificuldades?
- 3) Por que foi mais difícil para FHC do que para Lula?

Para a primeira questão são apresentados argumentos e dados que contribuem para sustentar algumas hipóteses teóricas. A segunda e a terceira questões são investigadas empiricamente com base em dados de votações nominais das duas reformas na Câmara e no Senado. A tese sustenta que:

- 1) Fatores econômicos e demográficos permitiram que essas dificuldades fossem superadas em duas reformas.
- 2) Fatores políticos demonstram que instrumentos do Legislativo são importantes para a coalizão funcionar bem para projetos ordinários. Porém, para reformas dessa natureza, não só os requisitos de maioria costumam ser mais altos, mas também o grau de apoio tende a ser diminuído em função da pauta. A propensão de um parlamentar a votar com o governo é, sim, reduzida nas reformas da previdência propostas pelo Executivo no Brasil, em comparação a votações semelhantes.
- 3) A maior adesão da oposição ao projeto do governo foi determinante da menor dificuldade enfrentada na tramitação da reforma de Lula em relação à de FHC (influenciada por diferenças de escopo das duas reformas, posições da opinião pública, da coalizão governista, das centrais sindicais, dos governadores etc.), confirmando a tese de que,

no presidencialismo de coalizão brasileiro, reformas como essas só são aprovadas com a anuência da oposição.

O caso brasileiro pode iluminar de forma importante a questão das reformas em regimes democráticos. Os recursos metodológicos para responder aos objetivos acima mencionados incluem instrumentos de análise quantitativa e qualitativa. Os primeiros referem-se à observância das listas de votação dos parlamentares em plenário e de sua relação com as orientações partidárias, dos partidos da base e de oposição. Como recursos qualitativos – indispensáveis para captar nuances do processo de negociação ou estratégias para aprovar matérias que passam ao largo da análise quantitativa – lança-se mão da teoria e de uma narrativa histórica como forma de sustentar os argumentos desta tese.

1 Estrutura da tese

Após esta Introdução, o Capítulo 1 se ocupará da narrativa da seguridade social, da previdência social e dos principais pontos das reformas previdenciárias ocorridas no Brasil em 1998 e 2003.

Apresentam-se o cenário atual e o dos últimos anos da previdência brasileira no Capítulo 2. Nesse capítulo, o objetivo é isolar a influência específica do jogo político de uma série de outros fatores macrossociais que também influem na determinação dos períodos de inércia e de inflexão no sistema previdenciário. Nesse sentido, serão abordados dois tipos de condicionantes não puramente políticos: os econômicos e os demográficos. Entre os condicionantes econômicos, serão destacados especialmente dados relacionados a receitas e despesas, sobretudo aqueles relativos ao RGPS (Regime Geral da Previdência Social), cujo crescimento de gastos tem sido mais preocupante.

Sobre fatores demográficos, serão analisadas tendências de longo prazo e mudanças de percepção suscitadas no debate especializado sobre fenômenos como envelhecimento, mudanças demográficas e suas implicações sobre os sistemas de proteção social no Brasil (Tafner, Botelho e Erbisti, 2012; Giambiagi e Tafner, 2010; Diniz, 2012; Camarano, 2012). A literatura sobre

previdência é farta no sentido de indicar que as mudanças demográficas, bem como alterações profundas no mercado de trabalho ocorridas durante o século XX são, atualmente, fatores severamente restritivos à sustentabilidade dos sistemas previdenciários dos países desenvolvidos e estão na raiz das mudanças implementadas por eles, a partir das décadas finais do século passado. O processo de transição demográfica está em curso no Brasil e, nas próximas duas décadas, estaremos com o padrão demográfico que países europeus tiveram ao longo da última década.

Veremos, por fim, a realidade fiscal bastante preocupante do sistema de previdência no Brasil. Os dados mostram que, dado este cenário, e mesmo já tendo passado por duas reformas, uma nova rodada seria importante para que fossem corrigidos os problemas de insolvência do sistema. Mas a realidade é que esta terceira reforma ainda não aconteceu, e por quê? Porque acreditamos que, embora o argumento de que o sistema careça de ajustes importantes seja forte, não é suficiente para mobilizar os atores envolvidos nesse processo na viabilização das mudanças.

No Capítulo 3, veremos que o aumento crescente dos déficits previdenciários por si só, não é motivo suficiente para mobilizar os agentes políticos por uma nova mudança na legislação. Acreditamos que há outras variáveis explicativas para entender o que está por trás da ocorrência de reformas no Brasil. Assim, o Capítulo 3 será dedicado a entender quais são essas variáveis para responder a questão central desta tese, que é identificar os determinantes fundamentais para viabilizar reformas previdenciárias no Brasil. Para isso, apresentaremos três eixos de análises que possuem grande importância no debate sobre a reforma da previdência no Brasil e oferecerão, em dada medida, um conjunto de informações relevantes para compreender as variáveis fundamentais que possuem ampla capacidade de explicar a implementação do projeto de reformas previdenciárias no país. Esses três eixos teóricos de análise são: a) a discussão da previdência do ponto de vista da ideia de reforma do Estado; b) a concepção de previdência social na visão de diferentes *policy makers*; e, por fim, c) a reforma da previdência balizada pela dinâmica das relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil.

Os Capítulos 4 e 5 serão reservados à análise de dados empíricos da pesquisa. É feita uma análise das votações que ocorreram no Congresso durante a tramitação dos projetos de reformas previdenciárias, apresentando estatísticas descritivas de grupos agregados e também regressões com base nos mais de 1 milhão de votos nominais realizados ao longo de 25 anos, dos quais mais de 67 mil nas duas reformas. O objetivo é apontar relações gerais entre as variáveis observadas e o comportamento episódico dos parlamentares.

Finalmente, o Capítulo 6 é reservado às considerações finais desta pesquisa.

Para finalizar esta introdução, é importante que se diga a respeito da coleta de dados desta tese. Ela não seria possível sem a ajuda do Núcleo de Estudos sobre o Congresso do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Necon/Iesp/Uerj) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)¹. As análises encontradas nesta tese se basearam em uma quantidade formidável de dados, sendo da Câmara dos Deputados 1.360.104 votos de 2.238 deputados federais entre 1989 e 2013. Em relação ao Senado, somaram-se 90.529 votos de 419 senadores nos mesmos anos. Demais informações a respeito da base de dados e de como foram priorizadas as análises, assim como toda a análise que pôde ser feita a partir dessas votações, poderão ser vistas nos Capítulos 4 e 5 desta tese.

¹ Agradeço especialmente a Danilo Medeiros, Andrea Junqueira e Julio Canello por compartilharem dados, dicionários e outras informações relacionadas.

Capítulo 1 - Seguridade social, previdência social e reformas previdenciárias no Brasil

Para melhor compreendermos como é formado o sistema de seguridade social brasileiro, assim como sua previdência social em particular, veremos, a seguir, uma breve narrativa sobre essas instituições no país. Logo após, examinaremos as principais características e os pontos fundamentais das reformas previdenciárias ocorridas no Brasil em 1998 e 2003.

1.1 Seguridade social no Brasil

A seguridade social brasileira descende das políticas do *welfare state*, cujo palco original foi a Europa Ocidental. Da mesma forma com que se apresentou lá, o nosso sistema de seguridade reúne um complexo conjunto de políticas e ações com a finalidade de amparar o indivíduo e/ou sua família diante dos riscos sociais (doença, invalidez, morte, idade, desemprego e incapacidade econômica em geral). As ações e políticas restritas à seguridade social compõem uma rede ou um sistema de proteção social do qual os indivíduos podem dispor em casos de eventualidades que ocorram durante suas vidas. Se olharmos mais atentamente caso a caso, verificaremos que as peculiaridades de cada país produzem alguns arranjos distintos na aplicabilidade dessa política, evidenciando que o desenho da seguridade social é sempre limitado pelas características da sociedade que o institui.

Como afirmado por Tafner (2006, p. 26), seguindo a tradição europeia, ou mais precisamente a tradição dos países de *welfare state*, o Brasil tem um amplo e complexo sistema de seguridade social. Utilizamos o termo porque, de fato, como mostrado a seguir, trata-se de um conjunto de ações integradas que compõem uma rede ou sistema de proteção social. Nesse sentido, os indivíduos ficam protegidos de intercorrências e as sociedades, orientadas por suas elites dirigentes, afastam os problemas das externalidades negativas.

Em um estudo clássico sobre a emergência de arranjos coletivos e políticas sociais de bem-estar nacionais na Europa e nos Estados Unidos, Abram De Swaan (1998) analisa a participação das elites nesse processo.

Segundo ele, as elites teriam sido afetadas por fatores que acabaram contribuindo para a busca de soluções em um plano coletivo. De Swaan (1998) ressalta que, a partir do crescimento das cidades, houve o aumento do que ele tratou como *efeitos negativos externos da pobreza* (DE SWAAN, 1998, p. 3), “externalidades negativas”, que se caracterizariam por problemas como criminalidade, rebeliões, epidemias e outros, que se faziam mais presentes, interferindo na sociedade como um todo.

Cities life thus generated uncertainties of its own: crime, mob violence, rebellion, the unpredictable cycles of the urban-industrial labor market and mass epidemics. None of these adversities could be remedied in any sort of reliable manner. (DE SWAAN, 1998, p. 123).

Segundo esse autor, em regra, a elite é interessada e age com o objetivo de evitar os *negative external effects*. Muitas vezes, faz isso após ser alarmada por uma camada de idealistas que mostram as vantagens de políticas que combatam as manifestações das situações de desigualdade e pobreza. Continua ele:

[...] any joint effort on the part of the rich to control the ‘externalities’ or to exploit the opportunities the poor offered, might also benefit those among the established ranks who had not contributed to it. Thus, as the indirect consequences of poverty increasingly affected those established in society, they also intensified interdependence among the rich themselves. To the established in society, the problem of poverty represents a problem of collective action. (DE SWAAN, 1998, p. 3).

Dilemas como esses foram se tornando preocupação frequente e um entrave ao bem-estar das elites desses países. Uma mudança seria indispensável. No primeiro momento, houve a crença em soluções de caráter voluntário, provenientes de esferas locais para dirimir os efeitos negativos da

pobreza. Entretanto, logo se constatou que medidas como essas eram incipientes para conter o avanço dessas questões, pois não havia como se evitar o oportunismo ou “o problema do carona”, expressão consagrada na literatura que trata dos limites à ação coletiva. As epidemias de cólera, por exemplo, constituem um bom exemplo para a compreensão dessa questão. A doença atingiu tanto a ricos quanto a pobres (HOCHMAN, 1998), embora a epidemia tenha sido fomentada pelas condições precárias de parte da população. Como afirmou De Swaan (1998, p. 14), “the problem of poverty, is a problem for the rich”.

Nesse sentido, políticas de bem-estar social só foram implementadas quando dois importantes fatores se fizeram presentes: quando a elite passou a compreender que o problema da pobreza era, de fato, um problema para ela própria; e quando não conseguia mais controlar, em esferas locais, os efeitos externos negativos dessa situação social.

Por sua vez, os infortúnios do acidente de trabalho, da invalidez, da morte prematura e também da perda de capacidade de trabalho decorrente da velhice passaram a ser muito onerosos para as famílias e foram gradualmente incorporados pelo Estado. Podemos dizer que os sistemas previdenciários implementados a partir da Segunda Guerra inspiram-se no modelo da Alemanha bismarckiana, que se baseou na forma securitária, isto é, dependente de contribuições compulsórias dos futuros beneficiários. Estes últimos seriam os que perderiam sua capacidade laboral em decorrência dos mais diversos fatores, entre os quais, a velhice e a doença.

1.2 Previdência social no Brasil

A Lei Eloy Chaves² foi o marco institucional da previdência social brasileira. É a partir dessa lei que a instituição previdenciária ganha os seus

² Comparado a hoje, os critérios de acesso à pensão nessa época são bastante curiosos. Na Lei Eloy Chaves, marco principal da instituição da legislação previdenciária no Brasil, observamos algumas regras bem diferentes das que temos hoje. A cessação da concessão de pensão por morte, por exemplo, ocorreria nos seguintes casos: a) viúva ou viúvo ou pais quando contraírem novas núpcias; b) filhos desde que completarem 18 anos; c) filhas ou irmãs solteiras que contraírem matrimônio; d) em caso de “vida desonesta” ou “vagabundagem” da pensionista. Na mesma lei, fica estabelecido que, para a percepção da pensão, o indivíduo deveria responder aos seguintes critérios: I - Para percepção de pensão vitalícia: a) a esposa, exceto a desquitada que não receba pensão de alimentos; b) o marido inválido; c) a mãe viúva

primeiros contornos. Entretanto, antes disso, e ainda durante o Império, já podíamos assistir a modelos de previdência bem embrionários, como algumas leis que instituem as regras de pensão no Brasil. O Montepio Geral dos Servidores do Estado já havia surgido em 22 de junho de 1835 e era uma entidade na qual os indivíduos se associavam e se cotizavam para cobrir riscos de invalidez, doenças e mortes dos associados. Além desse exemplo, outros, bastante pontuais, iam surgindo e criando novas regras, expandindo a sua função e o seu alcance, com aspectos de políticas de proteção social.

Giambiagi e Além (2008, p. 273) já chamaram atenção para o fenômeno: “Embora instituições com alguma vaga semelhança com mecanismos previdenciários tenham existido no Brasil já na época do Império, foi só com a lei Eloy Chaves, de 1923, que o país passou a contar com um marco legal que regulamentava a existência do que naqueles anos se chamava de *caixas de aposentadorias e pensões*”.

A Lei Eloy Chaves, portanto, criada na Primeira República, instituía uma “caixa de aposentadoria e pensões” para os empregados de empresas ferroviárias. Cabia ao Estado ser o responsável pela criação das mesmas e o regulamentador do funcionamento delas, seguindo o que era deliberado na legislação. No entanto, era a iniciativa privada quem as administrava e se responsabilizava pela estruturação do sistema previdenciário.

Se aquele foi o marco, hoje podemos dizer que temos um sistema de previdência social bastante robusto, que nada mais se parece com o de sua origem. O modelo atual foi desenhado para responder às mudanças ocorridas em nossa sociedade logo após a promulgação da Constituição de 1988, que fundava uma nova organização de sistema previdenciário, passando a fazer parte do sistema universalista da seguridade social.

Como bem explicitado por Tafner (2006, p. 16), a seguridade social é formada por três componentes, quais sejam:

- Previdência social – programa de pagamentos feitos ao indivíduo como compensação da perda de capacidade laborativa, desemprego involuntário, reclusão ou morte daqueles de quem dependia economicamente. A perda da capacidade laborativa está relacionada à incapacidade, à idade

ou sob dependência econômica preponderante do funcionário, ou pai inválido no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo. (Tafner, Botelho e Erbisti, 2015).

avançada, ao tempo de serviço e à maternidade. As pessoas que recebem esse benefício são os “segurados”, que contribuem com parte da sua renda para o seguro social (salário contribuição). A existência de um salário de contribuição, com alguma relação entre o valor dos benefícios a receber, caracteriza um vínculo contributivo.

- Assistência social – programa de pagamentos em dinheiro, distribuição de bens *in natura* e prestação de serviços, distribuídos segundo o critério de necessidade, sem vínculo contributivo. Esse programa tem por objetivo prover o atendimento das necessidades básicas do indivíduo através da proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência.

- Saúde – conjunto de políticas e ações de natureza médica, sanitária e nutricional com o objetivo de prevenir e curar os problemas do bem-estar físico e mental, primeiramente do indivíduo e secundariamente de seus familiares, além de reduzir o risco de doença e de outros agravos. Entendido de forma mais ampla, pode compreender ações voltadas para a saúde pública.

A previdência social do Brasil possui quatro regimes. O regime geral de previdência social, os regimes próprios de previdência dos servidores públicos e dois regimes de previdência complementar, que podem ser *a*) fundos estruturados e financiados pelas empresas e seus funcionários, e *b*) fundos abertos, operados pelo sistema financeiro e abertos à participação de qualquer indivíduo. Nos regimes geral e dos servidores (civis e militares), vigora o sistema de repartição simples, em que os recursos arrecadados em um determinado exercício são utilizados para pagamentos de benefícios durante o mesmo exercício. Já os regimes complementares são sistemas de capitalização, em que o indivíduo recebe de volta o que pagou acrescido dos rendimentos e descontadas as taxas de administração.³

³ “O regime geral de previdência social abrange os trabalhadores empregados do setor privado, os trabalhadores autônomos, domésticos, rurais e os segurados facultativos. É administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e é obrigatório. Conceitualmente, o regime geral é um seguro social estruturado para atender toda a população economicamente ativa (PEA), com exceção dos servidores públicos e militares que dispõem de regimes próprios. Os regimes próprios (RPPs) de previdência dos servidores públicos abrangem o funcionalismo público nos níveis federal, estadual e municipal. É administrado pelos respectivos governos e é obrigatório ao funcionalismo público. Deve-se destacar que a existência de regimes próprios para servidores, longe de ser a exceção, é a regra na grande maioria dos países, mesmo em alguns em que houve reforma privatizante. No caso brasileiro, como será visto adiante, o

Ao fundar um sistema de seguro social sob controle do Estado e estruturado com base em contribuições de trabalhadores e de seus patrões, o Estado moderno trouxe o risco associado ao desequilíbrio entre o volume de contribuições e o montante de benefícios. Tal desequilíbrio tornou-se mais proeminente em função das mudanças demográficas, das condições macroeconômicas e do mercado de trabalho. Apesar de o primeiro ter sido o incentivo principal à reforma nos países desenvolvidos.

Esses desequilíbrios não são exclusivos ao Brasil. Em praticamente todos os países, desde os últimos anos do século passado, os sistemas previdenciários passaram a sofrer pressão por reformas⁴. Estas pressões são reações às dificuldades estruturais que esses sistemas vêm enfrentando e refletem enormes e profundas mudanças que têm ocorrido na economia e na sociedade. As manifestações visíveis dessas dificuldades estruturais são primariamente expressas em termos de déficits dos sistemas, se públicos e, quando a participação do setor privado na área de previdência é expressiva, em dificuldades de liquidez dos fundos gestores.

Podemos dizer que, em boa parte das sociedades, a previdência social é fonte de preocupação das autoridades governamentais e alvo de reformas institucionais. No Brasil, seguindo o exemplo de vários países do mundo, na tentativa de correção dos problemas, implementaram-se reformas previdenciárias paramétricas para corrigir os déficits atuariais crescentes. A rápida mudança na estrutura demográfica, aliada à falta de critério de

gigantismo desse regime ensejou enormes preocupações e motivou a reforma de 2003, além de ter sido também objeto de uma primeira reforma em 1998, dado seu impacto fiscal. O regime de previdência complementar, como o nome indica, é optativo e é destinado àqueles que querem um benefício complementar ao obtido em algum dos regimes anteriores, embora os benefícios deste programa não estejam vinculados aos da previdência social básica. Apesar desta não vinculação, é requisito legal para adesão ao plano de previdência complementar que o indivíduo esteja vinculado a um dos planos de previdência básicos (RGPS ou RPPs). (TAFNER, 2006, p. 68).

⁴ Vejamos alguns exemplos: as reformas previdenciárias iniciaram na década de 1970. A Bélgica em 1972 e em 1992; a Alemanha promoveu uma primeira reforma em 1972, e depois nas décadas de 80 e 90, e vislumbra-se a necessidade de novas mudanças; a França em 1983 e, recentemente, elevou a idade de aposentadoria; a Itália em 1992; o Japão, em 1994. Há também os casos da Suécia, do Canadá, do Reino Unido e da Espanha, que reformaram seus sistemas previdenciários nos últimos 15 anos. Na América Latina, as reformas iniciaram-se na década de 1980 e, desde então, mais de uma dezena de países passou por reformas de seus sistemas. O processo foi iniciado com o Chile, em 1981, e se seguiu de maneira importante na década de 1990: Peru (1993), Colômbia (1994), Argentina (1994), Uruguai (1996), Bolívia (1997), México (1997), Brasil (1998 e 2003), El Salvador (1998), Nicarágua (2001) e Costa Rica (2001). Para maiores detalhes ver Tafner e Botelho, 2013 (a).

concessão de benefícios e aos baixos níveis de crescimento econômico, produziu rápida e forte deterioração das contas públicas e crescentes déficits.

Mesmo sendo considerada uma reforma “moderada” ou “incremental”⁵ (COELHO, 2003) comparada às outras que ocorreram em diversas partes do mundo, a reforma previdenciária brasileira produziu mudanças contrárias ao modelo universalista de seguridade social definido na Constituição de 1998 e que, por sua vez, baseava-se no modelo de construção do *welfare state*. Como afirmado por Esping-Andersen (*apud* COELHO, 2003), “a teoria consagrada do Estado de bem-estar social nos diria que nada disso deveria ter ocorrido. Os direitos sociais, uma vez implementados, tornam-se institucionalizados e concentram interesses poderosos em sua perpetuação”⁶. A seguir, exporemos as principais características das reformas previdenciárias ocorridas no Brasil em 1998 e 2003.

1.3 As duas reformas

Nos vinte anos de vigência da Constituição de 1988, a reforma previdenciária ocupou grande parte do espaço do debate dedicado aos rumos e às mudanças da política social no Brasil. Neste período, ocorreram duas importantes reformas, em 1998 e 2003, buscando-se dar maior equilíbrio ao sistema.

Reformas da previdência ocorrem há várias décadas em diversos países do mundo. Nos países cujas economias estão mais desenvolvidas, essas reformas se iniciaram na década de 70. Já na América Latina, a onda reformista se iniciou uma década depois, a partir de 1980.

Sabemos que reformas institucionais são necessárias porque respondem a novas demandas da sociedade, mas ocorrem porque são motivadas por interesses de políticos e de cidadãos (Downs, 1957). Reformas como as ocorridas no Brasil foram aprovadas em dois governos distintos,

⁵ Diferentemente de outros países, que em alguns casos optaram por uma mudança radical ao eleger o sistema de capitalização, o Brasil adotou mudanças incrementais, mantendo ainda como regra o sistema previdenciário de repartição simples.

⁶ Esping-Andersen, G. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. In: Coelho, V. S. R. P. (org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. 1^a ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

inclusive, no de um partido que historicamente se opôs às iniciativas semelhantes anteriores.

A literatura demonstrou que reformas previdenciárias são consideradas politicamente inviáveis, já que impõem custos concentrados e geram benefícios difusos (Arnold, 1990). Sobre esses aspectos Figueiredo e Limongi (1999, P.7) assinalaram:

“Essas medidas são "politicamente inviáveis" porque impõem perdas certas e imediatas a grupos de eleitores, em troca de ganhos difusos e incertos no futuro, e são decididas sob regras exigentes (maioria qualificada e dois turnos de votação nominal) que não permitem a seus defensores dissociar o custo imposto pela medida e a contribuição individual dos parlamentares à decisão final.” (Figueiredo e Limongi, 1998).

Em boa parte das sociedades, a previdência social é fonte de preocupação de autoridades governamentais e alvo de reformas institucionais. No Brasil, seguindo o exemplo de vários países, foram implementadas duas reformas previdenciárias paramétricas⁷ com vistas à correção dos déficits atuariais crescentes.

Em 1998, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, passamos pela primeira reforma, ocorrida por meio da Emenda Constitucional nº 20. Em 1999, com a Lei 9.876 de 26 de novembro de 1999, instituiu-se o fator previdenciário, como mais um mecanismo de impedimento de desequilíbrios de financiamento do sistema. A última fase das reformas se deu com as Emendas Constitucionais nº41, de 19 de dezembro de 2003, e nº47, de 5 de julho de 2005, no primeiro mandato do governo Lula. Todas essas reformas se orientaram para solucionar déficits encontrados tanto no RGPS quanto no RPPS.

Sabemos que, nas duas vezes em que ocorreram reformas previdenciárias, o Brasil apresentava um cenário bastante preocupante no que

7 Segundo Caetano (2011), reformas paramétricas referem-se a possíveis ajustes da legislação local ao que dita a legislação federal no que tange a regras de acesso às aposentadorias e pensões, suas fórmulas de cálculo, regras de indexação e alíquotas de contribuição.

se refere à capacidade do sistema previdenciário de se sustentar a médio e longo prazo. Problemas de ordens fiscal e atuarial estavam presentes, confirmando a tese sobre a necessidade de reformas. Mas, para implementar emendas à Constituição, não basta considerar apenas déficits atuariais e problemas de financiamento do sistema.

É razoável pensar que, em 1998 e 2003, o Executivo podia impor estrategicamente as suas preferências em relação àquelas correspondentes à tendência central do Congresso. Nas palavras de Coelho (2003): “as reformas não podem ser analisadas apenas como resultado das resistências que atores sociais e políticos ofereceram a projetos radicais, ou dos constrangimentos ditados pela política econômica ou previdenciária (...) há um jogo de poder travado no interior do Poder Executivo pela liderança do processo de reforma”.

Mesmo assim, seria necessário um contexto sociopolítico que pudesse acomodar o debate sobre as mudanças. A Constituição de 1988 representou uma transformação significativa no que diz respeito à relação do Estado com as políticas sociais e foi a partir dela que novos arranjos nas políticas sociais puderam ser feitos.

Apesar de os temas sociais já estarem presentes desde Vargas, quando o governo do Estado Novo traz “mudanças irreversíveis às instituições da vida política e da administração pública” segundo Skidmore (1976) e introduz na agenda pública temas, tal como observado por Cardoso (2010), “que incluem a instituição de um salário mínimo, jornada de trabalho, descanso semanal remunerado, férias, proteção ao trabalho da mulher e do menor, aposentadoria etc.”, podemos afirmar que é somente a partir de 1988 que a questão social é, de fato, ampliada e universalizada nas diversas dimensões.

Naquele momento há o restabelecimento dos direitos individuais violados no período autoritário, são definidos novos direitos sociais como deveres do Estado e também se reformulam mecanismos institucionais de ação do Estado para o enfrentamento dos graves problemas sociais. Entre estes mecanismos estão a atribuição aos estados e aos municípios de responsabilidades que antes não havia. Arretche (2009) lembra que, “o modelo de Estado federativo brasileiro autoriza as elites do governo central a apresentar iniciativas legislativas em todas as áreas relevantes de políticas

públicas, em particular naquelas cuja execução é de competência de estados e municípios”.

Foi também no âmbito dessa nova Constituição que foi criado o ambiente que requereria as reformas⁸ por vir, em especial, as reformas constitucionais do sistema previdenciário (EC 20/1998 e EC 41/20039). Nessa perspectiva, as transformações profundas no padrão de políticas públicas referido anteriormente exigem, sem dúvida, uma explicação.

Para alguns autores, as reformas eram necessárias para criar um ambiente favorável às políticas sociais que daí emergiriam. Segundo Mello (2005, pág. 848), “as reformas da segunda geração se definem em termos dos resultados a serem atingidos – eficiência administrativa, eliminação da pobreza, ambientes regulatórios adequados e estáveis”. Nesse sentido, “as reformas da primeira geração foram realizadas nos anos 1980 e início dos anos 1990, com o objetivo de estabilizar e liberalizar a economia. Elas consistiam de medidas pontuais como o corte no orçamento, aumento de taxa de juros, redução da oferta monetária, episódios de privatização etc. Em contraste, as reformas da segunda geração têm, em sua maioria, um foco institucional, cujos objetivos são complexos e pouco tangíveis para aperfeiçoar a provisão de serviços, as estruturas regulatórias e as capacidades administrativas”.

Ainda que o custo da aprovação de uma pauta ligada à questão social pudesse enfrentar obstáculos dentro e fora do Congresso, Mello (2005) observou que “as reformas da chamada área ou setor social constituem em um subconjunto das reformas denominadas de segunda geração que apresentam características peculiares que as tornam difíceis de aprovar e, em especial, de implementar”, entretanto, “o Executivo tinha incentivos e capacidades institucionais para levar a cabo tal reestruturação”.

Ao constituir um sistema de seguro social sob controle do Estado e estruturado a partir de contribuições de trabalhadores e de seus empregos, o Estado moderno trouxe o risco associado ao desequilíbrio entre o volume de contribuições e o montante de benefícios. Tal desequilíbrio tornou-se mais proeminente em função das mudanças demográficas – sendo este o principal

⁸ Isto não foi exclusividade do Brasil. Vários países no mundo foram obrigados a reformar seus sistemas pressionados por mudanças na sociedade, como foi visto em nota de rodapé anterior.

⁹ Como consequência de acordo partidário sobre itens específicos da EC 41/2003, a EC 47/2005 estabeleceu regras de transição para os servidores ativos em 2003.

motivo para a reforma nos países subdesenvolvidos –, das condições macroeconômicas e do mercado de trabalho. Não foi diferente no Brasil. A rápida mudança na estrutura demográfica, aliada a pouca restrição na concessão de benefícios e aos baixos níveis de crescimento econômico, produziram rápido e forte dano das contas públicas e crescentes déficits.

1.3.1 A reforma de 1998

A reforma de 1998 foi caracterizada como o primeiro passo formal para a adequação do sistema previdenciário no que diz respeito à resolução dos problemas financeiros que surgiram a partir da Constituição de 1988. Foi considerada como a primeira reforma paramétrica do sistema previdenciário brasileiro e decorreu da Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Contudo, a sua tramitação iniciou-se em 28 de março de 1995, com o envio ao Congresso Nacional da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33 no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A tramitação no Congresso Nacional acabou durando três anos e oito meses. O atraso na aprovação foi atribuído por alguns autores, entre outros motivos, às fortes pressões e à ampla oposição por parte dessas bancadas no Congresso e dos setores organizados da sociedade, como sindicatos e servidores públicos, gerando um amplo processo de negociação com o Legislativo.

Fundamentalmente, essa reforma visou ao ajuste das contas nos dois regimes públicos de previdência, cujas despesas vinham crescendo abusivamente, afetando com isso o equilíbrio fiscal¹⁰. O progressivo aumento do déficit previdenciário decorria de questões que podiam ser encontradas tanto no regime geral quanto no regime dos servidores públicos. Nesse sentido, o governo teve como encargo elaborar uma reforma que abrangesse os dois sistemas e os orientasse para uma redução das despesas ligadas ao volume crescente de aposentadorias concedidas.

¹⁰ Como lembrado por Tafner (2006), citando Cechin (2005), “A reforma proposta objetivava, em essência, frear o vertiginoso crescimento do número de novas concessões de aposentadoria por tempo de serviço em idades declinantes, tanto no serviço público, quanto no setor privado. Essas aposentadorias eram alcançadas a partir de 25/30 anos de serviço, independentemente de idade (no serviço público, a contagem em dobro de licenças-prêmio não utilizadas permitia aposentadorias em idades ainda menores)”.

Segue abaixo uma lista das principais mudanças ocorridas a partir da reforma de 1998, retirados de Tafner (2006, p. 116):

- Retirou da Constituição (“desconstitucionalizou”) a fórmula de cálculo do valor do benefício para o regime geral;
- Introduziu a exigência de critérios para associar mais diretamente benefícios a contribuições, exigindo normas de equilíbrio financeiro e atuarial;
- Permitiu à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios que limitassem o pagamento do benefício ao teto do RGPS, desde que instituísssem regime complementar próprio;
- Eliminou a aposentadoria por tempo de serviço especial para professores do ensino superior (foi mantida somente para os do ensino fundamental e médio);
- Eliminou a escala de salário-base de contribuição para contribuintes individuais;
- Estendeu o salário maternidade a todas as filiadas da previdência social, inclusive contribuintes individuais;
- Proibiu a contagem de tempo fictício;
- Separou o seguro de acidentes do trabalho do plano de previdência social;
- Extinguiu a aposentadoria proporcional para os funcionários públicos admitidos após 16/12/1998;
- Estabeleceu novos critérios para a aposentadoria proporcional para os já participantes do sistema: 30 anos de tempo de contribuição para homens e 25 para mulheres e limite de idade de 53 anos para homens e 48 anos para mulheres, além de um pedágio de 40% adicional sobre o tempo ainda restante;
- Estabeleceu novos critérios para a aposentadoria integral para os já participantes do sistema: 35 anos de tempo de contribuição para homens e 30 para mulheres e limite de idade de 53 anos para homens e 48 anos para mulheres, além de um pedágio de 20% sobre o tempo restante;
- Fixou idade mínima para a aposentadoria de novos funcionários públicos: 60 anos para homens e 55 anos para mulheres.

1.3.2 A reforma de 2003

A segunda reforma previdenciária foi determinada pela EC nº 41, de 2003. Diferentemente da EC nº 20, de 1998, a EC nº 41 tramitou, surpreendentemente, por apenas oito meses no Congresso Nacional¹¹. Ela foi apresentada pelo Poder Executivo no governo de Luís Inácio Lula da Silva, no dia 30 de abril de 2003, por meio da PEC nº 40. Após algumas alterações e com uma negociação bem articulada, a proposta foi finalmente votada, repassada para o Senado, aprovada e promulgada em 19 de dezembro de 2003.

É curioso observar que, embora o partido do Governo Lula tenha sido um ferrenho opositor da reforma previdenciária no Governo Fernando Henrique, sendo essa oposição um dos fatores frequentemente apontados para o atraso da aprovação da reforma de 1998, este mesmo partido, durante a campanha presidencial de 2002, já tinha modificado o discurso ao defender a necessidade de implementação de novas reformas na previdência. Com a eleição ganha, o novo governo conseguiu aprovar sua reforma em pouquíssimo tempo concentrando as mudanças sobre o regime dos servidores públicos, categoria à qual se associara na oposição ao pacote reformista do Governo Fernando Henrique. Em linhas gerais, o Governo Lula se orientou a reduzir de forma severa o déficit atuarial do sistema, aumentando, concomitantemente a isto, a arrecadação corrente, através de medidas impopulares, tais como o sistema próprio dos servidores públicos e a cobrança da contribuição dos inativos.

Resumidamente, como observado por Tafner (2006, p. 120), a reforma de 2003 teve como principais pontos:

- Fixação de requisito que combina idade, tempo de contribuição e tempo de permanência no cargo para obtenção de aposentadoria integral para os servidores efetivos à época: para homens, 60 anos de idade e 35 anos de contribuição; se mulher, 55 de idade e 30 de contribuição. Em ambos os casos,

11 Segundo Tafner (2006), "Trata-se, de fato, de um recorde absoluto. Em nenhum país do mundo democrático uma reforma da previdência, ainda que parcial como foi a de 2003, posto que se concentrou no regime próprio do servidor público, tramitou com tamanha velocidade. A reforma anterior, de 1998, demorou três anos".

com exigência mínima de 20 anos de efetivo exercício no setor público, 10 anos de efetivo exercício na carreira e 5 anos no cargo. Para os novos servidores, desaparece o direito ao benefício integral;

- Redutor no valor das aposentadorias para aqueles que cumprissem os requisitos vigentes à época, mas não os propostos pela EC nº 41, na razão de 3,5% para cada ano inferior à idade de 60 anos se a aposentadoria ocorresse até 31/12/2005 e de 5%, nas mesmas condições, a partir de 01/01/2006;

- Cobrança de contribuição previdenciária de 11% sobre o valor do benefício (aposentadoria ou pensão) que exceder 60% do teto do RGPS para os servidores federais e 50% do teto para os servidores estaduais e municipais.

- Redução do valor das pensões e cobrança da contribuição previdenciária indicada acima para as pensões concedidas a partir da EC nº 41;

- Fixação de teto para aposentadorias no setor público igual à maior remuneração de ministro do Supremo Tribunal Federal;

- Reafirmação da autorização para que União, estados e municípios criem seus fundos de previdência complementar, sendo permitida a criação de apenas um fundo por ente estatal, tendo com regra a oferta exclusiva de planos de contribuição definida.

Após vermos brevemente neste capítulo como é formado o sistema de seguridade social brasileiro e a previdência social, mostraremos, no capítulo a seguir, um panorama geral da previdência brasileira no que diz respeito aos condicionantes econômicos e demográficos.

Capítulo 2 - O sistema previdenciário brasileiro em meio às mudanças demográficas¹²

2.1 Introdução

Este capítulo tem como objetivo mostrar o cenário atual e dos últimos anos da previdência brasileira. Aqui trataremos de isolar a influência específica do jogo político de uma série de outros fatores macrossociais que também influem na determinação dos períodos de inércia e de inflexão no sistema previdenciário. Nesse sentido, serão abordados dois tipos de condicionantes não puramente políticos: os econômicos e os demográficos. Entre os condicionantes econômicos, serão destacados especialmente dados relacionados a receitas e despesas, especialmente aqueles relativos ao RGPS (Regime Geral da Previdência Social), onde o crescimento dos gastos tem sido mais preocupante (Caetano, 2008; Giambiagi et al., 2005; Giambiagi e Além, 2008).

Para alguns analistas, os dados que serão apresentados, por si só, já seriam suficientes para promover novas reformas do sistema de previdência brasileiro. Isso fica mais claro quando observamos que hoje, mesmo após duas reformas importantes terem acontecido, a sustentabilidade da previdência permanece preocupante. Entretanto, embora seja possível demonstrar através de dados que pressões demográficas e econômicas são justificativas necessárias para motivar reformas, veremos mais à frente nesta tese que elas também são insuficientes para explicar períodos reformistas e não-reformistas. As evidências encontradas aqui sobre a necessidade de promover reformas ajudam a responder em parte a segunda questão desta tese: por que houve reformas apesar das dificuldades?

2.2 O Sistema Previdenciário e Assistencial Brasileiro: cenário atual

¹² Este capítulo se baseou em artigo publicado por Tafner, Botelho e Erbisti (2014).

O sistema previdenciário brasileiro que está estruturado atualmente foi definido a partir da Constituição Federal de 1988¹³. Após isso, passou por duas reformas constitucionais (EC 20/1998 e EC 41/2003) e regulamentações decorrentes dessas reformas. Em especial, a Lei nº 8.213 de 24/07/1991 define e regulamenta o Plano de Benefícios da Previdência Social e a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), define que, no Brasil, a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado. Como política de seguridade social não contributiva, a assistência social deve garantir, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, o atendimento às necessidades básicas da população¹⁴.

O sistema está estruturado em dois regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS ou INSS), que dá conta dos trabalhadores do setor privado e paga mensalmente 23,5 milhões de benefícios, dos quais 22,7 milhões estritamente previdenciários e 0,8 milhão de acidentários¹⁵; e o Regime Próprio de Previdência (RPP), que é restrito aos trabalhadores do setor público dos três níveis de governo, sendo que cada nível tem seu próprio regime¹⁶. No âmbito da União, o RPP paga, mensalmente, 1,1 milhão de benefícios. Os militares, apesar de fazerem parte do Regime Próprio, têm plano específico, com regras diferentes daquelas observadas entre civis.

Por causa da grande diferença do valor médio de benefício pago em cada regime, é comum o entendimento de que o problema de sustentabilidade previdenciária está no setor público. Uma análise mais pormenorizada, entretanto, nos leva à conclusão oposta. Apesar de ainda apresentar elevado déficit, o gasto do RPP reflete uma situação anterior às reformas de 1998 e 2003. O elevado desequilíbrio decorre da existência de significativo estoque de servidores que se aposentaram com as regras antigas, muito condescendentes. Essa situação foi estruturalmente modificada após as duas

¹³ Para mais informações sobre a legislação previdenciária no Brasil desde a sua origem, ver Anexo II.

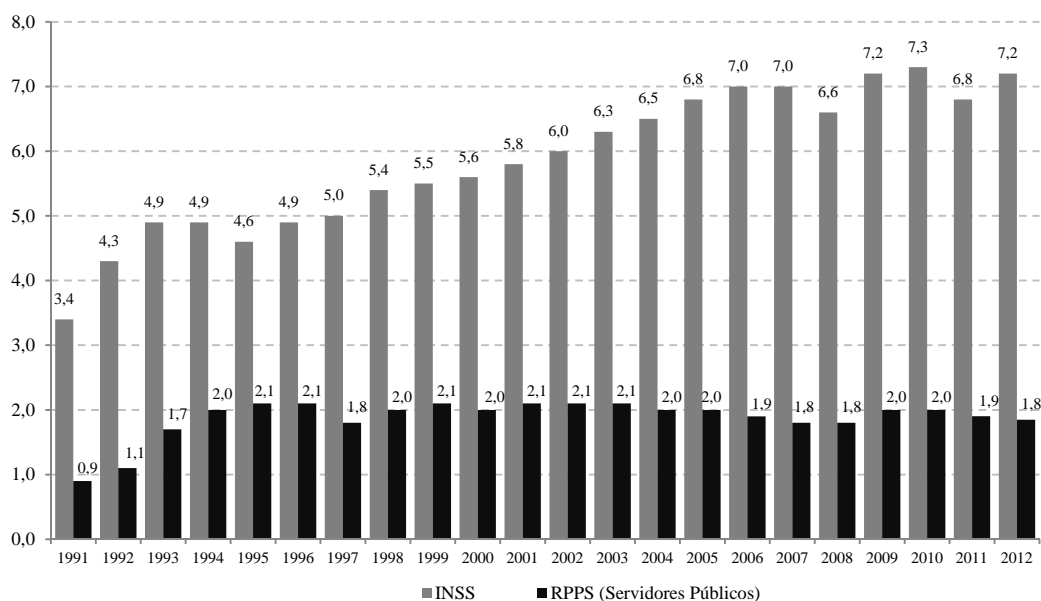
¹⁴ Para uma descrição detalhada da evolução institucional do sistema previdenciário e assistencial brasileiro, ver “Anuário Estatístico da Previdência Social – Suplemento Histórico”, MPAS. 2008.

¹⁵ Além desses benefícios, o INSS paga benefícios assistenciais e Encargos Previdenciários da União (EPU).

¹⁶ Por isso mesmo, seria mais correto falar de Regimes Próprios, no plural. Entretanto, para os propósitos desse trabalho, optamos por destacar apenas a diferenciação entre o setor público e o setor privado.

reformas mencionadas. Isso pode ser mais objetivamente visto com os dados apresentados no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Despesa com pagamento de benefícios do INSS e com servidores inativos (% PIB)



Fonte: MPOG, MPAS, STN e TCU.

Os resultados mostram que, ao longo dos anos, desde 1991, a despesa com o RPP, após crescer até 1994, permaneceu estável desde então. O mesmo, porém, não aconteceu com os gastos do INSS, que cresceram consistentemente durante todo o período. Estes gastos passaram de 4,9% do PIB, em 1994, para 7,2% do PIB, em 2012, sendo hoje o principal gasto do orçamento federal¹⁷.

Três fatores colaboraram de maneira decisiva e combinados para o comportamento dos gastos do INSS: a) regras pouco restritivas de aposentadoria e de pensão por morte; b) reajustes sucessivos do salário mínimo desde meados dos anos 90; e c) baixo crescimento médio do PIB. Para frente, um quarto componente terá papel decisivo: a dinâmica demográfica, que será vista a seguir. Como anunciam projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) ou da Divisão de População da Organização das Nações Unidas (ONU),

¹⁷ Utilizando uma série que remonta a 1988, quando o gasto do INSS era de apenas 2,5% do PIB, eles teriam praticamente triplicado seu tamanho em relação ao PIB.

o país enfrentará um acelerado processo de envelhecimento mais intenso nas próximas décadas, impondo desafios não triviais para nosso sistema previdenciário e para as finanças públicas.

A quantidade de concessão de novos benefícios tem aumentado, em média e ao ano, a uma taxa bem elevada. A Tabela 1 apresenta para anos selecionados a quantidade de benefícios concedidos pelo INSS. Podemos verificar que o crescimento médio anual da concessão de benefícios totais do INSS entre 1990 e 2009 foi de 6,24% ao ano, e a concessão de benefícios estritamente previdenciários, no mesmo período, foi de 6,23% ao ano. No caso da concessão de aposentadorias, esta cresceu a um ritmo anual de 4,93%. Este aumento foi em função das regras vigentes do sistema previdenciário, pois a população idosa, no mesmo período cresceu a uma taxa anual de 3,38%.

Tabela 1 - Benefícios Concedidos - INSS: 1990-2012 (dezembro - anos selecionados)

GRUPOS DE ESPÉCIE	1990	1994	1998	2002	2006	2012	Variação % (1990/2012)	Taxa de crescimento médio anual
TOTAL	1.390.693	2.081.153	2.346.817	3.867.564	4.238.816	4.957.681	256,5	6,24
BENEFÍCIOS DO RGPS	1.305.541	2.006.673	2.074.254	3.582.821	3.932.623	4.629.268	254,6	6,21
PREVIDENCIÁRIOS	1.207.692	1.830.801	1.898.325	3.378.764	3.773.809	4.295.870	255,7	6,23
Aposentadorias	401.128	894.954	834.270	763.411	819.593	1.102.424	174,8	4,93
Tempo de Contribuição	63.165	222.369	297.857	159.961	185.093	298.091	371,9	7,67
Idade	229.391	555.607	391.636	428.896	462.647	621.515	170,9	4,86
Invalidez	108.572	116.978	144.777	174.554	171.853	182.818	68,4	2,51
Pensão por morte	220.992	317.573	283.290	325.594	334.801	399.295	80,7	2,86
Auxílios	549.224	576.951	635.210	1.294.728	2.202.709	2.189.334	298,6	6,81
Outros	36.348	41.323	145.555	995.031	416.706	572.287	1.474,5	14,03
ACIDENTÁRIOS	97.849	175.872	175.929	204.057	158.814	351.724	259,5	6,28
Aposentadoria por Invalidez	4.613	4.370	6.737	9.687	5.854	10.261	122,4	3,88
Outros	93.236	171.502	169.192	194.370	152.960	341.463	266,2	6,38
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	85.152	74.480	272.563	284.743	306.127	376.854	342,6	7,34
LOAS e RMV	85.143	70.725	132.359	139.939	173.719	376.438	342,1	7,33
Outros	9	3.755	140.204	144.804	132.408	416	4.522,2	20,03
ENCARGOS PREV. UNIÃO	0	0	0	0	0	2.183	n.a	n.a

Fonte: AEPS - Suplemento Histórico, 2011 e AEPS, 2012.

Na Tabela 2 a seguir, vemos um aumento significativo no valor de benefícios emitidos¹⁸. É certo dizer, inclusive, que o aumento dos gastos do

¹⁸ Benefícios emitidos correspondem aos créditos emitidos para pagamento de benefícios, ou seja, são benefícios de prestação continuada que se encontram ativos no cadastro e para os

INSS dependeu também do reajuste dos benefícios previdenciários, cujo piso¹⁹ é atrelado ao salário mínimo.

Chama a atenção o aumento de 252% entre os anos de 1994 e 2012 no total dos benefícios emitidos do RGPS. Podemos observar que este expressivo aumento se deu em todos os grupos de espécies analisados. A taxa de crescimento médio anual é de 7,70%, valor bastante significativo.

Tabela 2 - Valor de Benefícios Emitidos - INSS: 1994-2012 (Em R\$ mil, posição em dezembro, anos selecionados)

GRUPOS DE ESPÉCIES	1994	1998	2002	2006	2012	Variação % (1994/2012)	Taxa de crescimento médio anual
TOTAL	6.844.384	11.038.793	12.928.385	17.666.403	24.137.037	252,7	7,70
BENEFÍCIOS DO RGPS	6.396.872	10.428.349	12.121.207	16.203.665	21.622.891	238,0	7,43
PREVIDENCIÁRIOS	6.208.532	10.083.650	11.716.856	15.726.902	21.002.174	238,3	7,43
Aposentadorias	4.417.569	7.354.466	8.077.570	10.523.736	14.453.357	227,2	7,22
Tempo de Contribuição	2.144.415	4.390.565	4.441.377	5.128.457	6.598.451	207,7	6,84
Idade	1.579.744	2.029.080	2.445.892	3.596.681	5.469.183	246,2	7,58
Invalidez	693.410	934.821	1.190.301	1.798.598	2.385.722	244,1	7,54
Pensão por morte	1.563.060	2.371.607	2.886.625	3.842.450	5.276.463	237,6	7,42
Auxílios	211.205	343.668	664.000	1.341.571	1.226.642	480,8	10,90
Outros	16.698	13.910	88.661	19.145	45.712	173,8	6,10
ACIDENTÁRIOS	188.339	344.699	404.351	476.763	620.717	229,6	7,27
Aposentadoria por Invalidez	37.864	68.583	94.134	131.516	178.002	370,1	9,53
Outros	150.475	276.116	310.217	345.247	442.715	194,2	6,55
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	447.512	610.443	807.178	1.448.261	2.498.349	458,3	10,65
LOAS e RMV	441.115	597.604	794.080	1.434.461	2.482.470	462,8	10,70
Outros	6.397	12.839	13.098	13.800	15.879	148,2	5,49
ENCARGOS PREV. UNIÃO	0	0	0	14.478	15.796	n.a	n.a

Fonte: AEPS – Suplemento Histórico, 2011 e AEPS, 2012.

/a: Deflacionado pelo INPC.

Os dados demonstram de forma evidente que o sistema previdenciário brasileiro apresentou elevado crescimento, seja no número de contribuintes e

quais são encaminhados créditos junto à rede pagadora de benefícios. Já Benefício concedido é aquele cujo requerimento, apresentado pelo segurado, ou seus dependentes, junto à Previdência Social, é analisado, deferido, desde que o requerente preencha todos os requisitos necessários à espécie do benefício solicitado, e liberado para pagamento. A concessão corresponde, portanto, ao fluxo de entrada de novos benefícios no sistema previdenciário (Ministério de Previdência Social).

¹⁹ A Constituição Federal determina que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho de um segurado terá valor inferior ao do salário mínimo, mas também não permite que estes fiquem vinculados ao salário mínimo (art.7º, inciso IV).

de beneficiários, seja, ainda, em termos de gastos. Em meio às transformações demográficas atuais, aumentos dessa grandeza criam cenários preocupantes em relação às questões fiscais.

2.3 Mudança demográfica: cenário atual e futuro

Reformas institucionais ocorrem nos países por diversos motivos. Sabemos que o Brasil já foi palco de duas reformas previdenciárias em momentos distintos, e assim como em outros países, um dos fortes argumentos para que elas ocorressem é falta de sustentabilidade do sistema previdenciário, que sofre com as pressões econômicas e fiscais pela perda gradativa de sua capacidade de financiamento. As transformações demográficas são apontadas como as principais vilãs desta questão, uma vez que pressionam as despesas previdenciárias impedindo que a sustentabilidade seja alcançada.

Desde a segunda metade do século XX, o Brasil vem atravessando mudanças expressivas na composição de sua população. As transformações mais importantes podem ser descritas através da diminuição do ritmo do crescimento da população e no envelhecimento da mesma. Camarano (2014) chama atenção para o grupo etário de coortes nascidas entre 1950 e 1960, período em que se verificaram altas taxas de natalidade, os chamados, segundo a autora, de *baby boomers*, que se transformam hoje nos *elderly boomers*, grupo que, segundo ela, tem se beneficiado atualmente da redução da mortalidade nas idades avançadas.

Tafner, Botelho e Erbisti (2014), também observam esta dinâmica:

“O mundo experimentou ao longo do século XX uma severa transição demográfica. Tardamente, porém, e com maior intensidade, o Brasil está passando pelo mesmo processo, especialmente a partir da metade do século passado, quando três importantes fatores demográficos entraram em funcionamento: i) a diminuição da mortalidade infantil; ii) a queda na fecundidade; e iii) a redução da mortalidade adulta. O que há de inusitado no caso brasileiro é que se está repetindo o processo demográfico,

embora com uma velocidade muito maior. Em duas décadas e meia, a partir de agora, será cumprido um percurso que os países demograficamente maduros demoraram mais de um século para fazer. Pode-se dizer, portanto, que, ainda que seja jovem, o país está se tornando velho muito rapidamente” (p.539).

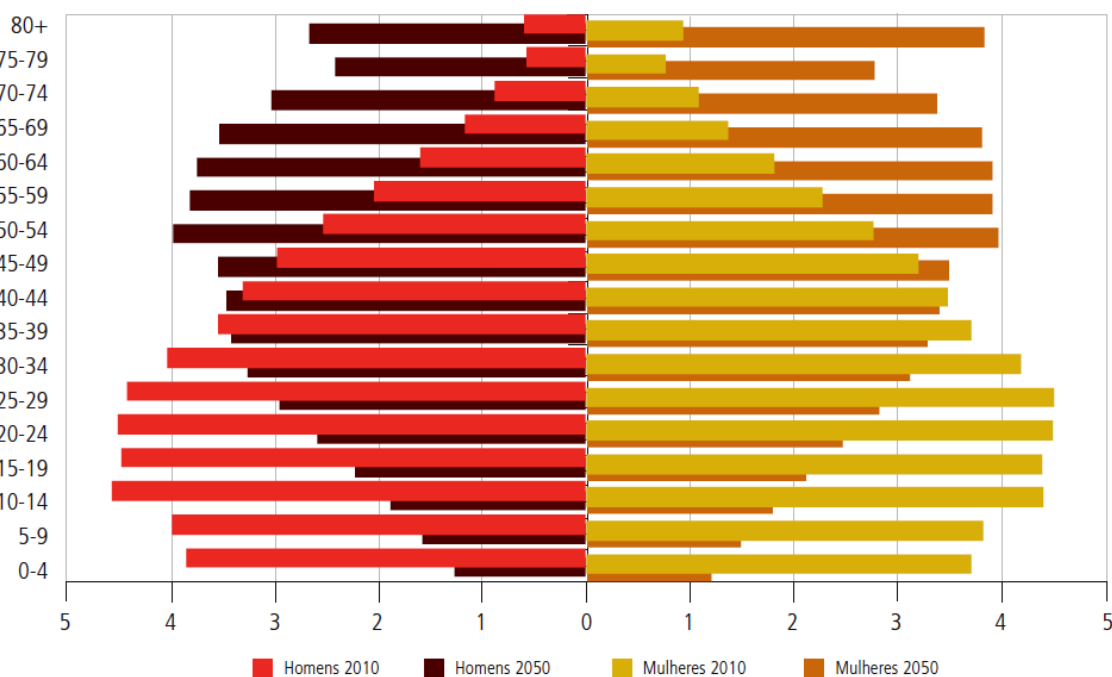
Uma das consequências desse processo para a seguridade social brasileira é um aumento expressivo nos seus gastos. Os autores analisam que:

“Quanto mais as pessoas viverem – o que é excelente para os indivíduos e uma conquista da sociedade brasileira –, mantidas as condições de crescimento do PIB dos últimos trinta anos e as regras previdenciárias atuais, maior será o passivo previdenciário, o que exigirá maior parcela do produto gerado pela sociedade” (p. 540).

Nas três últimas décadas, a combinação de quedas da mortalidade (infantil e entre idosos) da taxa de fecundidade resultou na elevação da esperança de vida ao nascer e no envelhecimento da população. A esperança de vida condicionada às idades mais elevadas apresentou melhorias ainda mais expressivas. Em 1950, a esperança de vida ao nascer para homens era de 51 anos e 53 para mulheres. Em 2010, esses números eram 74 anos para homens e 78 anos para mulheres. Em 2100, segundo a projeção da ONU, essas expectativas podem chegar a 90 anos em média.

O efeito dessas transformações demográficas foi uma importante mudança na pirâmide etária brasileira associada a um crescimento significativo da participação dos idosos no total da população. Isto pode ser visto no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Distribuição percentual da população brasileira por sexo e grupo de idade (2010 e 2050)



Fonte: Camarano (2014), com base no Censo de 2010 (IBGE) e projeções da autora para 2050.

Em termos previdenciários, o grupo de indivíduos com 60 anos ou mais é bastante relevante, uma vez que quase oito em cada dez beneficiários da previdência têm 60 anos ou mais. É importante dizer que o ritmo de crescimento deste grupo permanecerá se acelerando, tendendo a triplicar sua participação entre 2000 e 2050.

A pirâmide populacional deixa de ter progressivamente a forma de triângulo (muito comum nos países jovens) e a faixa etária modal, que em 1980 era a de 0 a 4 anos, deve passar a ser a de 50 a 54 anos em 2050. Além disso, as projeções do IBGE para a população com 100 anos ou mais mostram que haverá no Brasil quase meio milhão de pessoas centenárias em 2050.

Esta mudança traz uma preocupação em termos previdenciários, porque além do aumento da participação do grupo etário de 60 anos ou mais no total da população, a quantidade de indivíduos em idade ativa será quase o mesmo observado para o ano de 2010. Além destas questões, o período de percepção do benefício tende a crescer, uma vez que a quantidade de pessoas com 80 anos ou mais será muito maior do que atualmente.

Ainda que a população ativa (indivíduos com idade entre 15 e 59) esteja diminuindo suas taxas de crescimento, a taxa de crescimento da PEA é sistematicamente superior à primeira. Isso se dá pela maior participação da mulher no mercado de trabalho, mas é importante lembrar que isto tende a se esgotar. Para que isso não se torne um problema grave, a economia deverá aumentar bastante a sua capacidade produtiva, assim como tem que crescer a formalização dos trabalhadores.

A razão de dependência demográfica é uma maneira de mostrar o tamanho relativo dos grupos idosos no total da população. Isto pode ser visto na Tabela 4, com o percentual da população e diferentes razões de dependência demográfica. A primeira representa a razão entre a população de idosos (60 anos ou mais) e a população em idade ativa (15 a 59 anos). O inverso desta razão informa o número médio de indivíduos em idade ativa para cada idoso. É a partir disto que podemos saber de forma mais segura quanto é o esforço da geração ativa para o custeio do sistema de previdência. A população ativa, no nosso sistema, financia os inativos e também crianças e jovens. Daí a importância dessa informação. Para chamar a atenção sobre a importância do grupo etário, pode ser observada também a razão de dependência considerando o grupo de indivíduos com mais de 80 anos.

Tabela 3 - Composição etária (%) da população brasileira e razões de dependência demográfica, por década²⁰

Década	0 a 14 anos (A)	15 a 59 anos (B)	60 anos ou mais (C)	80 anos ou mais (D)	Inv. razão dep. demográfica de idosos $1/(C/B)$	Inv. razão dep. demográfica total $1/((A+C)/B)$
1980	38,24	55,69	6,07	0,50	9,17	1,26
1990	35,33	57,92	6,75	0,63	8,58	1,38
2000	29,78	62,10	8,12	0,93	7,64	1,64
2010	25,58	64,44	9,98	1,37	6,46	1,81
2020	20,07	66,26	13,67	1,93	4,85	1,96

²⁰ As razões de dependência demográfica expressam a proporção de um conjunto demográfico específico no total de indivíduos com idades entre 15 e 59 anos. O inverso da razão de dependência demográfica expressa o número de pessoas em idade ativa para cada indivíduo do grupo etário de referência.

2030	16,99	64,31	18,70	2,73	3,44	1,80
2040	14,88	61,36	23,76	4,30	2,58	1,59
2050	13,15	57,10	29,75	6,39	1,92	1,33

Fonte: IBGE, projeção de população (revisão 2008).

O grupo de idosos (60 anos ou mais) será maior do que o de crianças e jovens (0 a 14 anos) a partir da década de 2030 e, em 2050, será o dobro dela. A participação da população ativa cresce até a próxima década²¹ e diminui depois disso. Em termos absolutos, a população ativa cresce até a década de 2030, quando será composta por 139,2 milhões e decresce a partir da metade dessa década, chegando, em 2050, a 122,9 milhões de indivíduos, número inferior à atual população ativa (124,5 milhões). Por outro lado, a participação de idosos (60 anos ou mais) aumenta ininterruptamente neste período, o que deve atingir 30% da população brasileira em 2050. Em termos absolutos, passa dos 19,3 milhões de hoje para 64,1 milhões. Finalmente, a participação do grupo de indivíduos com mais de 80 anos aumenta de 1,4% hoje para 6,4% em 2050, fazendo com que tenhamos apenas duas crianças para cada indivíduo com 80 anos ou mais²².

Essa oscilação demográfica fará com que, em 2050, menos de dois ativos sejam responsáveis pelo financiamento de cada inativo. Uma diminuição ainda mais significativa ocorrerá no financiamento de indivíduos com mais de 80 anos: enquanto em 1980 havia 112 ativos para financiar cada indivíduo com mais de 80 anos, em 2050 serão apenas 9 ativos.

Estas transformações que vêm ocorrendo, e que ocorrerão mais intensamente nos próximos anos, representam um desafio para nosso sistema previdenciário. Quanto mais as pessoas viverem – o que é excelente para os indivíduos e uma conquista da sociedade brasileira –, mantidas as condições de crescimento dos últimos vinte anos e regras atuais, maior será o gasto previdenciário com o pagamento de benefícios previdenciários, o que exigirá um maior volume de contribuição.

Apesar de a questão previdenciária ser prioritariamente tratada com enfoque em aposentadorias, tem sido crescente o número de estudos com ênfase em pensões por morte. Entre as várias causas de desequilíbrio de

²¹ O que tem sido considerado “bônus demográfico”.

²² Para uma melhor ilustração, ver o ANEXO I.

financiamento do sistema previdenciário brasileiro, o benefício de pensão por morte, que antes sequer constava da agenda de discussão, tem adquirido importância crescente, sendo mesmo apontado como um dos principais motivos para o aumento dos gastos previdenciários ultimamente. Por este motivo, em 30 de dezembro de 2014 foi publicada a Medida Provisória nº 664, que modifica as regras para concessão de pensões por morte e invalidez.

Há ainda o fato de que a pensão por morte é um benefício concedido de forma majoritária às mulheres, grupo cuja esperança de vida é maior que a dos homens. Adicionado a isso, a sociedade brasileira está em processo de envelhecimento populacional, o que elevará o tempo de recebimento de benefícios e pressionará ainda mais as contas públicas. Como se não bastassem todas essas questões, vem ocorrendo um número crescente de matrimônios intergeracionais²³, nos quais homens mais velhos se casam com mulheres bem mais jovens.

2.4 Pensões por morte no Brasil

Esta subseção ajuda a compreender a dinâmica das despesas com pensões, que, embora não seja a mais importante no conjunto do sistema previdenciário, levou à recente iniciativa do governo de alterar pontualmente algumas regras específicas para concessão desse benefício. Na Tabela 5 são apresentadas informações sobre percepção de pensão e ocorrência de acúmulo de renda, segundo o sexo. Para o ano de 2012, dos que recebiam o benefício de pensão, 47,3% tinham, além da pensão, outras fontes de renda, tais como, renda de trabalho, aposentadoria ou ambos. Para o mesmo ano, os indivíduos que recebiam apenas pensão, representavam 52,7%. Separando por sexo, 45,3% das mulheres acumulam outras rendas além de pensão e 54,8% recebem apenas pensão. No caso dos homens, 60,9% dos homens acumulam essas rendas e 39,1% recebem apenas pensão.

Analisando esses dados para anos anteriores, nota-se que desde 1992 houve diminuição da porcentagem de beneficiários que recebem apenas pensão, elevando, conseqüentemente, a porcentagem daqueles que acumulam

²³ São considerados casamentos “intergeracionais” aqueles nos quais a idade de um dos cônjuges é pelo menos 10 anos superior à do outro. Em geral, nesses casos, o homem é o cônjuge mais velho.

benefícios previdenciários de pensão e aposentadoria. O percentual dos homens que recebem apenas pensão em 1992 era 47,6%, passando para 44,4% em 2001 e chegando em 2012 a 39,1%. Entre as mulheres a trajetória também foi decrescente, passando de 61,3% em 1992, para 61% em 2001 e chegando a 54,8% em 2012. Entre os homens beneficiários de pensão que acumulam aposentadoria, verifica-se o inverso: para os anos de 1992, 2001 e 2012 esses percentuais são, respectivamente, 7,8%, 15,3% e 30,3%. No caso das mulheres, considerando os mesmos períodos, os resultados são 8,3%, 16,7% e 27,7%. Em síntese, tanto para homens quanto para mulheres, a redução no percentual de recebimento exclusivo de pensão foi acompanhada pelo aumento do percentual de acúmulo de pensão com aposentadoria.

Esse fato é revelador do aumento de pressão sobre os gastos previdenciários. A tendência é de que, em poucos anos, aqueles indivíduos que recebem pensão por morte também estarão cobertos pelos benefícios de aposentadoria. E mais. Com o progressivo aumento da expectativa de vida condicionada à idade, além de mais gente receber acúmulo de benefícios, os receberá por mais tempo.

Tabela 4 - Composição da renda de beneficiários de pensão, segundo sexo – Brasil: 1992, 2001 e 2012

Situação	Total				Masculino				Feminino			
	1992	2001	2012	Var. (92/2012)	1992	2001	2012	Var. (92/2012)	1992	2001	2012	Var. (92/2012)
Apenas pensionistas	60,4	59,6	52,7	-12,8	47,6	44,4	39,1	-18,0	61,3	61,0	54,8	-10,7
Pensionistas que são aposentados	8,3	16,6	28,0	237,0	7,8	15,3	30,3	286,7	8,3	16,7	27,7	231,4
Pensionistas que trabalham	29,7	20,8	16,1	-45,8	42,2	33,6	23,5	-44,3	28,8	19,6	15,0	-48,1
Pensionistas que são aposentados e trabalham	1,6	3,0	3,2	104,3	2,3	6,8	7,1	210,3	1,5	2,6	2,6	71,9
Total de pensionistas	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	-

Fonte: Pnad/IBGE.

Nas tabelas que se seguem, são apresentados, para os anos de 1992, 2001 e 2012, dados relativos ao grupo de indivíduos que recebem benefícios

de pensão, destacando atributos como sexo, cor, grupo etário e outros atributos relevantes de caracterização do grupo.

Do total de indivíduos que recebiam pensão em 1992, 93,4% eram mulheres, restando 6,6% para o grupo masculino. Observa-se que, entre aquele ano e 2012, o percentual de beneficiários do sexo masculino dobrou, passando para 13,3%, com conseqüente redução da participação do grupo feminino. Apesar disso, a pensão ainda é, de longe, um benefício marcadamente feminino.

Tabela 5 - Pensionistas por sexo – Brasil: 1992, 2001 e 2012

Sexo	1992	2001	2012	Var. (92/2012)
Masculino	6,6	8,7	13,3	101,6
Feminino	93,4	91,3	86,7	-7,2
Total	100,0	100,0	100,0	-

Fonte: Pnad/IBGE.

A participação de brancos na percepção de pensão apresenta redução no período analisado, com correspondente elevação da participação de pretos e pardos. A distribuição por cor para o segmento masculino teve inversão entre 1992 e 2012: enquanto em 1992, os brancos que recebiam o benefício eram majoritários (56%), em 2012 passam a ser ligeiramente minoritários (47,3%). Apesar da redução de quase 9 pontos percentuais, a presença de mulheres brancas é ainda majoritária: são 54,4% dentre as que recebem pensão. A Tabela 8 apresenta estes resultados.

Tabela 6 - Pensionistas por cor, segundo sexo – Brasil: 1992, 2001 e 2012

Cor	Total				Masculino				Feminino			
	1992	2001	2012	Var. (92/2012)	1992	2001	2012	Var. (92/2012)	1992	2001	2012	Var. (92/2012)
Branca	62,4	62,9	53,4	-14,4	56,0	58,0	47,3	-15,6	62,9	63,3	54,4	-13,5
Preta/Parda	37,0	36,5	45,8	23,5	43,6	40,9	52,2	19,6	36,6	36,1	44,8	22,4
Outra	0,5	0,6	0,8	47,4	0,4	1,0	0,5	46,4	0,6	0,6	0,8	51,6
Total	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	-

Fonte: Pnad/IBGE.

Na Tabela 8, estão apresentadas características mais específicas dos grupos de pensionistas no Brasil. A idade média de recebimento de pensão vem aumentando tanto para os homens, quanto para as mulheres. Entretanto, a idade média do grupo masculino que recebe o benefício é, para os três anos apresentados, sistematicamente inferior à das mulheres. Em 1992 a idade média dos pensionistas homens era de 45,1 anos, em 2001 de 47,6 e 2012 de 56,6 anos. Considerando o mesmo período analisado, as mulheres apresentaram idade média de 57,8, 59,9 e 64,4 anos.

Outra característica dos pensionistas é que entre as mulheres o grupo etário com incidência majoritária em termos de recebimento de pensão é, em média, 10 anos superior ao dos homens. No caso das mulheres, trata-se do grupo entre 60 e 69 anos para os anos de 1992 e 2001, com percentuais de 26,1% e 24,7%, respectivamente. Para 2012, o grupo de maior proporção foi o de 70 a 79 anos, representando 24,9%. Entre os homens, esses grupos são: 50 a 59 anos para 1992 e 2001 e 60 a 69 anos para 2012, cujos percentuais, nestes períodos, são 21,6%, 19,0% e 17,5%.

Fato extremamente importante em termos de duração do benefício é que tanto para homens como para mulheres, os beneficiários com 70 anos ou mais que, em 1992 eram aproximadamente 22% do total, em 2012 representam quase 40% do total de beneficiários (30,6% entre homens e 41,2% entre mulheres).

Tabela 7 - Pensionistas por grupo etário e média de idades – Brasil: 1992, 2001 e 2012

Características	Total				Masculino				Feminino			
	1992	2001	2012	Var. (92/2012)	1992	2001	2012	Var. (92/2012)	1992	2001	2012	Var. (92/2012)
Idade												
Até 24 anos	3,5	4,2	2,9	-16,4	17,3	19,5	10,3	-40,6	2,5	2,8	1,8	-29,0
De 25 a 39 anos	10,5	8,6	5,3	-49,4	18,1	14,2	9,3	-48,5	10,0	8,1	4,7	-52,9
De 40 a 49 anos	16,0	14,3	9,5	-40,9	21,6	16,4	12,8	-41,0	15,6	14,1	9,0	-42,6
De 50 a 59 anos	22,5	20,0	18,3	-18,4	21,6	19,0	17,5	-19,1	22,5	20,1	18,5	-18,0
De 60 a 69 anos	25,2	23,8	24,2	-4,0	11,9	14,2	19,5	64,0	26,1	24,7	24,9	-4,7
De 70 a 79 anos	16,1	19,8	24,3	51,0	6,9	12,3	18,0	162,3	16,8	20,6	25,3	50,8
80 anos ou +	6,2	9,2	15,5	148,1	2,5	4,4	12,6	402,4	6,5	9,7	15,9	144,8
Total	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	-

Idade média de todos os pensionistas	57,0	58,9	63,4	11,3	45,1	47,6	56,6	25,7	57,8	59,9	64,4	11,5
Idade média dos que recebem apenas pensão	59,4	59,6	62,1	4,5	43,0	40,0	46,4	7,8	60,3	60,9	63,8	5,8
Idade média dos que recebem pensão e aposentadoria	66,2	68,7	72,5	9,4	65,42	68,8	73,6	12,4	66,3	68,7	72,3	9,0
Idade média dos que recebem pensão e trabalham	49,7	49,9	52,9	6,5	43,45	47,8	51,7	19,1	50,3	50,2	53,2	5,8

Fonte: Pnad/IBGE.

Outra característica importante é que a grande maioria dos pensionistas, sejam homens ou mulheres, é chefe de família. Isso pode ser visto nos períodos analisados e está apresentado na Tabela 9. No caso dos homens, em 1992 e 2012, eram chefes de família 71,1% e 66,2%, respectivamente. Entre as mulheres, esses percentuais são, respectivamente, 69,7% e 74%. É possível notar que apenas no grupo das mulheres houve aumento na proporção de beneficiários chefes de família. Apesar da ligeira redução no grupo dos homens, a presença dominante desta condição familiar não foi afetada.

Tabela 8 - Pensionistas: condição na família – Brasil: 1992, 2001 e 2012

Condição na família	Total				Masculino				Feminino			
	1992	2001	2012	Var. (92/2012)	1992	2001	2012	Var. (92/2012)	1992	2001	2012	Var. (92/2012)
Chefe	69,8	70,9	73,0	4,6	71,1	64,0	66,2	-6,9	69,7	71,6	74,0	6,2
Cônjuge	10,1	10,0	8,5	-15,7	1,1	2,8	7,0	544,8	10,7	10,7	8,7	-18,6
Filho	3,6	4,0	3,5	-1,4	18,1	18,6	13,1	-27,5	2,6	2,6	2,1	-19,4
Outro	16,6	15,1	15,0	-9,5	9,8	14,6	13,7	39,9	17,0	15,1	15,2	-10,9
Total	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	-

Fonte: Pnad/IBGE.

Outra dimensão importante acerca das características do pensionista brasileiro refere-se à composição da família. A família composta por mãe e todos os filhos de 14 anos ou mais apresenta, desde 1992, alta proporção.

Entre os pensionistas com até 50 anos a participação desta família apresentou um leve crescimento de 14,7% entre 1992 e 2012. Entre os pensionistas com mais de 50 anos, este percentual passou de 39% em 1992 para 34% em 2012.

Um fato importante a ser analisado é o crescimento de famílias do tipo “casal sem filhos” e “casal com filhos de 14 anos ou mais”. Note que este tipo de família cresce tanto no total de pensionistas, quanto nos grupos de até 50 anos e mais de 50 anos, o que pode ser visto na tabela a seguir.

Tabela 9 - Pensionistas: tipo de família – Brasil: 1992, 2001 e 2012

Faixa etária do pensionista e tipo de família	1992	2001	2012	Var. (92/2012)
Total				
Casal sem filhos	5,6	6,3	10,2	80,3
Casal com todos os filhos menores de 14 anos	7,2	5,9	4,0	-44,4
Casal com todos os filhos de 14 anos ou mais	6,4	7,0	8,6	34,0
Casal com filhos menores de 14 anos e de 14 anos ou mais	6,3	4,6	2,5	-60,5
Mãe com todos os filhos menores de 14 anos	5,8	4,5	2,5	-56,1
Mãe com todos os filhos de 14 anos ou mais	34,0	36,1	32,6	-4,1
Mãe com filhos menores de 14 anos e de 14 anos ou mais	8,6	5,2	2,8	-67,3
Outros tipos de famílias	26,2	30,4	36,9	40,8
Total	100,0	100,0	100,0	-
Até 50 anos				
Casal sem filhos	3,8	4,7	9,3	146,8
Casal com todos os filhos menores de 14 anos	11,1	10,7	9,4	-14,8
Casal com todos os filhos de 14 anos ou mais	5,6	9,0	14,0	148,5
Casal com filhos menores de 14 anos e de 14 anos ou mais	10,9	9,6	7,4	-32,3
Mãe com todos os filhos menores de 14 anos	14,6	12,4	9,2	-36,7
Mãe com todos os filhos de 14 anos ou mais	23,2	28,3	26,7	14,7
Mãe com filhos menores de 14 anos e de 14 anos ou mais	20,4	14,0	9,6	-52,8
Outros tipos de famílias	10,4	11,3	14,3	38,0
Total	100,0	100,0	100,0	-
Mais de 50 anos				
Casal sem filhos	6,5	7,0	10,4	59,2
Casal com todos os filhos menores de 14 anos	5,3	3,9	2,7	-50,1
Casal com todos os filhos de 14 anos ou mais	6,7	6,1	7,2	7,4
Casal com filhos menores de 14 anos e de 14 anos ou mais	4,1	2,5	1,3	-68,5
Mãe com todos os filhos menores de 14 anos	1,6	1,4	0,9	-44,2
Mãe com todos os filhos de 14 anos ou mais	39,0	39,3	34,0	-12,8
Mãe com filhos menores de 14 anos e de 14 anos ou mais	3,1	1,6	1,2	-62,3
Outros tipos de famílias	33,6	38,1	42,4	26,0
Total	100,0	100,0	100,0	-

Fonte: Pnad/IBGE.

No Brasil, dentre todos pensionistas, a taxa de analfabetismo passou de 29,4% em 1992 para 25,3% em 2001, chegando a 22,7% em 2012. Em 1992, a maior taxa de analfabetismo preponderava na população feminina. A partir da Tabela 12 podemos visualizar que dentre o grupo de pensionistas do sexo masculino, 17,3% eram analfabetos, enquanto no grupo feminino esta proporção era de 30,3%. Entretanto, este cenário se inverteu ao longo dos anos e, em 2012, o percentual de analfabetos era maior na população masculina.

A escolaridade média dos pensionistas entre 1992 e 2012 aumentou, em média, 1 ano de estudo. No grupo dos pensionistas do sexo masculino a escolaridade média praticamente não se alterou. Em 1992 era de 4,3 anos e em 2012 passou para 4,5 anos de estudo. No grupo de mulheres a escolaridade passou de 3,5 anos em 1992 para 4,8 anos em 2012, apresentando um aumento de 38,6%. Como a maioria dos pensionistas é do sexo feminino, a escolaridade média do total de pensionistas brasileiros é fortemente influenciada e bastante próxima da taxa do grupo de pensionistas do sexo feminino. A Tabela 11 apresenta estas informações.

Tabela 10 - Pensionistas: Analfabetismo e Escolaridade – Brasil:1992, 2001 e 2012

Estatísticas	Total				Masculino				Feminino			
	1992	2001	2012	Var. (92/2012)	1992	2001	2012	Var. (92/2012)	1992	2001	2012	Var. (92/2012)
Taxa de analfabetismo	29,4	25,3	22,7	-22,8	17,3	24,0	27,7	59,6	30,3	25,4	21,9	-27,5
Escolaridade média (em anos de estudo)	3,5	4,1	4,8	35,0	4,3	4,5	4,5	3,0	3,5	4,1	4,8	38,6

Fonte: Pnad/IBGE.

Em relação ao rendimento familiar *per capita* dos pensionistas, observa-se elevação constante e significativa entre 1992, 2001 e 2012. Este crescimento se dá em função dos aumentos que o salário mínimo vem tendo ao longo dos últimos anos, particularmente a partir de 1996. Isto faz com que o rendimento familiar *per capita* calculado com base no salário mínimo, diminua continuamente. Como o piso previdenciário e assistencial no Brasil é atrelado

ao salário mínimo²⁴, o ganho real no segundo afeta positivamente o primeiro, mas reduz o valor médio expresso em salário mínimo. E isso ocorre para homens e para mulheres nos três períodos analisados. Apesar dessa característica comum, o valor médio do benefício de pensão dos homens, que era maior do que de mulheres em 1992, passa a ser ligeiramente inferior ao da mulher em 2012. Podemos observar abaixo.

Tabela 11 - Pensionistas: Rendimento familiar – Brasil: 1992, 2001 e 2012

Características	Total				Masculino				Feminino			
	1992	2001	2012	Var. (2001/2012)	1992	2001	2012	Var. (2001/2012)	1992	2001	2012	Var. (2001/2012)
Rendimento familiar per capita (em R\$) ¹	1.807	935	1.181	26,3	2.264	1.042	1.156	10,8	1.775	925	1.185	28,1
Rendimento familiar per capita (em s.m)	5,2	2,5	1,9	-63,4	6,5	2,8	1,9	-71,4	5,1	2,5	1,9	-62,6

Fonte: Pnad/IBGE.

¹ Deflacionado pelo INPC.

A Tabela 13 apresenta a quantidade de benefícios de pensão no Brasil e o valor gasto como proporção do PIB entre 1995 e 2012. As estatísticas evidenciam um aumento de 61,3% na quantidade de pensões pagas no período de 1995 a 2012. Enquanto em 2012 o valor gasto para o pagamento de pensões representava 2,3% do PIB, em 1995 este mesmo gasto representou 1,8%, variando 27,2 % em 17 anos.

O aumento do número de benefícios de pensão por morte está associado, principalmente, ao crescimento de pensões geradas pelo Regime Geral. Entre 1995 e 2012, o número de pensões pagas pelo INSS cresceu 63% e o gasto com as mesmas aumentou 44,9%. Entretanto, a quantidade de pensões pagas pelo Regime Próprio da União cresceu 36,4% e seus gastos variaram negativamente 1,3%.

Deve ser destacado ainda que a incidência de benefício de pensão no total da população cresce de 2,9% para 3,8% em dezessete anos, o que equivale a um aumento de 28,6% no período, ou 1,5% ao ano.

²⁴ Conforme Lei 8.213 de 1991.

Tabela 12 - Pensão por morte no Brasil: quantidade e valor gasto por ano pela União a)

Ano	Total		INSS		RPPS (União)	
	Quantidade	Gasto (% PIB)	Quantidade	Gasto (% PIB)	Quantidade	Gasto (% PIB)
1995	4.654.405	1,8	4.353.982	1,1	300.423	0,7
1996	4.858.076	1,7	4.515.873	1,1	342.203	0,6
1997	5.066.249	1,8	4.709.898	1,1	356.351	0,6
1998	5.213.961	1,9	4.840.703	1,2	373.258	0,7
1999	5.375.012	2,0	5.000.117	1,3	374.895	0,7
2000	5.545.251	2,0	5.159.691	1,3	385.560	0,7
2001	5.681.736	2,1	5.286.249	1,4	395.487	0,7
2002	5.891.037	2,1	5.485.800	1,4	405.237	0,7
2003	6.017.142	2,2	5.601.443	1,5	415.699	0,7
2004	6.231.377	2,2	5.798.147	1,5	433.230	0,7
2005	6.347.758	2,2	5.913.425	1,5	434.333	0,7
2006	6.492.854	2,2	6.050.004	1,5	442.850	0,7
2007	6.667.632	2,2	6.219.256	1,5	448.376	0,7
2008	6.855.308	2,1	6.402.661	1,4	452.647	0,7
2009	6.986.873	2,3	6.584.586	1,5	402.287	0,8
2010	7.162.581	2,2	6.756.455	1,5	406.126	0,7
2011	7.329.740	2,2	6.921.134	1,5	408.606	0,7
2012	7.508.268	2,3	7.098.594	1,6	409.674	0,7
Var. (1995-2012)	61,3	27,2	63,0	44,9	36,4	-1,3

Fonte: MPAS e STN.

a): posição em dezembro.

Em 2012, pagaram-se R\$ 99.144 milhões em pensão por morte (sem considerar os RPPS estaduais e municipais), consumindo 2,3% do PIB. Entre os beneficiários 86,7% são de mulheres, com média de idade 63,4 anos. O valor do médio do benefício foi de R\$ 755 para o RGPS e de R\$ 5.532 para o RPPS.

2.5 Por que então não reformar outra vez?

O Brasil é o país que mais envelhecerá na América Latina nos próximos anos. Dois fatores contribuem para isso. A queda acentuada da mortalidade nas idades avançadas e a redução na taxa de fecundidade são os motivos que explicam esse envelhecimento.

Digamos que estamos diante de um fenômeno que traz duas consequências: do ponto de vista da população, isto é bastante positivo, pois

indica que está havendo melhoria da qualidade de vida. Mas quando pensamos em termos de sociedade, isto pode se tornar um problema grave, caso os governos e a sociedade não se organizem e se adaptem às novas realidades. A projeção feita pelo IBGE, com revisão em 2013, estimou a expectativa de vida dos brasileiros e mostrou que a mesma vem aumentando. A partir de 2014 as mulheres passam a viver, em média, 78,8 anos e os homens, 71,6. De fato, se o sistema previdenciário mantiver as regras atuais, a pressão sobre os gastos aumentará cada vez mais.

Como visto, as projeções fiscais realizadas indicam que haverá forte pressão sobre os gastos públicos. Isto também foi observado por Caetano (2014). Se não houver aumento no PIB que acompanhe os gastos previdenciários, teremos um cenário em que as contas públicas serão fortemente pressionadas pela previdência social, tornando bastante difícil uma maior transferência de recursos para áreas básicas como saúde, educação e programas de transferência de renda. No caso das pensões por morte, vimos que, por não ter havido praticamente barreiras ou restrições para concessão desses benefícios até 2014, a sustentabilidade foi sendo comprometida ao longo dos anos. As transformações pelas quais a nossa sociedade atravessa, especialmente no que se refere às mudanças demográficas, serão elementos adicionais a pressionar ainda mais as contas públicas. A população jovem, por sua vez, recém-ingressa no mercado de trabalho, pagará ao longo de sua vida profissional uma conta maior para manutenção de pensões e aposentadorias para a população idosa, que deve aumentar em um milhão por ano nas próximas quatro décadas.

O que se pretende mostrar aqui é o quadro bastante preocupante do sistema de previdência no Brasil. Os dados dão a impressão de que, considerando todo este cenário, e mesmo já tendo passado por duas reformas, uma nova rodada seria importante para que fossem corrigidos os problemas de insolvência do sistema. Mas esta terceira reforma não aconteceu, e por quê? Entende-se que, embora o argumento de que o sistema previdenciário brasileiro careça de ajustes fiscais importantes seja forte, ele não é suficiente para responder por completo as questões fundamentais desta tese. A resposta estaria nas “regras do jogo político” da nossa sociedade. Em especial, nas

relações entre o Legislativo e o Executivo no Brasil. E é o que será tratado nos capítulos a seguir.

Capítulo 3 - Reforma administrativa do Estado, reforma da previdência e estudos legislativos

3.1 Introdução

A rigor, a reforma da previdência social é tema recorrente na pauta de discussões e na lista das reformas a realizar por sucessivos governos brasileiros. Desde a promulgação da Constituição de 1988, diferentes atores governamentais e não-governamentais debatem a necessidade de promover mudanças nos regimes de previdência – e no sistema de seguridade social –, mas divergem sobre o sentido das mudanças. Dependendo da correlação de forças políticas, das circunstâncias macroeconômicas e das preferências ideológicas dos formuladores de políticas públicas e sociais, as propostas podem caminhar em direções bastante divergentes. Conquanto o leque de alternativas reflita, em grande medida, as análises mais objetivas de especialistas, é preciso considerar que, mesmo para estes últimos, nem sempre a interpretação dos números e dados atuariais antecede causalmente suas escolhas e preferências.

No capítulo anterior, mostramos o cenário atual de receitas e despesas da previdência no Brasil. Vimos que, do ponto de vista do equilíbrio das contas, as projeções fiscais têm indicado que o gasto previdenciário no Brasil pressionará de forma importante as nossas despesas públicas. Estas análises acabam por reforçar um pressuposto de que as reformas da previdência ocorridas no Brasil (1998 e 2003) foram motivadas pelas questões de déficits crescentes e de envelhecimento populacional. Pensando a partir desta linha de raciocínio, e levando em consideração que o cenário previdenciário ainda se mostra preocupante, a melhor medida a ser tomada, portanto, seria realizar uma nova rodada de reformas até se encontrar a solução para os problemas. Entretanto, sabemos que o aumento crescente dos déficits previdenciários e o envelhecimento da população, por si sós, não são motivos suficientes para mobilizar os agentes políticos por uma nova mudança na legislação. Há outras variáveis explicativas para entender o que está por trás das reformas. Este

capítulo, portanto, será dedicado a tentar entender quais são elas para responder a duas das três questões fundamentais desta tese: Reformar a previdência é difícil mesmo? Por que houve reformas apesar das dificuldades?

Diante desses argumentos, é necessário refletir sobre algumas importantes questões: por que a discussão sobre as reformas na previdência social no Brasil ganha vigor em determinadas situações e não em outras? Por que em alguns momentos a discussão sobre a reforma avança e noutros ela se torna inviável ou paralisada? Que outros fatores, além dos gastos previdenciários, são os reais estimuladores das ações em prol de reformas? Quais são as principais motivações para a aprovação delas? Por que em diferentes momentos a reforma da previdência ora recuou, ora se anulou, mas em outros momentos avançou? É por estas questões que avaliar ciclos de estruturação, inércia e reforma das mudanças na previdência é uma tarefa importante a cumprir na pesquisa (Caetano et al, 2012).

No capítulo anterior, isolamos os fatores econômicos e os demográficos como forma de retratar o cenário previdenciário. Neste capítulo, apresentaremos três eixos de análises que possuem grande importância no debate sobre a reforma da previdência no Brasil. Acreditamos que esses eixos oferecerão, em dada medida, um conjunto de informações relevantes para compreender as variáveis fundamentais que possuem ampla capacidade de explicar a implementação do projeto de reformas previdenciárias no Brasil. Estes três eixos teórico de análise são: a) a discussão da previdência do ponto de vista da ideia de reforma do estado; b) a concepção de previdência social na visão de diferentes *policy makers*; e, por fim, c) a reforma da previdência balizada pela dinâmica das relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil.

3.2 A reforma do Estado brasileiro

Se pensada a partir de outra perspectiva, observaremos que a reforma previdenciária brasileira foi concebida no âmbito de um projeto maior, iniciado na década de 1990, que se caracteriza como Reforma do Estado. Esta discussão se inicia durante a década de 80, mas tomou maior fôlego e um contorno melhor definido a partir da década de 90. Foi compreendida por vários especialistas como uma resposta à crise mundial assistida pelas sociedades

modernas que se iniciou nos anos 70, e que se tornou mais grave, nos anos 80. A consequência desta crise era um cenário de baixo crescimento econômico, aumento de inflação e de desemprego, que afetou bastante o Brasil.

Foi no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que Bresser Pereira, à época ministro do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), desenvolveu o *Plano Diretor da Reforma do Estado*, publicado em 1995, considerado como marco da Reforma Gerencial do Estado Brasileiro. Podemos dizer que este documento serviu como um anteparo para propostas de Emenda Constitucional que o Executivo apresentou ao Congresso Nacional orientada para as reformas das áreas administrativas e previdenciárias.

Neste Plano Diretor, Bresser Pereira, junto com uma equipe de especialistas, divulga, após ampla discussão e aprovação pela Câmara da Reforma do Estado, um conjunto de regulamentos que visa à reconstrução da administração pública brasileira em bases “mais modernas e racionais (pg. 6)”. Para Bresser e a sua equipe, seria necessário que a administração pública brasileira fosse transformada em um tipo mais gerencial, baseada em conceitos mais atualizados de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados, e descentralizada, para poder chegar ao cidadão. Para eles:

“a reforma do sistema previdenciário do servidor público é um passo fundamental e imprescindível para o equacionamento da crise fiscal e a própria reforma do Estado (p.32)”.

Entre uma série de medidas a serem adotadas, lá já se via parâmetros claros para o projeto de reforma da previdência social. Na passagem abaixo, podemos verificar uma previsão de mudança na legislação previdenciária através de uma PEC:

“Os diagnósticos e o quadro teórico apresentados no “Plano Diretor” serviram de base para as propostas de Emenda Constitucional que o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional para as reformas nas áreas administrativa e

previdenciária (neste último caso, no que respeita às aposentadorias e pensões dos servidores públicos). Tais propostas de Emenda visam, por um lado, garantir conquistas da Constituição de 1988, as quais, na realidade, nunca se concretizaram, tais como a definição de tetos precisos para a remuneração dos servidores ativos e inativos e a exigência de Projeto de Lei para aumentos de remuneração nos Poderes Constituídos. Por outro lado, mediante a flexibilização da estabilidade e da permissão de regimes jurídicos diferenciados, o que se busca é viabilizar a implementação de uma administração pública de caráter gerencial. Já no caso da Emenda na área da Previdência Social, objetiva-se assegurar que as aposentadorias ocorram em idade razoável e que sejam proporcionais ao tempo de contribuição do servidor. (p. 7)”

Para os defensores da reforma do estado, esta e outras mudanças eram necessárias, pois construiriam um determinado tipo de “administração pública gerencial” que serviria como um dos principais pilares de enfrentamento da crise em que o Estado brasileiro atravessava. Seria, portanto, uma alternativa à criticada “administração pública burocrática”, engessada e paralisada, viabilizando o combate efetivo da crise fiscal, da redução de gastos, tornando a gestão pública mais eficiente. Para os implementadores da política, as medidas visavam proteger o patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta. Segundo Bresser-Pereira (2005):

“a reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará também ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais”.

Os propositores da administração pública gerencial a definem, portanto, pelas seguintes características:

- É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados (a burocrática seria auto focada, com ênfase nos processos);
- Pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança (agente-principal);
- Serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação;
- Utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos, fixando metas de resultados associadas a prêmios e penalizações, mas oferecendo maior liberdade na escolha dos meios apropriados ao cumprimento das metas.

Apesar do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado jamais ter sido totalmente implementado, algumas de suas diretrizes foram parcial e progressivamente seguidas na agenda do segundo mandato de FHC e nos dois mandatos de Lula. Com o objetivo duplo de facilitar o ajuste fiscal e aumentar a eficiência da administração, o projeto dividia a atuação do Estado em quatro setores: núcleo estratégico; atividades exclusivas; serviços não-exclusivos; e produção de bens e serviços para o mercado.

No núcleo estratégico, chefiado por agentes políticos, seriam definidas as leis e políticas públicas, mantendo servidores estatutários e propriedade estatal. As atividades exclusivas do Estado seriam as que exercem o poder do Estado de regular e tributar (polícia, órgãos de fiscalização, forças armadas, sistemas unificados de transferências como o SUS), mantendo também servidores estatutário e propriedade estatal, mas com autonomia financeira e metas fixadas em contratos de gestão. Os serviços não-exclusivos ou competitivos seriam aqueles que, embora não envolvendo o poder do Estado, são realizados ou subsidiados por ele por serem considerados de alta relevância para os direitos humanos ou por envolverem externalidades, não podendo ser plenamente financiados no mercado pela cobrança dos serviços (educação, saúde, cultura, lazer, transporte, pesquisa) - estes seriam transferidos via “publicização” para organizações sociais, de propriedade “pública não-estatal”, subsidiadas por recursos públicos, com pessoal regido

pela CLT e gestores com metas fixadas em contratos de gestão. Finalmente, a produção de bens e serviços para o mercado seria realizada por sociedades de economia mista (no caso de setores considerados estratégicos) ou por empresas privadas, o que pressupunha a privatização em setores como indústria, energia, bancos, telecomunicações etc.

Quanto à gestão de recursos humanos, o diagnóstico tem sido de que o setor público, em geral, paga muito pelos serviços de nível de médio, com baixa produtividade. Uma forma de estimular a eficiência seria a ênfase em promoções e gratificações de desempenho conforme avaliações de resultados associados a metas institucionais, distribuídas entre os servidores de forma diferenciada, para estimular a competição e a valorização dos melhores profissionais. Defende-se ainda uma política de concursos periódicos, a valorização dos cursos de formação, a estruturação de carreiras com maior amplitude salarial entre o piso e o teto, a redistribuição geográfica dos servidores (concentrados no Rio e em Brasília), enxugamento das estruturas de atividades-meio e fortalecimento das atividades-fim. Nesse sentido, os articuladores da mudança propunham que:

“É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento” (1995).

Outros autores no Brasil se debruçaram sobre as análises de reforma do estado. Diniz (1997), que possui muitos estudos sobre o tema, também argumentou que a questão da reforma do estado no Brasil adquiriu centralidade como resposta à grave crise econômica que o país atravessou na década de 80. Segundo ela:

“o cenário de hiperinflação, altas taxas de desemprego, altíssimo endividamento externo passou a ser o combustível necessário para que houvesse uma transformação do modelo de estado que

existia. Associado a isso, o Brasil ainda tinha que compatibilizar esta agenda de melhorias econômicas com outra que buscava a consolidação da democracia após um período longo de ditadura militar”.

Apesar de haver convergência entre os debatedores nesses pontos, a discussão sobre reforma do estado está longe de ser consensual entre os especialistas. Podemos encontrar uma produção bastante significativa sobre reformas que critica a ideia de administração pública gerencial, calcada na eficiência dos agentes públicos. Diniz (1997) faz isto e vai além, mostrando que a ênfase no viés da eficiência, levado às últimas consequências, é uma visão reducionista e levaria a reforma do estado a um “impasse teórico” (p. 46). Para a autora, a ideia de eficiência estatal, portanto, seria incompatível com:

“o fortalecimento dos requisitos da democracia. (...) a governabilidade das economias de mercado, num mundo globalizado, e a plenitude democrática obedeceriam a lógicas antagônicas (p.14)”.

Finalmente, Diniz acredita que “a ênfase unilateral nos aspectos econômicos conduz a um (...) equívoco. Trata-se, portanto, do pressuposto de um automatismo cego do mercado globalizado” (p.14)

Assim, seria necessário romper com este tipo de paradigma de reforma do estado, repensando-o em outros moldes. A autora também critica algumas análises que vigoraram sobre uma determinada “paralisia decisória” no período da Nova República no Brasil. Na visão da autora, o período em que se inicia a discussão de reforma do estado brasileiro está longe de ser um momento de enrijecimento do poder público em relação às políticas a serem adotadas, pois, para a autora, o período em que a discussão sobre reforma de estado se torna mais latente no Brasil, ou seja, na Nova República, há no Brasil uma oferta extraordinária de planos econômicos, políticas e experimentos reformistas, refletindo uma dinâmica por parte do governo muito intensa.

Melo (1998), ao analisar estudo feito por Diniz, também encontra um período de grande produção de políticas públicas no Brasil e ressalta a importância do que a autora observa como um período de “hiperativismo decisório no Brasil:

“(...) a Nova República teria se caracterizado por paralisia decisória. A autora mostra que, na realidade, o que ocorreu é exatamente o contrário. A Nova República está associada a uma espécie de hiperativismo decisório. Nesse período, multiplicaram-se os planos econômicos, as políticas salariais e os padrões monetários, ao mesmo tempo em que proliferaram os experimentos reformistas não só no campo econômico mas também no das políticas sociais. Trata-se de um dos períodos mais intensamente reformistas da história contemporânea (p.1)”.

Melo considera que a análise é importante porque se opõe ao argumento que muitas vezes aparece no debate, de que o período em que se discutia a reforma do estado no Brasil, caracterizava-se por certa “paralisia decisória”. Esta paralisia, por sua vez, seria frequentemente proposta:

“com base na suposta ingovernabilidade da Nova República (...) onde (...) o excesso de demandas distributivas e de participação — em uma situação como a da Nova República, em que o sistema político, ainda pouco institucionalizado, apresentava baixa capacidade de processamento — teria levado a uma saturação da agenda pública (1998, p.2)”.

O autor ainda mostra que, na visão de Diniz, a questão deve passar para além das tentativas de reformas econômicas e sociais já que o problema brasileiro reside na escassa *capacidade de fazer valer* decisões e não na *capacidade decisória* como tal (p.2).

Ao contrário de Bresser Pereira, Diniz defende a ideia de que as reformas realizadas nos anos 90, notadamente a privatização, a liberalização

comercial e a abertura da economia, tiveram eficácia no desmonte dos alicerces da antiga ordem, de tal forma que qualquer perspectiva de retorno ao passado torna-se anacrônica. Entretanto, para ela, dentro do atual modelo em que vivemos, seriam possíveis diferentes estratégias de desenvolvimento, algumas totalmente opostas às políticas que foram implementadas pela equipe do governo FHC.

Boschi e Soares (2002) também chamam a atenção para o novo modelo regulatório criado no âmbito da reforma do estado. Para os autores, este novo modelo cria consequências perversas, como o enfraquecimento da democracia:

“Com a introdução dos novos arranjos regulatórios, a consequência não é necessariamente a neutralização do papel do Estado pela autonomização de esferas e arenas decisórias, mas o fortalecimento do Executivo pela autonomização de uma tecnocracia ‘ilustrada’, desequilibrando ainda mais a relação entre os Poderes. Esta nova modalidade de regulação, em última análise, redundará, não na erosão do Estado (...), mas no enfraquecimento da democracia” (p. 247).

Boschi (2010), em trabalho posterior afirma que:

“essa reconfiguração do papel relativo do Estado e dos atores sociais (...) tem a sua dinâmica marcada pelo fato de que, a partir do eixo preponderante da política econômica, se redefinem as modalidades de intervenção, interpondo-se o mercado como o fundamento das relações no interior do próprio aparelho estatal, deste com relação à sociedade e entre os principais atores organizados. São dois os pilares da nova modalidade de intervencionismo estatal nos anos 1990: abertura comercial e privatização, vinculados pelo eixo da estabilização econômica que, por seu turno, lhes confere sentido”. (p. 94-95).

Cohn (1997) também entra neste debate e defende a reflexão de Diniz e Boschi ao analisar a reforma do estado pela perspectiva da saúde pública. A autora alerta para o fato de:

“A questão da tão controversa reforma do estado e das políticas públicas presente atualmente na agenda brasileira (e latino-americana em geral) vem sendo remetida (...) à dimensão assumida como nuclear da crescente crise fiscal do Estado frente aos inúmeros encargos que foram por ele historicamente sendo assumidos, em particular a partir dos anos 1960, e mais acentuadamente a partir da Constituição de 1988. (...) A partir da década de 1980, portanto, começa a prevalecer a concepção sustentada pelas teorias de Estado mínimo, que atribui ao mercado a função reguladora básica na alocação de recursos e ao Estado fundamentalmente as ações orientadas para a renda. No entanto, vários autores de distintas matizes de pensamento alertam para o fato de que, em que pese o ideário neoliberal na defesa do Estado mínimo (...), a recente história dos países latino-americanos vem demonstrando que o ajuste estrutural de suas economias tem demandado a presença decisiva do Estado (pag. 86 e 87, Reforma do Estado e saúde)”.

Para estes autores, fica claro que o modelo reformista adotado no Brasil, apesar de ter adquirido centralidade na agenda pública brasileira, a partir do Fernando Collor, não foi capaz de alcançar as melhorias que preconizavam. Para estes autores, o tipo de política de gestão defendida e adotada é limitadora, pois acaba focando em conceitos que, no fim das contas, afastam-se de um projeto de melhoria da gestão pública brasileira. No trecho abaixo de outro estudo de Diniz (2001), isto fica bem claro:

“No decorrer dos anos 90, o tema da reforma do Estado adquiriu centralidade na agenda pública brasileira. A partir da presidência de Fernando Collor, desencadearam-se as primeiras medidas para reduzir o Estado e realizar a ruptura com o passado

intervencionista, típico do modelo da industrialização substitutiva de importações e do desenvolvimentismo dos governos militares de 1964 a 1985. Esse esforço reformista foi aprofundado no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que se propôs a tarefa de sepultar a Era Vargas e superar os entraves representados pela sobrevivência da antiga ordem. Através da prioridade atribuída às reformas constitucionais, iniciou-se um processo de desconstrução legal e institucional, que abriu o caminho para a reestruturação da ordem econômica e, sobretudo, para a refundação do Estado e da sociedade de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente. A instauração de um novo modelo econômico centrado no mercado foi acompanhado de um projeto ambicioso de dar início a uma nova era. Entretanto, limitada por uma visão restritiva de teor administrativo, a reforma do Estado do governo Cardoso foi capturada pela meta do ajuste fiscal, revelando-se incapaz de realizar a ruptura anunciada”.

Entretanto, Bresser (2005) se defende deste tipo de críticas afirmando que a ideia de reforma do estado serve para que o país conquiste a capacidade de governança e assim atingir as metas necessárias. Para ele, é muito comum correlacionar reformas com enfoque gerencial da administração pública a uma posição conservadora. Isso se dá pelo fato de que estas políticas emergiram em 1979 com bastante força nos governos Thatcher (Grã-Bretanha) e Reagan (EUA). Entretanto, o autor lembra que reformas semelhantes ocorreram em governos sociais-democratas como na Austrália, Nova Zelândia e Suécia, como também observado por Richardson (2005) e Spink (2005).

Para Bresser (1995), portanto:

“A reforma gerencial de 1995 parte do pressuposto de que o regime democrático, apesar de todas as suas limitações reais, está-se consolidando no Brasil, nega o pressuposto do egoísmo intrínseco do ser humano e não encontra base empírica para a afirmação neoliberal de que as falhas do Estado são sempre

piores do que as do mercado. Por isso, está muito longe de ser neoliberal. Por outro lado, critica a alternativa estatista e burocrática, porque a vê como intrinsecamente ineficiente e historicamente autoritária. Sabe, entretanto, que estas falhas do Estado são grandes, como são fortes as tendências autoritárias da burocracia. Por isso oferece uma combinação de instrumentos administrativos e políticos, apostando que desta forma logrará superar a ineficiência e o autoritarismo da burocracia e oferecer uma alternativa ao individualismo radical da nova direita neoliberal”.

Como pudemos ver, a discussão sobre reforma do estado está longe de ser consensual. Se por um lado existe uma concepção sobre a necessidade de reformar baseado em uma administração gerencial, calcada em metas, com vistas à melhoria dos serviços públicos, por outro há argumentos que defendem que este tipo de ideia acaba por enfraquecer o estado, pois privilegia uma versão mais mercantilizada do Estado, afastando-se daquilo que seria o objetivo maior dos reformistas: a melhoria da capacidade de gestão do governo. Apesar dessas correntes divergentes de pensamento em relação ao melhor modelo de estado a ser adotado, o fato é que, como visto no início desta seção, o Plano Diretor de Reforma do Estado, previu a implementação de Reformas do sistema de previdência social no Brasil.

Como vimos nesta seção, apesar das divergências em torno do debate sobre reforma do estado no Brasil, incluindo-se nesta discussão a questão da reforma da previdência social, a mudança na legislação das regras previdenciárias já estavam previstas no Plano Diretor do governo federal, em 1995. Podemos também verificar que a justificativa sobre esta mudança se dava para conter a pressão fiscal desse tipo de gastos na conta do governo. Porém, este motivo também não se mostra suficiente para explicar a ocorrência de reformas no Brasil. Mesmo que elas tenham ocorrido duas vezes, a implementação de um novo modelo de estado não responde a períodos de inação dos atores políticos em momentos em que novas rodadas seriam fundamentais para equacionarmos as contas.

3.3 Visões sobre a ideia de reforma da previdência no Brasil: dois lados do debate – por que reformar e por que não reformar?

Após discutirmos na seção anterior a política implementada de reforma do estado brasileiro, esta seção tem por objetivo discutir alguns tipos de concepções a respeito de reforma da previdência.

Em geral, os estudos sobre reforma da previdência social em diversos países se baseiam em razões e pressupostos ideológicos. Entre estas razões e pressupostos, dois são comumente notados e acabam dominando a cena do debate. São eles, grosso modo: os que defendem a tese de que reformas da previdência servem apenas para que os países se submetam ao comando do capitalismo internacional²⁵ e os que acreditam na ideia de que reformas previdenciárias são necessárias para uma maior sustentabilidade do sistema em meio às pressões demográficas e do mercado de trabalho. É claro que, dito desta forma, a questão acaba se reduzindo a uma simplicidade que não corresponde à realidade, mas optamos por colocar desta forma para que a fiquem mais claras as correntes mais frequentes de pensamentos sobre reformas do sistema previdenciário brasileiro.

Na linha da primeira perspectiva, Mesa-Lago e Müller (2003) afirmaram que, por exemplo, a reforma da previdência, ou na interpretação deles, “privatização” da previdência em países da América Latina²⁶ consiste em uma resposta positiva a um tipo de pacote enviado por parte de órgãos de financiamento internacionais, aceitos e acatados pelos executivos e legislativos desses países reformados. As reformas ocorreram porque, em dada medida, havia forças propulsoras à aprovação delas. Estas forças seriam: os economistas neoliberais nos ministérios de finanças e da Economia desses países, as instituições financeiras internacionais, os empregadores em geral, os empresários e o setor financeiro. Nesse sentido, estas forças, somadas a fatores políticos, às condições econômicas e à capacidade do Executivo controlar o Legislativo, criaram um ambiente bastante propício para que fosse viável reformar os sistemas de previdência.

²⁵ Esping-Andersen (2003), Orzag & Sitglitz (2001) e Barr (2001). Sobre posições semelhantes acerca da política de seguridade e de emprego no Brasil ver, entre outros Draibe (1998); Draibe, Barros e Azeredo (1991).

²⁶ Os autores observaram as reformas previdenciárias nos seguintes países: Costa Rica, Uruguai, Argentina, Colômbia, México, El Salvador, Chile, Peru e Bolívia.

Entretanto, a análise se fragiliza por não considerar que cada país possui peculiaridades e respostas diferentes às políticas de reformas “enviadas”. Pelo fato das sociedades terem diferenças importantes entre elas, acabam por responder de forma distinta aos pacotes reformistas. Pierson (1994) já havia observado que medidas de retração das políticas sociais nos Estados Unidos e na Inglaterra variaram não só de um país para o outro, mas também de política para cada política dentro de cada país. Esta última, por sua vez, depende do nível de consolidação de suas instituições e das negociações que são feitas entre os atores políticos de cada país.

Esping-Anderson (2003) afirma que as reformas ocorridas na América Latina desconsideraram o objetivo principal do sistema de aposentadoria e pensões, que é garantir o bem-estar e a segurança da população idosa. Com a mudança, as gerações vindouras seriam, portanto prejudicadas por aposentadorias precárias. Maria Lúcia Werneck Vianna (1998) concorda com esta ideia e acredita haver, no caso do Brasil, uma “americanização perversa da seguridade social” (p. 179).

Outros autores se somam às críticas daquilo que Mesa-Lago e Müller chamaram de “privatização” da previdência. Estudos sobre o caso brasileiro, por exemplo, defendem a tese de que a previdência social pode ser vista como um instrumento de redução da pobreza e também ser utilizada como um tipo de política pública redistributiva de renda. Nesse sentido, promovem um debate no qual a previdência social brasileira passa a ser um elemento-chave para a solução dos dilemas da pobreza e da desigualdade no Brasil. Assim, mantê-la como está, é condição essencial para retirar indivíduos da pobreza extrema.

Aqui no Brasil, é possível encontrar uma vasta literatura que sustenta a ideia de que a previdência social tem sido o melhor instrumento para a superação não só da pobreza, mas também da desigualdade. Os pressupostos dessas pesquisas (Delgado e Cardoso Jr., 2000; Delgado, 2005; Lavinias, 2006) passam pela afirmação de que a previdência é um sistema assistencial e redistributivo, em que as contribuições devem ser pagas de acordo com a disponibilidade de cada indivíduo e os benefícios recebidos conforme a necessidade. Dessa forma, sustenta-se a tese de que a previdência deve ser vista como uma “renda mínima”.

Do outro lado do debate, ainda que haja concordância no fato da previdência social brasileira ter gerado um impacto significativo na redução da pobreza individual e familiar e também da desigualdade²⁷, isto deve ser relativizado. Desta tese, podem-se admitir duas questões: a primeira de natureza conceitual, isto é, a ideia de que a previdência passa a ser uma “renda mínima”, e não um benefício contributivo subverte a própria definição de previdência, cuja característica fundamental é ser um seguro que necessita de contribuição para se sustentar. A outra questão está na grandeza da correlação a que se é atribuída à previdência como redutora da pobreza e da desigualdade. A eficácia da previdência como redutora da pobreza no Brasil se acelerou até 2002, mas deixou de crescer e caiu ligeiramente a partir deste período.

Podemos ver que os dados recentes sobre a diminuição da pobreza mostram que utilizar a previdência como instrumento para queda está se esgotando. Já existem estudos que apontam que os grupos mais vulneráveis à pobreza no Brasil, que são as crianças e os jovens, têm sido excluídos da proteção previdenciária. Ao passo que os grupos mais idosos – que no Brasil vivem em condições melhores do que os mais jovens - têm cobertura previdenciária de quase 100%:

“Entre 1979 e 2006 reduzimos o grau de proteção previdenciária de crianças e jovens. No entanto, crianças e adolescentes são, em geral, filhos de jovens adultos. O que significa dizer que é necessária uma política que incorpore jovens e adultos jovens ao mercado formal de trabalho para que suas proles tenham cobertura previdenciária. O grupo de jovens e crianças no Brasil é o mais afetado pela pobreza e extrema pobreza. São eles que vêm sendo sistematicamente excluídos do acesso a posições que lhes permitam condições de vida autônoma. Nesse sentido, o fato de a pobreza ter diminuído não significa que tal diminuição tenha atingido os mais carentes, como tem sido amplamente comemorado. A falta de cobertura previdenciária é uma das

²⁷ Ver entre outros, Delgado e Cardoso Jr. (2000), Delgado (2005), Barros e Carvalho (2005); Barros, Henriques e Mendonça (2000), Moura, Tafner e Jesus Filho (2006).

causas e uma das consequências dessa grave situação social” (Tafner, Botelho e Erbisti, 2013).

Assim, esta corrente de autores defende que a reforma poderia ser fortemente defendida do ponto de vista das condições de crianças e jovens no Brasil, uma vez que, partindo do pressuposto de que a sociedade gasta muito com previdência, cobrindo um grupo que não está em situação mais vulnerável, acaba por diminuir a quantidade de recursos necessários para melhorar as condições de vida da população mais jovem, descoberta deste sistema previdenciário. Dessa forma, programas focalizados receberiam importantes fontes de recursos para solucionar esta questão. Políticas do tipo Bolsa Família (Barros, Carvalho, Franco e Mendonça, 2006; Tafner, Carvalho e Botelho, 2009; Ipea, 2012), têm eficácia elevada na redução da pobreza e da desigualdade de renda, dado seu elevado grau de focalização, além de ter reduzido custo fiscal. Esta eficácia deve-se, basicamente, a sua capacidade de atingir os mais pobres. Além disso, elevar cada vez mais o gasto com previdência diminui a disponibilidade de recursos para áreas como saúde, educação e infraestrutura, todas elas essenciais à sustentação do crescimento da economia brasileira (Rocha e Caetano, 2008).

No bojo dessas questões relacionadas às correntes reformistas e não reformistas da previdência social brasileira, estendem-se também, no Brasil, as discussões e divergências em torno da reforma previdenciária que ocorrem de modo mais proeminente nas questões relacionadas aos problemas de ordem fiscal, do desacordo sobre sua natureza deficitária ou superavitária, dos modelos possíveis de complementaridade entre previdência pública e previdência privada, dos impactos potenciais produzidos por regras diferentes no regime previdenciário dos servidores públicos e dos servidores da iniciativa privada e outras que, por diversas que sejam, são observadas do ângulo de suas implicações fiscais. Não há dúvida que o desenho do modelo fiscal e contributivo da previdência social incide, em última instância, naquilo que é o mais relevante nas discussões das políticas sociais e de assistência: quem recebe o quê, como e quando?

O debate sobre reformas previdenciárias ainda é pautado por discussões bastante controversas, muitas vezes incrementadas por confrontos

acalorados e fortemente politizados e partidarizados. Esses são um dos motivos pelos quais qualquer governo, nacional ou subnacional, enfrenta forte resistência à implementação de projetos de mudança estrutural. Por essas razões, qualquer proposta do Executivo deve se antecipar às preferências do legislador mediano, como precaução para garantir que a matéria seja aprovada sem modificações.

Nesse sentido, coube aqui refletir sobre algumas questões tendo em vista que: a) duas reformas já foram feitas; e b) o quadro (de financiamento do sistema e demográfico) que se apresenta é desalentador em termos de sustentabilidade e do equilíbrio de sistemas previdenciários. Nesse sentido, por que não há uma efetiva mobilização por parte do Executivo e dos legisladores em prol de mudanças?

É razoável pensar que estes, por si só, seriam motivos aceitáveis para mobilizar o Executivo e o Legislativo por mudanças constitucionais. Entretanto, entender as reformas previdenciárias sob o ponto de vista da técnica fiscal e atuarial não são razões suficientes para explicar uma mudança constitucional. O que nos leva a crer que há outros fatores, inseridos na lógica das relações do Executivo e do Legislativo brasileiros, que poderão responder a isso. Gontijo (2012) destacou dos trabalhos de Pierson (1994; 1996; 2001) aquilo que nos permitem acessar as características dos processos políticos que aprovam medidas de (re) ajustes e cortes em provisões sociais já garantidas a segmentos populacionais específicos. A análise deve considerar: os incentivos dos principais atores políticos, as normas institucionais do jogo e a distribuição de poder.

Como sabemos, a reforma da previdência foi de fato realizada e em períodos. O primeiro momento no governo Fernando Henrique Cardoso, apoiado pela plataforma de seu partido, o PSDB. O segundo momento foi o mais surpreendente, pois foi feita por um dirigente de um partido de esquerda, defensor da classe trabalhadora, historicamente contrário às reformas desta natureza, e foi aprovada num período recorde de menos de um ano!²⁸ E o mais impressionante é que o teor desta reforma se orientou basicamente para modificar as regras de aposentadoria do setor público, setor em que o Partido

²⁸ Parece que, em nenhum país do mundo, uma reforma da previdência foi aprovada em tão pouco tempo.

dos Trabalhadores sempre foi um aliado e defensor dos direitos. Como isso foi possível? Isso é uma das questões que serão respondidas neste trabalho.

3.4 Reformas e o Legislativo no Brasil

O diagnóstico dos problemas políticos brasileiros apontava, no início dos anos 90, para as dificuldades do Executivo em construir maiorias congressuais estáveis, principalmente pela combinação entre regras eleitorais que reduziam incentivos à disciplina partidária, uma alta fragmentação decorrente do excessivo número de agremiações na arena parlamentar e dispersão política oriunda de nosso arranjo federativo. Diagnosticava-se, à época, Executivos com grande necessidade de realizar reformas de âmbito nacional, constrangidos por uma arena legislativa tomada por motivos particularistas que representariam veto permanente às ambições reformistas do Executivo (Abranches, 1988; Abrucio, 1998; Stepan, 2002).

As pesquisas conduzidas por Figueiredo e Limongi (1999) reorientaram o método e, por seus resultados, as interpretações sobre o padrão de funcionamento do Legislativo federal. Os autores propunham deslocar as análises sobre os padrões interativos entre Executivo e Legislativo para o interior do Congresso Nacional, apoiados nas mesmas premissas do modelo neoinstitucional comum a todos os estudos recentes sobre o Legislativo. A inovação metodológica foi considerar as regras de organização interna do Legislativo como variável relevante a explicar as estratégias de ação dos parlamentares, e não apenas os incentivos provenientes das regras de nosso sistema eleitoral. Ao demonstrar graus de disciplina partidária e estabilidade bastante altos entre os partidos integrantes da coalizão governativa, a literatura derivada desses achados pioneiros fez o debate dos teóricos dos estudos legislativos se deslocar para compreender os motivos – ou custos – que explicassem a obtenção da disciplina parlamentar nas votações em plenário.

Afinal, embora se observe alto grau de disciplina partidária, continuam a existir os efeitos partidariamente fragmentadores e particularistas que o sistema eleitoral impõe às estratégias dos parlamentares. Se as regras do

processo decisório no interior do Congresso são centralizadoras e o Poder Executivo possui forte poder institucional para controlar a agenda levada a plenário, a arena eleitoral estimula estratégias individuais para aprovação de matérias de cunho paroquialista. O sistema político brasileiro apresenta um hibridismo que conjuga incentivos díspares. Como observou Santos (2002, p. 238):

“de um lado, é razoável sustentar que os legisladores brasileiros têm interesses particularistas e, na maioria das vezes, se esforçam para construir uma boa reputação pessoal a despeito de sua filiação partidária. De outro, também é verdade que, após a promulgação da Constituição de 1988, os partidos brasileiros passaram a exibir um grau razoável de disciplina nas votações nominais no plenário”.²⁹

Neste cenário, como se inserem as reformas constitucionais de que tratamos neste trabalho? Como observado por Coelho (2003), as reformas não podem ser analisadas apenas como resultado das resistências que atores sociais e políticos ofereceram a projetos radicais, ou dos constrangimentos ditados pela política econômica ou previdenciária; há um jogo de poder travado no interior do Poder Executivo pela liderança do processo de reforma.

No caso das reformas da previdência, como toda reforma de alta complexidade, a disputa é multifacetada, configurando o que Santos e Almeida (2011) denominam “uma tomada de decisão sob condição de incerteza”. A teoria indica que, diante da incerteza sobre os resultados das políticas propostas, os parlamentares procuram obter informações críveis de especialistas, se eles próprios não se especializarem, de modo a tomar decisões mais seguras. Como tratado por Limongi (1994):

Daí decorre que, o Poder Legislativo decide com base no maior volume de informação disponível, ou seja, “o Congresso (...) deve

²⁹ Pereira e Muller (2003) também procuram investigar a natureza híbrida do sistema político brasileiro. Dizem haver “incentivos paradoxais”, que impõem disciplina partidária na arena legislativa e personalismo e individualismo na arena eleitoral.

ser capaz de motivar os seus congressistas para que eles se tornem especialistas em certas áreas políticas e, o que é mais difícil, para que usem as informações de que dispõem de maneira benéfica a todos” (Limongi, 1994, p.4).

Na medida em que envolvem elegibilidades, os custos das decisões relativas a reformas previdenciárias exibem uma altíssima visibilidade, porque são fortemente concentrados nos indivíduos. Por outro lado, devido ao fato de a política previdenciária apresentar um hiato temporal entre contribuição e elegibilidade, as decisões envolvem não só elegibilidades presentes, mas também direitos individuais adquiridos e *expectativas de direitos* igualmente individuais.

Melo e Anastasia (2005) também observam que medidas como estas possuem:

“(...) alto grau de desconstitucionalização exigido por tal tipo de proposta (idem). De um lado, a retirada de direitos individuais abre a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário. De outro, qualquer negociação é sempre complexa e novamente coloca em jogo a confiança no Executivo: afinal, a situação daqueles que tiveram seus direitos revistos passa a depender da condução, futura, do processo de regulamentação. (pag. 302)”.

As reformas previdenciárias constituem, portanto, um caso típico de medidas que sofrem grande resistência, pois os custos são concentrados e os benefícios difusos; e interesses concentrados são politicamente mais fortes, além do fato de os indivíduos tenderem a assumir mais riscos nos embates políticos quando o que está em jogo são perdas e não ganhos.

Embora sendo uma reforma que encontra cenário adverso para aprovação, o fato é que duas delas foram propostas e aprovadas, mesmo após negociações prolongadas envolvendo o presidente e o Congresso e exigindo alto custo social (Samuels, 2003; Ames, 2001; Mainwaring, 1999). A seção seguinte cumpre a função de esclarecer alguns determinantes que devem ter

contribuído para a ocorrência das reformas experimentadas pelos sistemas previdenciários brasileiros.

3.5 Determinantes de reformas previdenciárias no Brasil

Mudanças econômicas, pressões fiscais, transformações demográficas, ajustes no mercado de trabalho são algumas das principais motivações de uma parcela significativa dos países quando os mesmos se viram diante do desafio de solucionar os problemas de déficits em seus sistemas previdenciários. Vimos que, se tomarmos por base o cenário atuarial brasileiro, este deveria ser considerado um motivo mais do que suficiente para mobilizar novos ciclos de reforma. Entretanto, também ficou claro que, a despeito deste preocupante cenário, pouco foi feito para que o nosso sistema previdenciário se tornasse sustentável e a condição deficitária acaba por não se mostrar suficiente para viabilizar mudanças constitucionais. A tarefa, portanto, é encontrar os determinantes que mobilizam processos reformistas no Brasil.

Para tentar responder a isto, este capítulo tratou de recorrer a três tradições da literatura e avaliar se as mesmas explicam projetos de implementação de reformas previdenciárias. Em primeiro lugar, observamos que a discussão sobre reforma da previdência aparece no bojo das discussões sobre reforma do estado brasileiro. Nas políticas governamentais de reestruturação da administração pública brasileira, pudemos ver que a reforma da previdência seria algo a ser feito, uma necessidade do novo tipo de estado que se visava construir. De lá pra cá, muitas coisas foram realizadas, mas os dados observados no capítulo dois mostram que foi um projeto inacabado.

Ao analisarmos as diferentes concepções sobre reformas da previdência no Brasil, deparamo-nos com debates antagônicos. Entre eles, há aquele mais recorrente nas pesquisas sobre o tema, que é a concepção segundo a qual a política de previdência social pode ser utilizada como um instrumento de diminuição da pobreza no Brasil encontra-se esgotado. Os dados demonstram, no entanto que, se mantivermos a previdência como um mecanismo redutor do número de pobres, ela se mostra mais custosa, não atinge aqueles que mais necessitam e, portanto, ineficaz para alcançar o objetivo.

Por fim, vimos que, utilizar como instrumento de análise o comportamento do Congresso *vis à vis* a sua relação com o Executivo brasileiro como forma de compreender as variáveis que viabilizam a ocorrência de reformas previdenciárias no Brasil, parece ser um caminho mais promissor a ser tomado. A importância de se analisar a dinâmica entre os atores envolvidos nos projetos de reforma se dá por algumas razões. Como aprovar reformas como essas que, por si só, são de difícil aprovação? Entretanto, os estudos legislativos ainda deixam uma lacuna para as explicações pretendidas aqui.

O que de fato está por trás deste debate? Ao final das análises deste capítulo, fica claro que o dilema previdenciário é uma questão que todos reconhecem como um problema da nossa sociedade. *Policy makers*, Academia, diversas entidades e instituições têm se esforçado para solucioná-lo. No entanto, as três correntes literárias tratadas neste capítulo não foram capazes de responder a questão em toda a sua complexidade.

É razoável pensar que em 1998 e 2003 o Executivo desses governos podia impor estrategicamente as suas preferências em relação àquelas correspondentes à tendência central do Congresso. Mas como foi que isso se deu? Lideranças partidárias também são elementos ricos nesse processo, fornecendo informações sobre o processo de elaboração do projeto de reforma e evidenciando como o poder esteve distribuído entre os vários atores que participaram. Limongi e Figueiredo (1998) dão pista para encontrar algumas respostas ao analisar estas reformas no Brasil:

“O prolongado processo de apreciação da proposta do governo para a reforma da previdência, assim como os resultados por ele obtidos, são vistos como mais uma evidência das dificuldades enfrentadas pelo sistema político brasileiro em promover reformas sociais (...). Assim, a natureza das políticas públicas e a capacidade do governo de promover mudanças nas políticas existentes dependeriam diretamente da forma de governo e das características da legislação eleitoral e partidária. Esse diagnóstico parte do suposto de que as decisões tomadas no Congresso obedecem a uma estrutura de incentivos determinada de forma exógena ao próprio processo decisório. Parlamentares e

presidentes teriam estratégias derivadas direta e exclusivamente de interesses gerados pela separação de poderes vigente no presidencialismo. (...) As dificuldades enfrentadas pelo governo em aprovar a sua proposta de reforma previdenciária, e os resultados até o momento alcançados, podem ser explicados pela natureza das medidas propostas e pelas regras de disputa no interior do próprio Congresso, independentes, portanto, de outras características institucionais do sistema político brasileiro".

Nesse sentido, para que isso seja observado na prática, no próximo capítulo analisaremos comparativamente a tramitação legislativa das PEC 20 e 41 e de outras votações na pauta do Congresso brasileiro para aprofundar o entendimento do processo legislativo no Congresso Nacional. Adicionalmente também, recorrer à verificação do processo de votação e à disciplina partidária, como forma de compreender as estratégias dos diversos atores (Executivo, coalizão de apoio e oposição) para levar adiante seus interesses, são pesquisas que devem ser feitas para enriquecer a análise. Acreditamos que avaliar a tramitação das mesmas, desde sua formulação original até sua aprovação, é tarefa necessária. Estamos convencidos de que, do resultado destas análises, é que encontraremos a resposta para as questões desta tese.

Como observado na introdução desta tese, a análise das votações que será feita no capítulo a seguir, tem como objetivo auxiliar o entendimento, no âmbito da produção de reformas estruturais, de como e em que condições esses acordos são feitos. Observaremos as negociações entre os poderes Executivo e Legislativo de forma a buscar respostas sobre o processo decisório das políticas reformistas no âmbito do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Pereira e Muller também afirmam que, "o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha, a um baixo custo, alto grau de governabilidade. A gama de recursos institucionais que conferem ao Executivo o controle do processo de elaboração e execução do orçamento federal contrabalança as possíveis fragilidades dos seus sistemas eleitoral, partidário e federativo, tantas vezes apontados pela literatura como responsáveis pelas mazelas e problemas governativos no Brasil" (2002,

p. 295). Veremos também que o comportamento dos partidos da oposição e da situação, diante de determinadas mudanças, ocupam uma posição central no debate da reforma previdenciária.

Há elementos fundamentais que ainda não foram considerados até então nesta pesquisa. Para responder as questões centrais, é necessário a partir daqui, iniciar um exame atento aos dados das votações que ocorreram no Congresso durante a tramitação dos projetos de reformas previdenciárias. Estamos cada vez mais convencidos de que há uma determinada lógica que operou naquele momento capaz de nos mostrar o porquê de existir no Brasil momentos mais propícios ou menos propícios à aprovação de mudanças constitucionais. Por trás de toda esta lógica, há um elemento fundamental que será tratado daqui pra frente: o jogo político. E para compreender este jogo, a tarefa a seguir é observar atentamente os dados de votação das reformas, para assim encontrar as respostas desta pesquisa.

Capítulo 4 - Reformas da previdência de FHC e Lula: contextos políticos e análise descritiva dos votos nominais na Câmara e no Senado

4.1 Introdução

Como tratado no capítulo anterior, reformas da previdência costumam ser reconhecidas como empreitadas impopulares e difíceis. Assim mesmo, os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva propuseram e conseguiram aprovar emendas constitucionais e leis que aproximaram as normas previdenciárias brasileiras, ao menos parcialmente, do que advogaram serem regras mais justas e sustentáveis.

A evolução no tempo de fatores demográficos e econômicos, assim como a difusão das diversas matizes de percepções a seu respeito entre estudiosos, agentes públicos e demais cidadãos, são peças tão fundamentais quanto insuficientes para explicar por que tais reformas ocorrem em certos momentos e não em outros. Assim como é visto por Immergut (1992) quando analisa o processo de criação do seguro nacional de saúde na França, na Suíça e na Suécia, aqui, veremos neste capítulo de pesquisa que as instituições – no caso das reformas da previdência, o Congresso brasileiro – são responsáveis pela capacidade de gerar mudanças ou até mesmo estabilizá-las:

“(...) a melhor explicação desses resultados se encontra na análise das instituições políticas de cada país. São elas que estabelecem diferentes regras do jogo para políticos e para grupos de interesse, buscando aprovar ou bloquear planos de ação. Regras de jure que compõem o desenho institucional determinam procedimentos que facilitam ou impedem a tradução do poder político em políticas concretas. Regras de fato que se originam nos resultados eleitorais e nos sistemas partidários alteram a maneira pela qual essas instituições formais funcionam na prática. O conjunto dessas normas institucionais determina

lógicas distintas de tomada de decisão, que definem os parâmetros da ação do governo e da influência dos grupos de interesse”.

Vimos no capítulo anterior, após criticar três tradições literárias no Brasil que poderiam oferecer explicações definitivas para a ocorrência das reformas previdenciárias, isto é: a) a discussão da previdência do ponto de vista da ideia de reforma do estado; b) a concepção de previdência social na visão de diferentes *policy makers*; e, por fim, c) a reforma da previdência balizada pela dinâmica das relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil. Entretanto, toda estas linhas teóricas de análises não se mostraram capazes de explicar as mudanças constitucionais, deixando, portanto, uma lacuna para explicações mais consistentes.

É preciso ainda levar em conta uma série de condições estritamente políticas que também influem decisivamente no equilíbrio resultante entre as muitas forças que impulsionam e dificultam mudanças institucionais como essas. Mais do que isso, quando se trata de alterar a legislação, é para a arena parlamentar que todas as demais forças confluem e, somente por seu intermédio, produzem ou não resultados. Este capítulo tem o objetivo de propor essas explicações a partir da análise desta arena no Brasil.

No ordenamento jurídico brasileiro, em especial, uma emenda à Constituição Federal de interesse do Executivo requer, objetiva e inapelavelmente, no mínimo três quintos dos votos a favor do governo, reafirmados por dois turnos em cada casa legislativa. Em outras palavras, é preciso que a probabilidade média de alinhar-se ao governo o voto de um parlamentar qualquer, em cada turno de apreciação da matéria, seja igual ou superior a 60%, o mesmo que três quintos expressos em porcentagem.

A cada vez que um deputado federal ou senador participa ou não de uma votação nominal qualquer, seu comportamento é influenciado por incontáveis circunstâncias e contingências, das mais próximas às mais distantes no tempo e no espaço. Não se pode garantir de antemão *como cada um votará (ou não)*, nem *como se distribuirá a proporção de votos totais*. Essas variáveis aleatórias, no entanto, devem respeitar, em alguma medida, certas relações regulares com outras variáveis igualmente observáveis quando se

dispõe de uma grande base de dados com todos os votos nominais realizados no Congresso Nacional ao longo de anos. O próximo capítulo buscará identificar relações desse tipo nos dados e testar, por meio de modelos econométricos, se elas se alteraram durante as reformas da previdência empreendidas por FHC e Lula. Antes disso, porém, o presente capítulo apresenta uma análise empírica quantitativa mais descritiva e a associa a uma gama de fatos políticos importantes para qualificar e consolidar uma narrativa que ofereça uma compreensão geral e sintética do fenômeno estudado.

Espera-se que este exercício retroativo contribua para o debate sobre os eventos passados, mas também possa ajudar a embasar projeções, expectativas, ações e futuras análises relacionadas a semelhantes esforços de redesenho das normas vigentes. Em particular, o presente capítulo contribui para a investigação acerca da primeira e da terceira questões fundamentais desta tese: Reformar a previdência é difícil mesmo? Por que foi mais difícil para FHC do que para Lula?

4.2 Problema: os motores e freios das reformas

A corrida presidencial de 2014 no Brasil, concluída com a vitória em segundo turno da candidata à reeleição Dilma Rousseff (PT) sobre Aécio Neves (PSDB), teve o mais apertado placar do atual período democrático, senão da história do país: 51,6% a 48,4% dos votos válidos. Disputada voto a voto e permeada por grandes reviravoltas e incertezas, a campanha não deu espaço a arriscadas controvérsias sobre reforma da previdência. Os planos de governo exigidos por lei e apresentados pelas principais candidaturas, quando chegavam a mencionar a previdência, em geral, propunham apenas medidas vagas sem qualquer custo evidente. Ou prometiam o fim do fator previdenciário, isto é, a contrarreforma de um dispositivo introduzido no governo FHC, defendida na campanha inclusive pelo candidato de seu partido.

Passado o pleito e aberta uma nova janela do ciclo político-eleitoral, ideias impopulares de conter o ritmo da expansão de benefícios e alongar contribuições à previdência para garantir sua sustentabilidade ganham temporariamente a oportunidade de voltar à agenda. Após o anúncio da nova equipe econômica e de suas metas de recompor os saldos das contas

públicas, o PMDB evitou manter o Ministério da Previdência Social e o PDT recusou-se a ocupá-lo na renegociação entre a base pluripartidária de cargos federais para o novo mandato, sinais que já indicavam a espera de alguma exposição eleitoralmente onerosa do titular da pasta, que acabou ficando para seu ex-secretário-executivo e servidor de carreira Carlos Gabas, do PT. Em 30 de dezembro de 2014, a presidente reeleita publicou as Medidas Provisórias nº 664 e 665, que aumentam requisitos e em alguns casos reduzem benefícios previdenciários e trabalhistas que vinham sendo crescentes objetos de estudo (Tafner, Botelho e Erbisti, 2014; Pessoa, 2014; Caetano, 2014; SAE, 2013; Gonzaga e Pinto, 2013), como abono salarial, seguro-desemprego, auxílio-doença e pensões por morte e invalidez.

Mesmo com diferentes proporções, contextos e formas, a começar por tratar-se agora de MPs, levar a cabo essa ou outra iniciativa do tipo que possa vir a tomar corpo não seria uma tarefa inteiramente distinta das realizadas nas reformas da previdência dos governos FHC e Lula. Boa parte dos obstáculos e impulsos não seria inédita, mas sim uma nova versão de vetores que, combinados anteriormente, ora resultaram nas citadas reformas, ora em períodos como o primeiro governo Dilma, em que o apoio majoritário do Congresso ao governo não foi condição suficiente para ocasionar investidas de vulto semelhante na mesma direção.

Com base nisso, este trabalho pressupõe ser relevante verificar se há evidências da suposta dificuldade atribuída à aprovação de reformas da previdência, além de estudar e buscar fatores identificáveis como componentes importantes do conjunto de circunstâncias associadas às vitórias e derrotas legislativas dos governantes que as defenderam perante o parlamento e a sociedade. À procura de “motores” e “freios” atuantes sobre a legislação previdenciária, recorre-se aqui a outros relatos e análises das duas reformas, bem como aos dados de votações nominais na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

4.3 Bases de dados utilizadas

O cerne das análises quantitativas apresentadas neste capítulo e no próximo utiliza duas bases de dados, compartilhadas pelo Núcleo de Estudos

sobre o Congresso do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Necon/Iesp/Uerj) e o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), que reúnem e sistematizam diversas informações de domínio público sobre as votações nominais ocorridas nas duas casas legislativas federais, fontes primárias das bases. As estatísticas geradas baseiam-se em grandes números de observações: da Câmara dos Deputados, são analisados 1.360.104 votos de 2.238 deputados federais entre 1989 e 2013; do Senado, 90.529 votos de 419 senadores nos mesmos anos.

Para aproveitar toda a riqueza contida na quantidade e na variedade dessa massa de dados, optou-se por abarcar na análise estatística todo o quarto de século disponível, que compreende os mandatos de vários presidentes da República no atual período democrático, sob a vigência da Constituição Federal de 1988. Optou-se ainda por realizar algumas análises sem as agregações usuais em estudos que partem das mesmas fontes e investigar não apenas em que proporções os votos se distribuem desta ou daquela maneira entre os *partidos* ou mesmo entre os *parlamentares* nesta ou naquela *votação*. Explorou-se também a diversidade de situações na menor e mais numerosa unidade de observação disponível: o *voto*.

Com uma série de informações sobre cada uma das mais de 1 milhão de observações de votos à mão, é possível estudar como diversas variáveis se relacionam com este ou aquele comportamento dos mais variados grupos de parlamentares, dos mais variados grupos de partidos, nos mais variados tipos de votação, nas mais variadas etapas da história democrática recente do país, podendo todos esses fatores contribuir como *variáveis* na análise. No caso das emendas constitucionais das duas reformas da previdência estudadas, ao manter a análise nesse nível mais extremamente desagregado, as não mais que 128 votações na Câmara tornam-se mais de 65 mil votos, com informação significativa o bastante para ser comparada aos mais de 1 milhão de votos sobre outras matérias, nos mais diversos contextos, com muitas semelhanças e diferenças notáveis. No Senado, analogamente, as duas reformas da previdência tinham apenas 36 votações, mas 2.450 votos para serem estudados.

Em vez de buscar-se um universo restrito a situações parecidas (do qual muito se poderia aprender qualitativamente, mas pouco se extrairia

estatisticamente), tudo o que se quer é justamente que as *variáveis variem* bastante e que haja o maior número de observações possível em cada grupo de casos com características específicas. Assim, torna-se viável “descontar”, dos comportamentos de dentro e fora da base governativa que se veem “a olho nu” nas reformas da previdência, quanto adviria da especificidade de serem votações de emendas constitucionais, de terem ocorrido neste ou naquele mandato, em certas fases dos ciclos político-eleitorais, com dadas proporções de parlamentares no partido do presidente, em situações de maior ou menor fidelidade aos líderes dos próprios partidos ou aos líderes dos partidos dos respectivos governadores e de maior ou menor fidelidades desses líderes àquilo que propunha o governo.

4.4 A desigual dificuldade em aprovar cada reforma

Se a legislação previdenciária no Brasil tem sofrido ajustes ao longo dos anos, isso não significa que seja simples alterá-la. De modo geral, como argumenta Arnold (1990), há um forte componente inercial contrário a propostas de modificações em políticas públicas que venham a impor custos concentrados e gerar benefícios difusos, especialmente quando, para elas serem aprovadas, é preciso que os parlamentares a aprovem nominalmente, à vista dos eleitores mais atentos. No caso de emendas à Constituição brasileira, na proporção de pelo menos três quintos dos votos de duas casas, por dois turnos em cada uma.

O caso da reforma da previdência é agravado por dois fatores, conforme destacaram Figueiredo e Limongi (1999) e Melo e Anastasia (2005). Primeiro, o custo que impõe a determinados setores, além de concentrado, pode ser significativo e imediato, enquanto seus maiores benefícios para a sociedade e as finanças públicas podem só se apresentar em prazos mais longos, por vezes superiores ao de um mandato presidencial. Segundo, o alto grau de desconstitucionalização geralmente exigido antecipa a possibilidade de intervenções do Poder Judiciário que, aliadas a compensações oferecidas pelo Executivo ou pelo Legislativo ao longo do futuro processo de regulamentação, são capazes de anular os benefícios prometidos. Sabemos que o poder Judiciário, que possui de certo modo a capacidade de controlar a

constitucionalidade dos atos do poder Executivo e do poder Legislativo, pode ser considerado como uma terceira casa legisladora (SWEET, 2000) e também cumprir o papel de ser um importante ator com poder de veto no processo legislativo (TSEBELIS, 2002).

Todos esses obstáculos se mostraram presentes nos processos de formulação, proposição, modificação, aprovação, regulamentação e aplicação das reformas da previdência realizadas nos governos FHC e Lula, mas, conjugados a diferentes combinações de outros fatores, seus resultados foram distintos nos dois casos. Ao comparar os dois processos reformistas, Melo e Anastasia (2005) já partem da constatação de duas evidências: 1) Lula enfrentou menores obstáculos e obteve maior grau de sucesso na tramitação de sua proposta do que FHC; 2) a alteração do comportamento de atores relevantes entre um processo e outro incidiu fortemente sobre os percursos das duas propostas de emenda constitucional.

Nas gestões presidenciais de FHC, foram duas as mais relevantes medidas de alteração da legislação previdenciária: a Emenda Constitucional (EC) nº 20, que foi promulgada no último mês de seu primeiro mandato (dezembro de 1998), definindo idades mínimas de aposentadoria para servidores públicos e modificando o cálculo dos benefícios do setor privado; e a Lei nº 9.876, de novembro de 1999, criadora do fator previdenciário, que acompanha a evolução da expectativa de vida e ajusta o valor do benefício conforme o trabalhador antecipa ou posterga sua aposentadoria.

Ao propor ao Congresso, logo no início de seu primeiro e até então único mandato possível, um pacote de reformas constitucionais ligadas à estabilidade econômica, bandeira pela qual fora eleito, o governo FHC já não incluiu no projeto todas as mudanças que afirmava serem necessárias na legislação da previdência. Ainda assim, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33, submetida ao Congresso em abril de 1995, era ambiciosa o suficiente para ser “facilmente classificada entre as políticas públicas politicamente inviáveis” (Figueiredo e Limongi, 1999). Após ser desfigurado na Câmara e parcialmente reconstituído no Senado, um projeto bastante diferente do original foi aprovado na primeira casa, três anos e oito meses após sua proposição inicial.

Nesse longo processo, o Executivo sofreu oito derrotas em plenário, sempre em votações de Destaque para Votação em Separado (DVS), e três na

Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Derrotado na PEC, convocou extraordinariamente o Congresso e, com a colaboração de muitos deputados não reeleitos, conseguiu aprovar a contribuição dos inativos na forma de Projeto de Lei (Melo e Anastasia, 2005).

O percurso da reforma encaminhada no governo Lula foi mais breve e tranquilo. Em abril de 2003, também no início de seu primeiro mandato, o governo apresentou ao Congresso a PEC nº 40, concentrada nas regras previdenciárias para servidores, aposentados e pensionistas do setor público. Foram quatro meses na Câmara, que a aprovou com modificações em agosto, e mais quatro no Senado, onde a agora chamada PEC nº 67 incorporou novas alterações e foi aprovada em dezembro, tornando-se a EC nº 41. Em agosto de 2004, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a constitucionalidade da emenda, o que modificou a norma, de modo que a contribuição dos servidores inativos só fosse feita sobre os valores que excedessem o teto dos benefícios dos trabalhadores do setor privado.

Souza, Zylberstajn, Afonso e Flori (2006) calculam que a redução provocada na dívida implícita do sistema (diferença entre os valores presentes dos fluxos esperados de benefícios e contribuições) teria sido de 13,0% com o projeto original, 10,6% com a versão que saiu da Câmara, 8,0% com a aprovada pelo Senado e, finalmente, 7,5% após a apreciação pelo STF. Mesmo considerando a perda do impacto ao longo da tramitação, os autores ressaltam que o benefício fiscal alcançado foi expressivo.

Melo e Anastasia (2005) indagam-se como seria possível explicar a diferença entre os processos experimentados nos dois governos com o mesmo tipo de proposta “politicamente inviável”, ambos disparados em conjunturas favoráveis de começo dos primeiros mandatos, quando os presidentes recém-eleitos tinham elevada popularidade e estavam livres de constrangimentos eleitorais de curto prazo. Entre seis fatores elencados por Melo e Anastasia (2005) como possíveis explicações, há dois que o método quantitativo empregado neste capítulo permite verificar. É o que mostram as próximas seções, a começar pelo fator que aqueles autores já apontavam ter sido, certamente, o mais relevante.

4.4.1 O papel determinante das oposições

A impopularidade das reformas da previdência certamente impõe um custo a quem decide apoiá-las. Ao enfrentar preferências intensas de certos grupos pela manutenção das regras vigentes, quem se dispõe a propor a medida costuma experimentar embates tensos sobre noções de justiça e não raro recorre a discursos e imagens fortes, como neste caso:

Não entendo como é que uma pessoa se diz de esquerda e defende o regime de previdência no Brasil, que é regressivo e concentrador de renda. (...) O princípio que defendemos é o da **justiça** social. (...) Direito adquirido tem que ser discutido, sim. Porque, se não fosse assim, a escravidão não teria sido abolida, já que os senhores tinham direito adquirido sobre os escravos.

Ou neste:

O sistema atual é injusto do ponto de vista social. (...) Há dois conjuntos de aposentados no país. Um, o dos trabalhadores ligados ao INSS. (...) O outro é o dos trabalhadores com direito a sistemas especiais de aposentadoria, vale dizer, privilégios. (...) A reforma da previdência tem o objetivo de tornar este país mais **justo**, de impedir que as parcelas menos favorecidas da população continuem a pagar pelo bem-estar das camadas mais favorecidas. (...) Adiar a decisão significa aumentar os custos e, talvez, sem assegurar direitos adquiridos.

Ambos os discursos defendem a necessidade de reformar normas previdenciárias em prol da justiça social (grifos nossos), embora tenham sido enunciados por atores vinculados a grupos políticos que quase sempre atuaram como adversários. O primeiro trecho é parte de uma entrevista publicada em 03/03/2003, no início do governo Lula, concedida ao jornal *O Globo* por José Genoíno, então presidente do PT (Galhardo, 2003). O segundo é parte do pronunciamento em cadeia nacional de TV feito em 24/05/1996 por Pedro Malan, então ministro da Fazenda do governo FHC (BRASIL, 2003).

Durante o governo FHC, José Genoíno era deputado federal (PT-SP) e participou de 89 votações de reforma da previdência, votando 80 vezes contra o governo e apenas 9 a favor, conforme orientava a liderança do PT na Câmara. É evidente o custo assumido pelo PT em 2003 ao reformular seu discurso na tramitação da reforma da previdência do governo Lula, que afetava servidores públicos, uma das bases sindicais históricas do partido. Nas votações em segundo turno na Câmara, seis deputados petistas se abstiveram e quatro votaram contra a orientação do PT, o que ocasionaria expulsões e, como resultado, a criação do PSOL por grupos dissidentes (Praça, 2014).

A imagem forte da comparação vocalizada pelo presidente do PT na citada entrevista não podia ser interpretada como um deslize de ousadia individual, pois coincidia com o discurso oficial sustentado na TV pelo governo federal em uma propaganda que dramatizava a cena de um senhor arrastando e açoitando um escravo aos berros, com um narrador em *off* defendendo a reforma da previdência. Outro partido de base sindical, mas sem representação no Congresso, o PSTU, reagiu ao filme com uma crítica igualmente forte em seu jornal e site:

“Na TV, a propaganda do governo compara essa contrarreforma à libertação dos escravos e diz que quem se opõe a ela é “conservador”, como aqueles que se opunham à abolição da escravatura. Nada mais falso. Conservadora e reacionária é a proposta do FMI e dos banqueiros que o governo Lula e o PT passaram a defender. É uma ironia da história que, na aurora do século XXI, seja um partido que nasceu do seio da classe trabalhadora a pilotar um projeto do imperialismo e da burguesia, que visa fazer a classe trabalhadora retroceder ao século XIX em termos de direitos sociais e trabalhistas” (Fontana, 2003).

Entre as reformas de FHC e Lula, situação e oposição trocaram de lugar, mas a intensidade com que modificaram seu comportamento de uma ocasião à outra não foi a mesma, como mostram as tabelas a seguir. Uma análise dos votos na Câmara dos Deputados agregados por partido mostra que a legenda que mais variou sua proporção de votos alinhados ao governo entre as duas

reformas foi o PT, cuja taxa registrou uma alta de 79,1 pontos percentuais, passando de apenas 10,0% de apoio à reforma de FHC (só o PSTU apoiou menos, 9,1%) para 89,1% de apoio à de Lula. O partido que mais reduziu seu apoio foi o Prona (-64,1 p.p., de 91,1% para 26,9%), seguido por PFL (-41,2 p.p., de 92,6% para 51,4%) e PSDB (-30,7 p.p., de 90,3% para 59,7%). Comparando os partidos dos dois presidentes, nota-se que o apoio do PT à reforma de Lula (89,1%) foi ligeiramente menor que o do PSDB à reforma de FHC (90,3%). No entanto, na passagem de uma reforma à outra, o aumento na proporção de votos pró-reforma oferecidos pelo PT (+79,1 p.p.) foi mais que o dobro da redução realizada pelo PSDB (-30,7 p.p.), que, mesmo na oposição, ainda votou majoritariamente a favor da segunda reforma, praticamente na proporção exigida da casa para configurar maioria qualificada (60%).

Tabela 13 - Reforma FHC na Câmara: apoios individuais e dos líderes partidários

	Votos favoráveis (A)	Votações com líder favorável (B)	Diferença (A-B)	Outros votos pró 1995-1998 (C)	Diferença (A-C)
PFL	92,6%	86,7%	5,9%	93,8%	-1,2%
PSDB	90,3%	85,7%	4,6%	93,1%	-2,8%
PTB	86,9%	83,8%	3,1%	88,0%	-1,1%
PMDB	76,7%	86,7%	-10,0%	81,7%	-5,0%
PPB	76,0%	86,7%	-10,7%	83,2%	-7,2%
PSC	100,0%	85,4%	14,6%	89,2%	10,8%
PSL	98,2%	87,8%	10,4%	94,1%	4,1%
PRONA	91,1%	87,5%	3,6%	91,1%	0,0%
PSD	85,9%	45,7%	40,2%	88,7%	-2,8%
PMN	68,5%	38,1%	30,4%	48,1%	20,4%
PL	63,1%	45,7%	17,4%	81,1%	-18,0%
PPS	14,5%	9,5%	5,0%	36,0%	-21,5%
PV1	13,6%	12,4%	1,3%	38,5%	-24,8%
PCdoB	11,7%	8,5%	3,2%	20,1%	-8,4%
PDT	10,9%	8,6%	2,4%	25,3%	-14,4%
PSB	10,0%	6,7%	3,4%	27,7%	-17,6%
PT	10,0%	8,6%	1,4%	19,4%	-9,4%
PSTU	9,1%	7,8%	1,3%	26,2%	-17,1%
Média simples	56,1%	49,0%	7,1%	62,5%	-6,5%
Na base	84,5%	85,9%	-1,4%	88,0%	-3,5%
Fora da base	45,1%	34,8%	10,3%	52,7%	-7,6%

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Tabela 14 - Reforma Lula na Câmara: apoios individuais e dos líderes partidários

	Votos favoráveis (A)	Votações com líder favorável (B)	Diferença (A-B)	Outros votos pró 2003-2006 (C)	Diferença (A-C)
PPS	92,4%	81,8%	10,6%	86,9%	5,5%
PL	89,2%	72,7%	16,5%	94,0%	-4,7%
PT	89,1%	81,8%	7,2%	95,0%	-6,0%
PCdoB	85,8%	77,3%	8,5%	92,0%	-6,2%
PSB	84,0%	77,3%	6,7%	93,8%	-9,8%
PTB	80,3%	77,3%	3,0%	90,0%	-9,8%
PDT	74,9%	72,7%	2,2%	81,1%	-6,2%
PV1	73,1%	77,3%	-4,2%	75,9%	-2,8%
PMN	100,0%	13,6%	86,4%	100,0%	0,0%
PSL	88,9%	59,1%	29,8%	97,8%	-8,9%
PSC	88,2%	13,6%	74,6%	93,6%	-5,3%
PMDB	80,3%	81,8%	-1,5%	86,5%	-6,2%
PP	77,8%	81,8%	-4,0%	87,6%	-9,8%
PSDB	59,7%	45,5%	14,2%	59,7%	-0,1%
PFL	51,4%	13,6%	37,7%	57,9%	-6,5%
PRONA	26,9%	13,6%	13,3%	46,5%	-19,6%
Média simples	77,6%	58,8%	18,8%	83,6%	-6,0%
Na base	83,6%	77,3%	6,3%	88,6%	-5,0%

Fora da base	71,7%	40,3%	31,3%	78,7%	-7,0%
--------------	-------	-------	-------	-------	-------

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Conforme constataram Melo e Anastasia (2005), a questão crucial para explicar o melhor desempenho do governo na segunda reforma foi a capacidade de angariar votos junto à oposição. Inácio (2006) também observou que a oposição é elemento chave neste processo:

“O argumento geral é que o tipo de coalizão governativa e o tipo de oposição em presença afetam as chances de sucesso legislativo do Presidente. Esse efeito se expressa sob a forma de potenciais diferenciados das coalizões governativas para promover a adesão e a retenção do apoio legislativo dos parlamentares, conseqüentemente, para promover a congruência do comportamento legislativo da coalizão. Em outras palavras, a dinâmica do presidencialismo de coalizão e seus efeitos sobre a eficácia legislativa do Poder Executivo dependem da interação entre a atratividade da coalizão e a competitividade da oposição” (2006, p.12).

A partir de médias simples dos percentuais de “governismo” nos votos de partidos de dentro e fora da base governativa na Câmara, observa-se que as legendas de situação ofereceram graus de apoio muito semelhantes às reformas de FHC (84,5%) e Lula (83,6%). Já o apoio às reformas obtido fora da coligação governista foi minoritário na reforma de FHC (45,1%) e bastante alto na de Lula (71,7%), bem maior até que os três quintos exigidos da média geral.

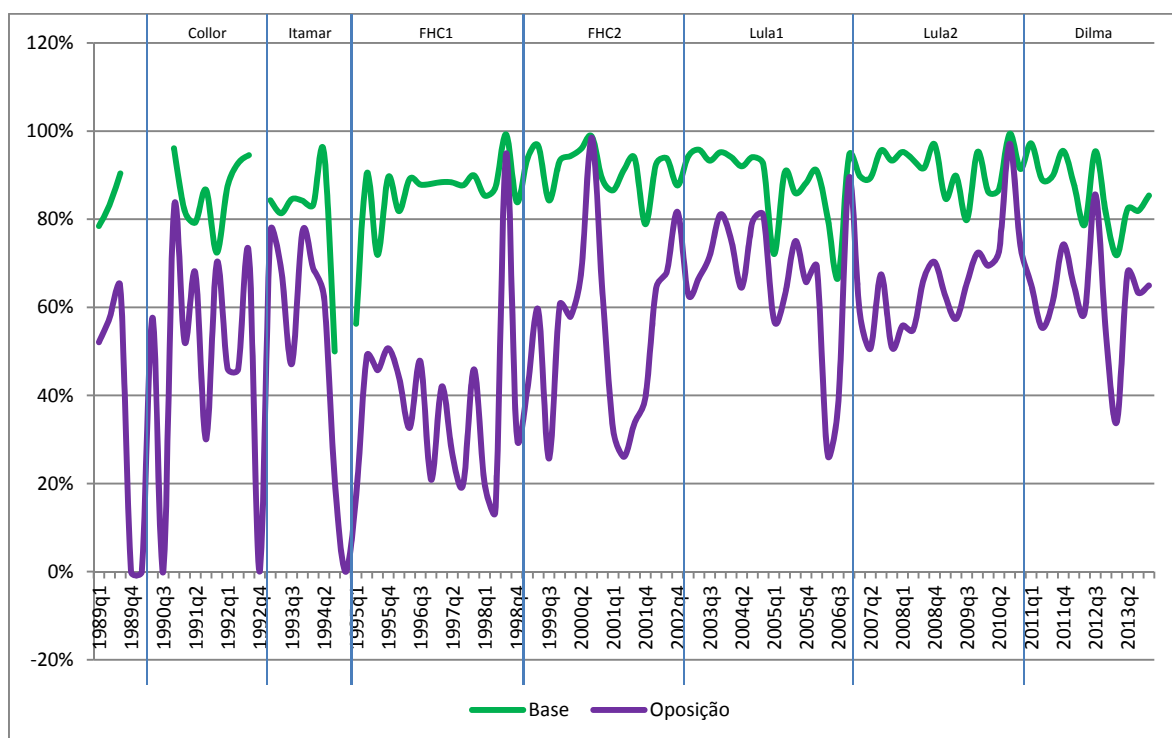
Esse resultado é influenciado por só considerar como base a coligação formalmente constituída em 2003, da qual ainda não faziam parte PMDB e PP. O maior deles, o PMDB, que participou do governo FHC e, na eleição de 2002, enfrentou o PT junto a José Serra (PSDB-SP) com sua candidata a vice-presidente, Rita Camata (PMDB-ES), só ingressaria formalmente na base aliada de Lula ao obter dois ministérios (Previdência e Comunicações) em janeiro de 2014, mas já negociava apoio ao novo governo nos primeiros meses

de 2003, ano em que aumentou de 70 para 77 suas cadeiras na Câmara. Foi o partido que menos modificou seu comportamento entre as reformas de FHC e Lula (apenas 3,6 p.p.), aderindo até um pouco mais às orientações governistas na segunda (de 76,7% para 80,3% de votos favoráveis).

O PMN, cujos dois deputados federais apoiaram o governo Lula em todas as votações, não só da reforma previdenciária, deixariam o partido sem cadeiras na Câmara ainda em 2003, engrossando um movimento de migrações de parlamentares de partidos que terminariam o ano fora da base (PFL, PSDB e Prona, além do PDT, que deixou de integrá-la) rumo a alguns dos que ficariam junto ao governo (PTB, PMDB, PL, PP e PSC).

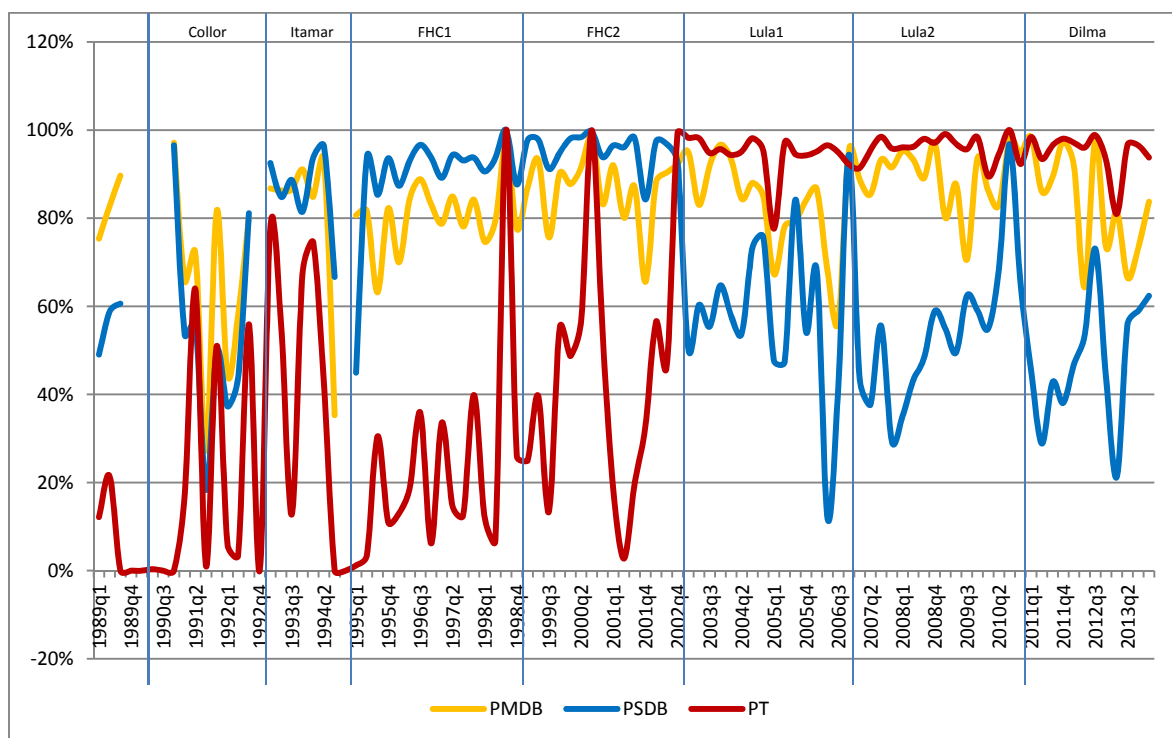
Como um primeiro sinal da esperada dificuldade em obter apoio para projetos sabidamente impopulares, de modo geral, o grau de governismo dos deputados federais, dentro e fora da base, foi menor em ambas as reformas da previdência do que no restante dos respectivos mandatos presidenciais. Considerando todas as outras votações nominais na Câmara, o nível médio de governismo da base aliada formal foi muito semelhante no primeiro governo FHC e no primeiro governo Lula, mas o “governismo da oposição e dos neutros” foi bem menor no mandato inicial do tucano do que no do petista. Isso fica evidente no próximo gráfico e no subsequente, que destaca os comportamentos de PMDB, PSDB e PT.

Gráfico 3 - Evolução do apoio ao governo na Câmara: dentro e fora da base governista



Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Gráfico 4 - Evolução do apoio ao governo na Câmara: PMDB, PSDB e PT



Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

No primeiro mandato de FHC, as médias trimestrais do “governismo” apresentado pelos deputados de fora da base oscilavam abaixo da linha de 50% (exceto no terceiro trimestre de 1998), às vezes abaixo dos 20%. Já no primeiro governo Lula, essa taxa flutuava normalmente entre os 60% e os 80%, só ficando abaixo de 50% no segundo e no terceiro trimestres de 2006. Também aqui pesa o fato de o PMDB não ser considerado governo em 2003, quando se manteve fiel a Lula em mais de 80% de seus votos a cada trimestre, mantendo uma curva muito semelhante à que apresentava no governo FHC, sem descontinuidade. Já a curva do PT parece suceder a do PSDB a partir do início de 2003, reproduzindo níveis de fidelidade ao governo superiores a 90%. A do PSDB, por sua vez, despenca desse patamar para oscilar ao redor dos 60% em 2003, ainda bem acima da curva que o PT apresentava no primeiro governo FHC, quando flutuava abaixo dos 40% de votos em apoio às posições do Executivo.

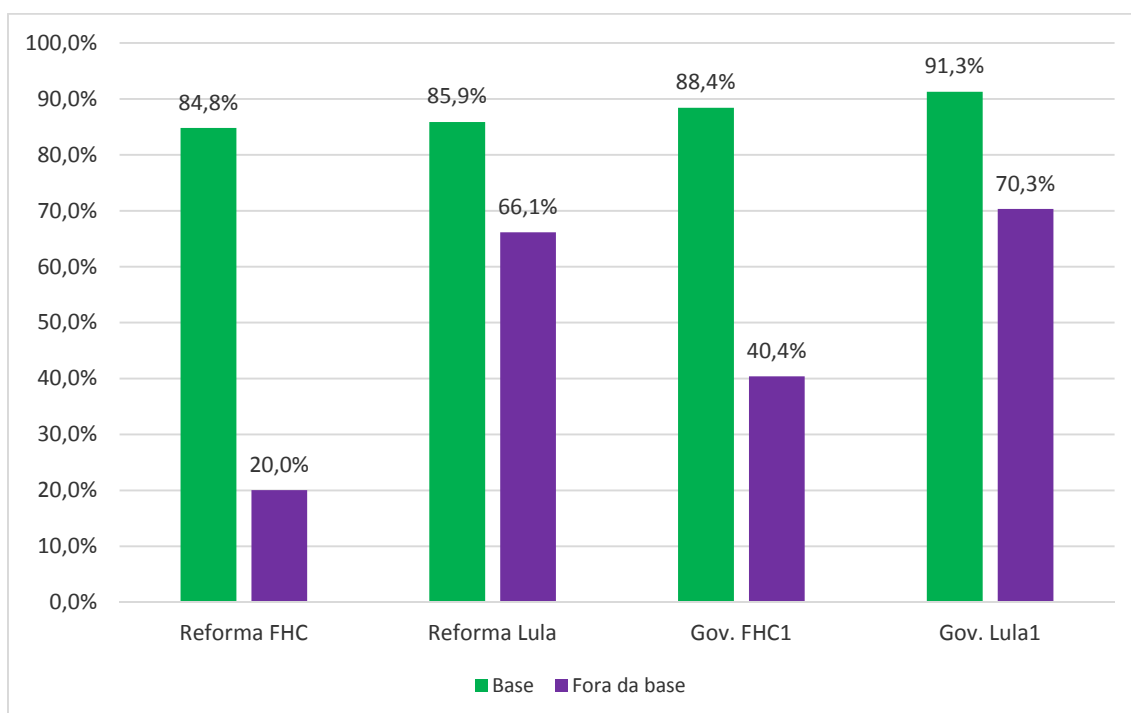
Em suma, os dados descritivos corroboram a tese de que a oposição mais dura enfrentada por FHC em sua reforma da previdência, sobretudo por parte do PT, tornou sua tramitação mais difícil do que a da reforma empreendida no governo Lula, quando o PT passara de opositor a promotor da reforma e os partidos de fora da base, inclusive o PSDB, não opuseram a maioria de seus votos ao projeto.

Os próximos dois gráficos, com dados descritivos agregados da Câmara e do Senado, ilustram as vantagens de apoio arregimentado por Lula em relação a FHC, sobretudo fora de suas bases formalmente aliadas, ao longo de seus primeiros mandatos e nas votações de suas reformas da previdência. Os números não coincidem com os das tabelas apresentadas anteriormente porque aquelas mostram médias simples das taxas dos partidos, enquanto estes gráficos mostram médias ponderadas pela quantidade de votos de cada legenda.

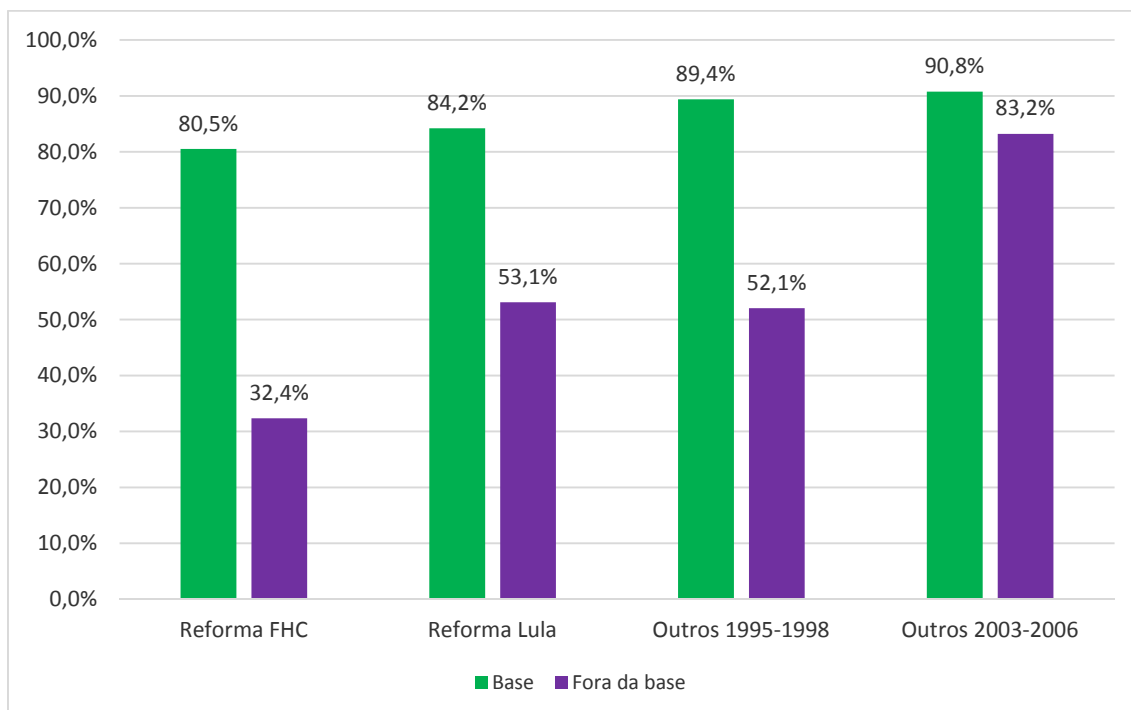
Ao longo de seus mandatos iniciais, tanto FHC como Lula contaram, de modo geral, com oposições mais cooperativas no Senado do que na Câmara. Contudo, isso não se observou na reforma da previdência de Lula, quando os votos dos deputados de fora da base se alinharam ao governo em quase dois terços dos casos (66,1%), enquanto os senadores não coligados só apoiaram o Executivo em 53,1% de seus votos. Assim mesmo, a transigência desses

senadores com a reforma de Lula ainda foi um pouco maior que a média observada fora da base ao longo do primeiro mandato de FHC e muito superior à da reforma da previdência de FHC.

Os quatro gráficos subsequentes detalham o comportamento de cada partido da base governista e de fora dela nas duas reformas e nas duas casas legislativas. Além disso, os valores entre colchetes mostram os pesos que os partidos e os dois grupos agregados (base e fora da base) tiveram nos totais de votos de cada reforma em cada casa.

Gráfico 5 - Votos alinhados à orientação do governo na Câmara (%)

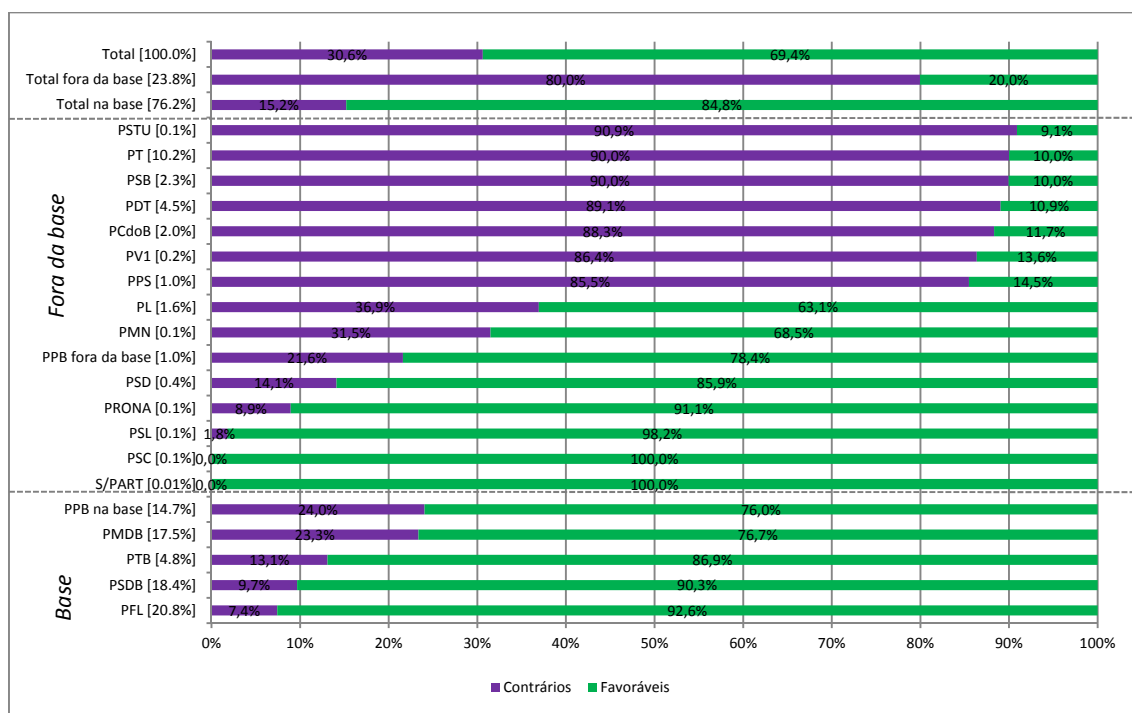
Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Gráfico 6 - Votos alinhados à orientação do governo no Senado (%)

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

Gráfico 7 - Reforma FHC na Câmara: votos favoráveis e contrários ao governo (%)

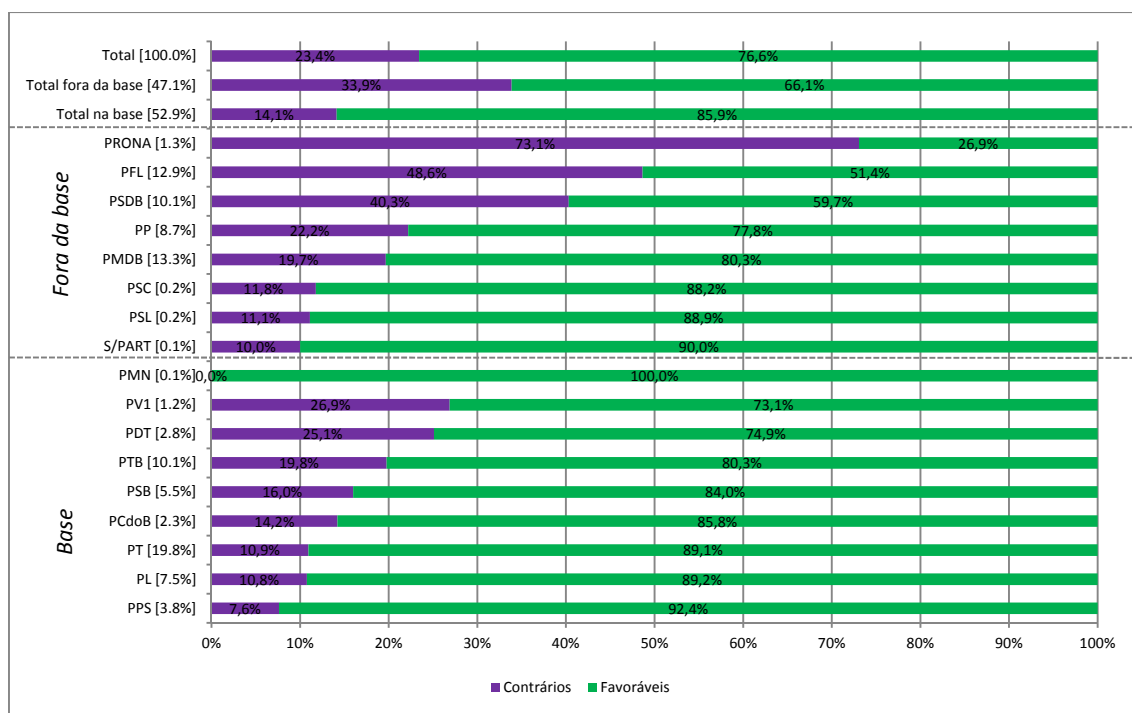
Grupo [% nos votos totais]



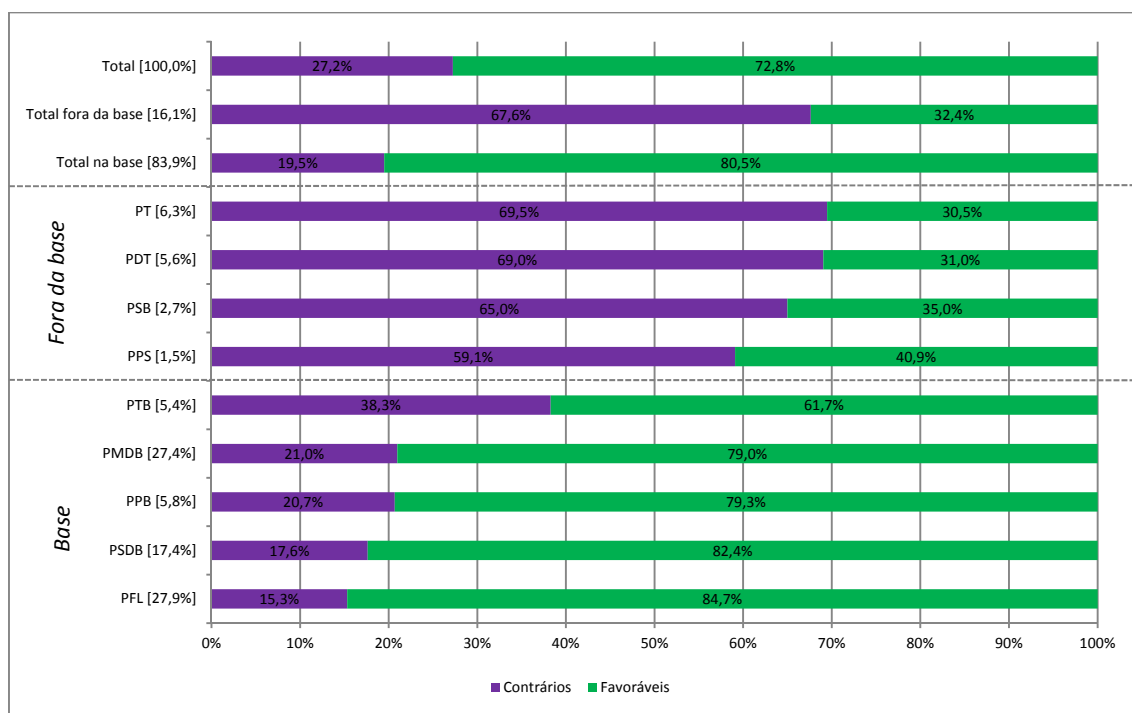
Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Gráfico 8 - Reforma Lula na Câmara: votos favoráveis e contrários ao governo (%)

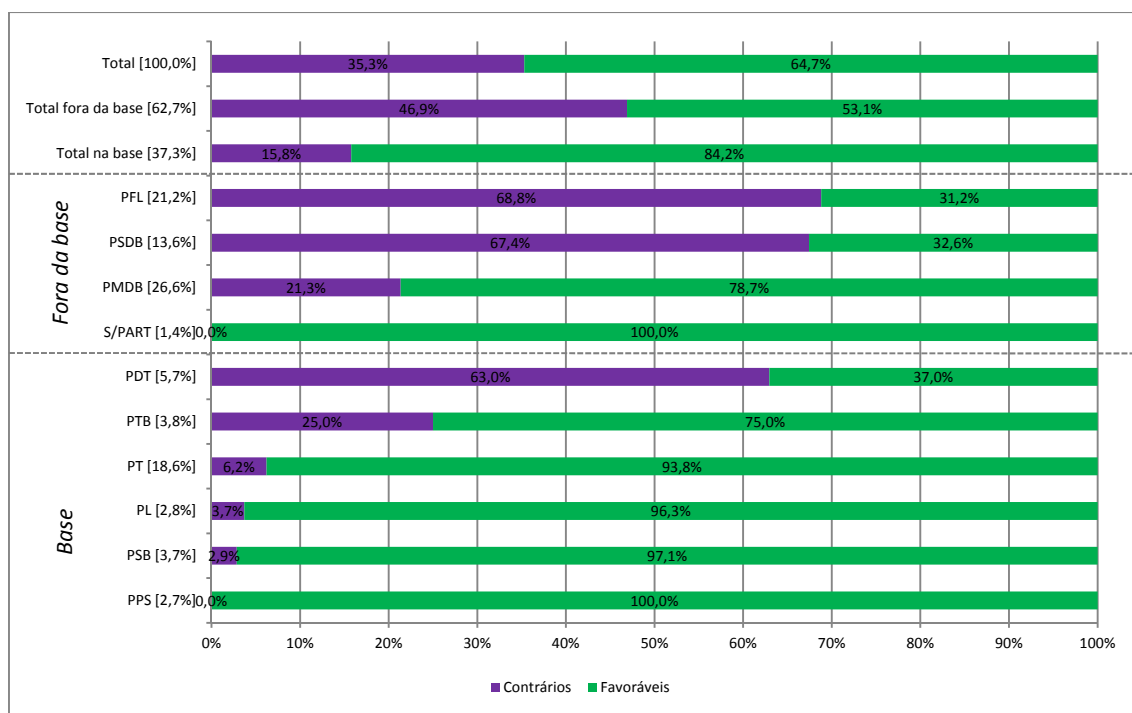
Grupo [% nos votos totais]



Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Gráfico 9 - Reforma FHC no Senado: votos favoráveis e contrários ao governo (%)**Grupo [% nos votos totais]**

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

Gráfico 10 - Reforma Lula no Senado: votos favoráveis e contrários ao governo (%)**Grupo [% nos votos totais]**

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

Os números entre colchetes nos quatro últimos gráficos mostram por que foi tão crucial a vantagem de Lula sobre FHC em angariar apoio fora de sua base aliada. A tênue maioria formal do governo Lula na Câmara seria insuficiente para aprovar emendas constitucionais: apenas 52,9% dos votos totais daquela casa em sua reforma da previdência foram de deputados dos partidos coligados, enquanto 76,2% tinham sido de deputados governistas na reforma de FHC. No Senado, a diferença entre as proporções foi bem mais gritante, pois os partidos formalmente coligados ao governo Lula ainda eram minoritários no Senado em 2003, enquanto a maioria de FHC era ainda mais ampla no Senado do que na Câmara: só 37,3% dos votos totais do Senado estavam na base de Lula durante sua reforma, contra 83,9% na reforma de FHC.

Mesmo com uma base formal bem menor, sobretudo no Senado, Lula teve mais facilidade em aprovar sua reforma da previdência do que FHC. Em síntese, o que determinou a reversão dessa desvantagem numérica foi o apoio majoritário que a reforma de Lula obteve dos partidos da oposição, ao contrário do que ocorrera na reforma de FHC.

4.4.2 Fatores não observáveis nos dados disponíveis

Entre outros determinantes da maior dificuldade enfrentada por FHC em relação a Lula na tramitação de suas reformas da previdência, Melo e Anastasia (2005) destacam também o papel desempenhado pela negociação de apoio empreendida pelo segundo junto aos 27 governadores que, como ele, venceram as eleições de 2002. Na ocasião, o governo descartou o projeto originalmente formulado pelo ministro Ricardo Berzoini, do PT, em favor de outro acordado com os governadores, tornados “sócios” no jogo da previdência, deliberadamente “aninhado” ao da reforma tributária que também lhes interessava. Com essa estratégia de concertação, ambos os projetos contaram com o apoio de todos os governadores, independentemente de suas filiações partidárias, incluindo dois futuros presidentes do PSDB, Geraldo Alckmin (SP) e Aécio Neves (MG).

O governo FHC também tinha tentado negociar sua reforma com a oposição após vê-la desmembrada em quatro emendas, mas a rota foi

bloqueada pela reação do PT. Já Lula conseguiu a colaboração dos governadores do PFL e do PSDB, sendo que este apoiou formalmente a reforma nas votações do Congresso. A liderança do PFL manifestou encaminhamento contrário, mas, assim mesmo, seus senadores se alinharam ao governo em 31,2% de seus votos e seus deputados chegaram a fazê-lo em 51,4% dos casos. Especialmente nos estados governados pelo PFL (BA, MA, SE e TO), muitos parlamentares pefelistas assumiram posição indisciplinada a seus líderes no Congresso e fiel a seus governadores, “talvez de olho nas recompensas que poderiam advir dessa arena” (Melo e Anastasia, 2005).

Possíveis recompensas como essas, inobserváveis nos dados de votações nominais analisados, remetem à noção mais geral dos “custos” para governar frequentemente presentes na obtenção de apoios no parlamento, com recursos de patronagem geralmente associados à distribuição de cargos e verbas (Amorim Neto e Santos, 2001). Tais custos – inclusive orçamentários, mas nem sempre incorridos apenas por vias legais – tendem a ser elevados quando é preciso alcançar a maioria qualificada de três quintos, como têm ressaltado diversos autores:

“Especificidades do processo decisório que caracterizam a tramitação e a aprovação de emendas constitucionais redundam em uma agenda presidencial que envolve altos custos de transação, dada a necessidade de organização de supermaiorias na arena legislativa”. (Anastasia, Melo e Santos, 2004).

O processo do chamado “mensalão” no Supremo Tribunal Federal (STF) chegou a apontar votações da reforma da previdência de 2003 como supostas evidências de compra de apoio parlamentar. O voto do ministro-relator da Ação Penal nº 470 no STF, Joaquim Barbosa, afirma que somente em meados de 2003 o PP teria começado a seguir a orientação do governo na Câmara, inclusive em votações da reforma da previdência, o que comprovaria estar influenciado por pagamentos em espécie que à época começava a receber segundo os dados financeiros disponíveis. Isso ensejou processos individuais e coletivos pleiteando a anulação da reforma, inclusive uma ação movida pelo partido que nasceu contra ela, o PSOL. Contudo, Marchetti (2014) argumenta

que o comportamento do PP não foi alterado significativamente após o marco temporal indicado pela denúncia. No conjunto de votações da reforma da previdência na Câmara, só um terço dos partidos foi mais infiel ao governo do que o PP.

Já a distribuição de cargos de alto escalão permitiria alguma análise, embora extrapole o escopo deste trabalho. D'Araujo (2009) mostra que, entre o primeiro e o segundo mandatos de FHC, elevou-se de 18 para 26 o número de ministros oriundos do parlamento e de 26 para 36 os ministros com filiação partidária. O PSDB aumentou de 7 para 17 o número de ministros; e o PFL, de 4 para 7; enquanto o PMDB manteve 7. Ao longo do primeiro governo Lula, foram 36 os ministros provenientes do parlamento e 53 os filiados a algum partido, sendo 33 do PT. O número de ministros do PMDB foi reduzido de 7 para 6; enquanto PCdoB, PL e PSB passaram a ter 3 cada um.

Em uma breve comparação do primeiro governo Lula com os dois mandatos de FHC, Santos (2007) observa que ambos optaram desde o início pelo desafio de incluir emendas à Constituição na agenda legislativa, mas FHC buscou para isso formar logo maiorias que controlassem mais de dois terços das cadeiras em ambas as casas, enquanto Lula montou uma coalizão minoritária e tentou negociar com partidos independentes e de oposição. Ao longo do tempo, entretanto, o governo petista incorporaria o PMDB e o PP ao ministério, tornando sua coalizão amplamente majoritária. Essas diferenças teriam gerado efeitos importantes sobre a dinâmica de relacionamento entre Executivo e Legislativo e a durabilidade dos ministérios.

“Enquanto que, de 1995 a 1998, período FHC, apenas dois gabinetes foram compostos, número que se eleva um pouco no quadriênio 1999-2002, nada menos que seis gabinetes foram montados durante os três primeiros anos de Lula no Palácio do Planalto. [...] O que os resultados confirmam? Confirmam que, no primeiro ano do governo de centro-esquerda, adotou-se uma estratégia clássica dos governos com este perfil, isto é, a concepção do governo como condomínio, ao qual são incorporados partidos não apenas de perfil de esquerda, como também partidos liberais e conservadores. Além disso, não se

alcançou no primeiro ano, através da distribuição de pastas ministeriais a esses diversos partidos a maioria absoluta dos votos no Legislativo, levando o governo a negociação permanente com a oposição para a aprovação de sua agenda”. (Santos, 2007)

Não se pretende aqui tentar quantificar os prováveis custos, mas apenas relativizar o que a análise dos dados de votos nominais diz sobre a “dificuldade” enfrentada para aprovar esta ou aquela matéria. Os resultados das votações mostram claramente os equilíbrios finais alcançados, com ou sem vitória, ora folgada, ora apertada, com ou sem apoios deste e daquele grupo. Contudo, nada mostram sobre o preço eventualmente pago em negociações, esforços, convencimento, divisão de poder, tempo, propaganda, imagem e outros recursos transacionados, sob a luz do dia ou não, para se chegar a tais equilíbrios. Trata-se, portanto, de ressaltar que os equilíbrios revelados pelos votos nominais sempre podem ter sido atingidos com muito maior ou muito menor dificuldade do lado dos custos, não mensurados aqui.

As dificuldades de FHC para aprovar sua reforma são atribuídas por Figueiredo e Limongi (1999) principalmente à natureza das medidas propostas, mas também às regras que regulavam a disputa dentro do Congresso, ao menos na primeira e mais difícil etapa da tramitação. Mais precisamente, às regras vigentes para a utilização do Destaque para Votação em Separado (DVS) até o primeiro turno de votações da reforma na Câmara, duríssimo para o governo e após o qual aprovou-se um número máximo de destaques por partido de acordo com o tamanho da bancada. Segundo Melo e Anastasia (2005), esta foi a única alteração de cunho institucional relevante entre as reformas de FHC e Lula, o que realmente limitou de forma significativa o poder de fogo da oposição e mostrou-se benéfica ao governo petista.

“Como se sabe, na discussão de uma PEC, as chances de a oposição aprovar emendas ao texto enviado pelo Executivo são muito reduzidas, dada a necessidade de se arremeter 3/5 dos votos nominais nas duas Casas. A situação, no entanto, altera-se por completo no caso do DVS. Por meio desse instrumento, os partidos opositoristas podem destacar partes do texto aprovado

e obrigar o governo a expor sua base em votações polêmicas. Como cabe ao Executivo confirmar a maioria qualificada, aumentam as chances de sucesso da oposição, que passa a necessitar de 2/5 + 1 dos votos para exercer seu poder de veto. No governo Fernando Henrique, ao longo de todo o primeiro turno da votação da reforma na Câmara, foi esse o principal elemento da estratégia parlamentar dos partidos opositores”. (Melo e Anastasia, 2005, p. 313)

Quanto à natureza das medidas, a PEC originalmente apresentada por FHC era multidimensional, mexendo nos fundos de pensão, no regime geral da previdência social e no dos servidores públicos. Logo desmembrada em quatro diferentes emendas constitucionais pelo relator do processo na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara, esse ambicioso escopo contribuiu para a união dos diversos líderes de coalizão em uma ampla frente contra a reforma e dificultou que o governo explorasse as diferenças entre as centrais sindicais e o conjunto do funcionalismo. Por sua vez, Lula concentrou as atenções na previdência do setor público, isolando os servidores de um velho aliado, o PT, e atraindo a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Força Sindical para seu lado no combate aos “privilégios” e na defesa da equidade. Assim, “enquanto FHC uniu os diversos públicos atentos contra sua proposta, Lula procurou dividi-los” (Melo e Anastasia, 2005).

Dois outros fatores elencados por Melo e Anastasia (2005) também ajudam a entender o melhor desenlace da reforma de Lula. O primeiro foi a composição da agenda do Executivo. Na carregada agenda proposta por FHC ao Congresso em 1995, entraram em discussão, além da previdência, as PECs referentes às reformas no campo econômico, administrativo e tributário, tendo o governo se saído vitorioso nos dois primeiros casos e retirado a proposta no terceiro. No primeiro semestre de 1996, a atenção do governo passou a concentrar-se na aprovação da emenda da reeleição, que provavelmente também absorveu a maior parte dos recursos disponíveis para cobrir os custos da governabilidade almejada. A aprovação da possibilidade de reeleição facilitaria ao(s) governo(s) em primeiro mandato obter apoio do Congresso, dada a nova chance de extensão do tempo no poder dos ocupantes do

Executivo (Gontijo, 2012). Nas palavras de Melo e Anastasia (2005), a “limpeza do terreno” beneficiou o governo do PT que, dessa maneira, pôde concentrar suas atenções em apenas dois pontos: as reformas da previdência e a tributária.

O outro fator destacado pelos autores, mais episódico, mas certamente relevante dados seus impactos na tramitação, foi a composição da Comissão Especial. O governo FHC não conseguiu controlá-la. O cargo de relator na Comissão foi ocupado por Euler Ribeiro (PMDB-AM), vinculado a entidades do serviço público, e a presidência foi entregue a Jair Soares (PFL-RS), declarado previamente contra o projeto. Já no governo Lula, quem presidiu a Comissão foi um deputado favorável à proposta, Roberto Brant (PFL-MG), e o relator foi José Pimentel (PT-CE), que se tornaria ministro da Previdência de 2008 a 2010.

Por fim, vale mencionar o papel do Judiciário, que apoiou a emenda de 1998, mas posicionou-se contra a iniciativa de 2003, que ameaçava impor perdas de vantagens em suas aposentadorias e pensões. Entretanto, segundo Nakhodo e Savoia (2008), os servidores públicos da Justiça deixaram de fazer oposição à reforma de Lula após ser garantida a manutenção de alguns de seus benefícios na proposta final enviada ao Congresso, que assim pode incluir a taxação dos inativos, um dos pontos mais polêmicos do projeto original. Como já relatado, ao julgar a constitucionalidade da emenda em 2004, o STF modificou a norma, de maneira que a contribuição de atuais e futuros servidores inativos só incidisse sobre os valores excedentes ao teto dos benefícios dos trabalhadores do setor privado.

4.4.3 A inflexão do discurso econômico do PT antes de sua reforma

Uma importante mudança de contexto ocorrida entre as duas reformas foi a mudança de posição do PT, deixando a oposição ao governo para assumi-lo, mas também, simultaneamente, deixando de opor-se ao tema da reforma da previdência para tornar-se proponente e realizador de uma. A reforma da previdência realizada em 2003 veio na esteira de uma profunda mudança no discurso hegemônico adotado pelo PT e pelo próprio presidente Lula em relação ao que defendia até, no mínimo, o início de 2002.

Giambiagi (2005) documenta uma série de eventos marcantes do processo de inflexão no discurso econômico e nas ações do PT até o início do primeiro governo Lula. Maria da Conceição Tavares e Aloizio Mercadante, economistas com experiência parlamentar pelo partido e conselheiros de Lula, defenderam em 2000 o “plebiscito” da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) que perguntava sobre a necessidade de “continuar pagando a dívida interna aos especuladores”. Em maio do mesmo ano, Lula publicou artigo propondo “readquirir o controle sobre nossa política fiscal e monetária, hoje comandada pelo FMI, a serviço da geração de superávits primários para pagar os credores”. Já em 2001, o primeiro documento oficial do PT com vistas à eleição do ano seguinte defendia, textualmente, a renegociação da dívida externa e a delimitação de um percentual-teto das receitas para pagamento de juros da dívida pública, enquanto o principal porta-voz econômico da campanha de Lula, Guido Mantega, escrevia que a meta de superávit primário de 3% do PIB era “exagerada e suicida para uma economia que precisa de investimentos”.

A inflexão começou em 2002 com a escolha de Antonio Palocci como novo coordenador do programa de governo do presidenciável petista e com a publicação, em junho, da “Carta ao povo brasileiro” em que Lula, nominalmente, prometia realizar várias reformas, inclusive da previdência, e preservar superávits primários na medida necessária para controlar o endividamento público:

“O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. (...) Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos. (...) A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros”. (Silva, 2002)

Era já um programa econômico totalmente distinto do receituário heterodoxo apresentado pelo PT alguns meses antes, ainda sob o título “A

ruptura necessária”. Após a eleição, a inflexão se consolidaria com a indicação de que o ministro da Fazenda não seria qualquer um dos históricos porta-vozes econômicos do partido, mas sim o moderado Palocci, ex-prefeito, ex-deputado e médico, assessorado por economistas oriundos de escolas de perfil ortodoxo, como Joaquim Levy e Marcos Lisboa. No Banco Central, o presidente seria Henrique Meirelles, ex-presidente mundial do Banco de Boston e eleito deputado federal pelo PSDB.

O novo governo anunciou metas de inflação declinantes, aumentou a taxa básica de juros real e, voluntariamente, aumentou a meta de superávit primário, dos 3,75% do PIB acordados com o FMI para 4,25%, a serem mantidos pelos quatro anos do mandato, de 2003 até 2006. Em maio, Lula declararia à Folha de S. Paulo: “Todo mundo tem o direito de ser contra, mas, por favor, apresentem de onde vão tirar o dinheiro”.

A ideia subjacente de que o gasto social não era ser pequeno, mas sim mal distribuído, também chegou ao governo do PT pelas mesmas vias. Assim foi feito o percurso entre o Projeto Fome Zero – proposto pelo Instituto Cidadania em 2001 – e o Bolsa Família, lançado em outubro de 2003, unificando e ampliando transferências de renda condicionadas, focalizadas nos mais pobres e nas crianças, enquanto a reforma da previdência continha despesas concentradas na população mais velha e nos empregados formais. Em 2002, a ideia de políticas sociais focalizadas era tachada de “neoliberal” por muitos economistas próximos de Lula, como Maria da Conceição Tavares e Luiz Gonzaga Belluzzo:

“Sem uma política de produção e emprego condizente com o bem-estar social não é possível fazer distribuição de renda de forma duradoura. Distribuir renda não significa, portanto, um ataque focalizado à pobreza, com políticas do tipo das recomendadas pelo Banco Mundial: *políticas pobres para os pobres* (...). Examinada mais de perto, a preferência pelos pobres do FMI e do Banco Mundial é uma forma de preservar as políticas neoliberais, mediante um tratamento focalizado de seus efeitos”.

(Tavares e Belluzzo, 2002)

Em paralelo, a “Agenda perdida” lançada em setembro de 2002 pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (Iets), com ideias de vários economistas reunidas sob a coordenação de Marcos Lisboa, já continha propostas de políticas microeconômicas, reformas e focalização de gastos sociais que seriam adotadas em 2003, após Lisboa ser nomeado Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF):

“O déficit gerado anualmente pelo RJU equivale ao volume de transferências diretas para as camadas mais pobres da população (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Aposentadoria Rural etc.). [...] De fato, as evidências sobre a má-focalização dos gastos sociais são extremamente amplas, e têm um importante viés etário: a atenção dedicada à população idosa é muito superior àquela destinada à população mais jovem. Conseqüentemente, embora a pobreza entre os idosos seja maior que entre as crianças na ausência de qualquer transferência governamental, após a conclusão dessas transferências, a pobreza entre os idosos passa a ser inferior à metade da verificada entre as crianças. (...) A grande atenção concedida aos trabalhadores do setor formal em detrimento daqueles presentes no setor informal é outro viés reconhecidamente presente na política social brasileira. (...) O desafio atual é antes garantir que os segmentos mais pobres tenham prioridade nos programas e que os recursos fluam dos programas menos eficazes para aqueles que comprovem ser mais eficientes na redução tanto da pobreza quanto da desigualdade. (...) Considerada a alta capacidade de taxaço e arrecadação do governo brasileiro, as políticas compensatórias devem se basear mais em transferências diretas que em intervenções no sistema de preços. (...) A unificação de todos os programas, com a criação de um orçamento social unificado, permitiria, dadas suas inevitáveis complementaridades, não só uma melhor coordenação das políticas adotadas, como também a proposição de critérios de avaliação de resultados e identificação

de problemas tanto de agência quanto de focalização e impactos sociais". (Iets, 2002)

Em novembro de 2003, argumentos semelhantes seriam apresentados pela SPE/MF em claro apoio à reforma da previdência em curso e ao recém-criado Bolsa Família:

“Note-se que o gasto com aposentadorias, relativo ao PIB, é superior ou igual ao gasto de vários países onde a parcela de idosos na população é muito maior, como o Japão e a Suíça. (...) Além disso, no Brasil [em comparação à Espanha], o pagamento de aposentadorias e pensões é bem mais concentrado no topo da distribuição de renda. (...) Portanto, a possibilidade de o governo reduzir a carga tributária ou mesmo mantê-la no atual patamar, sem comprometer o ajuste fiscal e a estabilidade da economia, depende fortemente de sua capacidade de reformar o gasto social, reduzindo a proteção exagerada que atualmente provê para um pequeno segmento da sociedade e redirecionando recursos para o atendimento das demandas sociais mais básicas e urgentes. (...) Ressalte-se que, apesar do montante vultoso de recursos destinados à Previdência Social pelo Governo Central, 60% da população empregada no setor privado não é coberta pelo sistema previdenciário. (...) Com esse objetivo, o governo realizou a unificação dos programas federais de renda mínima (...)”. (Brasil, 2003)

O conjunto de evidências destacadas neste capítulo sobre os diversos elementos contextuais alterados entre a reforma de FHC e a de Lula sugere uma narrativa possível sobre os principais determinantes das diferentes maneiras como ambas tramitaram. O próximo capítulo relata testes econométricos realizados para analisar algumas hipóteses sobre fatores possivelmente relacionados ao comportamento dos parlamentares nas votações das duas reformas.

Capítulo 5 - Relações de fatores observáveis com os votos nominais na Câmara e no Senado durante as reformas da previdência de FHC e Lula

5.1 O método empregado na análise

Entender se houve algo de “especial” na tramitação das reformas da previdência no Congresso Nacional requer, antes de tudo, alguma hipótese sobre o que seria “normal” esperar a partir do restante da experiência legislativa acumulada sob o relativamente estável arcabouço institucional mantido desde a Constituição de 1988. Foi exatamente o que fizeram, na literatura que referencia esta pesquisa, Figueiredo e Limongi (1999) e Melo e Anastasia (2005). No livro seminal da primeira dupla de autores, o capítulo sobre “*Reforma da previdência e instituições políticas*” inscreve um relevante caso particular, experimentado no primeiro governo FHC, dentro de uma estrutura geral de achados sobre o conjunto mais amplo das relações entre Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Seis anos mais tarde, o artigo da segunda dupla sobre “*A reforma da previdência em dois tempos*” faz uma análise complementar à primeira, adicionando evidências de uma segunda investida reformista e, também, de tudo o mais que já se havia apreendido de todo o processo legislativo experimentado até meados do primeiro governo Lula.

A intenção deste trabalho é, na medida do possível, aprofundar o conhecimento sobre alguns aspectos das mesmas reformas ao confrontá-los, novamente, com informações disponíveis sobre todo o período mais amplo experimentado dentro da mesma ordem constitucional. Embora os dois trabalhos citados já tragam, em conjunto, dados descritivos de votações nominais das duas reformas, pretende-se aqui documentar, de maneira tentativamente mais completa e comparável, as estatísticas das duas pontuais reformas e dos períodos majoritários em que elas não ocorreram, além de abordar os dados também com outra metodologia.

Ao apresentar não só estatísticas descritivas de grupos agregados, o que foi feito no capítulo anterior, mas também, neste, regressões com base nos mais de 1 milhão de votos nominais realizados ao longo de 25 anos, dos quais mais de 67 mil nas duas reformas, a ideia é buscar relações gerais entre uma série de variáveis e o comportamento episódico dos parlamentares, voto por voto de 1989 a 2013, para investigar se algo se modifica no caso dos votos relativos às reformas. Com esse método mais “microscópico”, em que o número de observações permanece grande e capaz de oferecer conclusões mesmo a partir de uma base com menor número de parlamentares e votações, também foi possível avançar mais na análise sobre os dados do Senado, menos explorados em trabalhos anteriores sobre as reformas da previdência.

Partindo do mais geral para o mais específico, o propósito das regressões é investigar:

- a) Qual a probabilidade de um deputado federal qualquer, em qualquer votação de 1989 a 2013, ter votado conforme a orientação do governo?
- b) Quais dos fatores observados na base de dados alteram significativamente essa probabilidade, para mais e para menos?
- c) Essa probabilidade se alterou significativamente nas várias votações das duas reformas da previdência? Para mais ou para menos?
- d) As relações dos diversos fatores observados com a probabilidade de um parlamentar votar conforme a orientação do governo (questão b) muda nas votações da previdência?
- e) Por fim, valerá examinar quais poderiam ser as proporções esperadas de votos favoráveis ao governo em diferentes cenários prospectivos para os vários fatores estudados? Ou melhor, em quais cenários para esses fatores a chance esperada de aprovar outra reforma seria alta?

As bases de dados da Câmara e do Senado são analisadas separadamente. Em ambas, cada voto de cada parlamentar em cada votação desde 1989 até 2013 corresponde a uma observação. Em todos os casos, adota-se a mesma variável dependente, binária (*dummy*), que informa se *o(a) parlamentar votou conforme a orientação do governo* (1=sim; 0=não). O

conjunto de variáveis explicativas, nem todas incluídas em todas as especificações do modelo, é este:

1. O líder do partido do parlamentar orienta voto conforme o governo (1=sim; 0=não)
2. O líder do partido do governador da UF do parlamentar orienta voto conforme o governo (1=sim; 0=não)
3. O parlamentar está fora da coligação governativa (1=sim; 0=não)
4. O parlamentar está no mesmo partido do presidente da República (1=sim; 0=não)
5. A votação é de matéria substantiva (1=sim; 0=não)
6. A votação exige maioria absoluta (1=sim; 0=não)
7. A votação exige maioria qualificada (1=sim; 0=não)
8. A votação é nas duas casas (1=sim; 0=não)
9. Há quanto tempo existe a atual coligação governativa
10. Há quanto tempo começou a atual legislatura
11. A votação ocorre no primeiro mandato de FHC (1=sim; 0=não)
12. A votação ocorre no primeiro mandato de Lula (1=sim; 0=não)
13. A votação refere-se à emenda constitucional da reforma de FHC (1=sim; 0=não)
14. A votação refere-se à emenda constitucional da reforma de Lula (1=sim; 0=não)
15. A votação refere-se à reforma de FHC ou à de Lula (1=sim; 0=não)

Para examinar como essas diversas variáveis explicativas se associam à variável binária dependente, emprega-se um *modelo de probabilidade linear*, que oferece resultados de interpretação intuitiva, mas também se recorre a um

modelo logístico como alternativa para verificar se as conclusões qualitativas resistem à troca.

Os resultados completos das regressões são apresentados a seguir e os mais relevantes são comentados ao longo da análise, que recupera elementos do contexto político mencionados no capítulo anterior. Especificamente, este capítulo ajuda a responder a primeira e terceira questões fundamentais desta tese: Reformar a previdência é difícil mesmo? Por que foi mais difícil para FHC do que para Lula?

Box: modelos utilizados nas regressões

(conceitos-chave descritos conforme Stock e Watson, 2004)

Modelo de probabilidade linear

O modelo de probabilidade linear empregado é o modelo de regressão múltipla

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki} + u_i,$$

onde Y_i é binária, de modo que

$$P(Y = 1 | X_1, X_2, \dots, X_k) = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k.$$

O coeficiente de regressão β_1 é a variação na probabilidade de que $Y = 1$ associada a uma variação unitária em X_1 , mantendo constantes os outros regressores; o mesmo ocorre com β_2 e assim por diante. Os coeficientes de regressão podem ser estimados por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), e os erros padrão de MQO usuais (robustos quanto à heteroscedasticidade) podem ser utilizados para intervalos de confiança e testes de hipótese.

Modelo logitO modelo logit da variável Y dependente binária com múltiplos regressores é

$$P(Y = 1 | X_1, X_2, \dots, X_k) = F(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k) \\ = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k)}}.$$

Os coeficientes do modelo logit podem ser estimados por máxima verossimilhança. O estimador de máxima verossimilhança é consistente e normalmente distribuído em amostras grandes, de modo que as estatísticas t e os intervalos de confiança para os coeficientes podem ser construídos da forma usual.

5.2 Resultados das regressões

Assim como os dados descritivos apresentados no capítulo anterior sugeriam que a oposição mais dura enfrentada por FHC em sua reforma da previdência tornou sua tramitação mais difícil do que a da reforma empreendida no governo Lula, os resultados das regressões apontam para a mesma direção, conforme apontam as tabelas a seguir.

Regressão de disciplina ao governo na Câmara: base aliada

	Coeficiente	Desvio-padrão	t	P-valor	[Interv. Conf. 95%]	
refprev_fhc1_pec33_95	-0,0482	0,0070	-6,93	0,000	-0,0619	-0,0346
refprev_lula_pec40_03	-0,0697	0,0043	-16,07	0,000	-0,0782	-0,0612
Liderseguegov	0,6028	0,0033	183,30	0,000	0,5964	0,6093
materiasubstantiva	-0,0123	0,0017	-7,18	0,000	-0,0156	-0,0089
maioriaqualificada	0,0279	0,0017	16,21	0,000	0,0246	0,0313
Congresso	-0,0109	0,0026	-4,23	0,000	-0,0159	-0,0058
Anoslegislatura	-0,0068	0,0010	-6,78	0,000	-0,0088	-0,0048
govfhc1	-0,0472	0,0019	-25,31	0,000	-0,0508	-0,0435
govlula1	0,0357	0,0021	17,00	0,000	0,0316	0,0399
_cons	0,3458	0,0035	99,05	0,000	0,3389	0,3526

Número de observações = 145.432. $R^2 = 0,2022$.

Regressão de disciplina ao governo na Câmara: fora da base aliada

	Coeficiente	Desvio-padrão	t	P-valor	[Interv. conf. 95%]	
refprev_fhc1_pec33_95	-0,1324	0,0116	-11,39	0,000	-0,1552	-0,1096
refprev_lula_pec40_03	-0,0925	0,0062	-15,03	0,000	-0,1045	-0,0804
liderseguegov	0,7046	0,0022	319,51	0,000	0,7003	0,7090
materiasubstantiva	-0,0383	0,0027	-14,08	0,000	-0,0436	-0,0330
maioriaqualificada	0,0594	0,0029	20,52	0,000	0,0538	0,0651
congresso	-0,0077	0,0037	-2,11	0,035	-0,0149	-0,0006
anoslegislatura	-0,0100	0,0017	-5,83	0,000	-0,0134	-0,0067
govfhc1	-0,0509	0,0031	-16,42	0,000	-0,0570	-0,0448
govlula1	0,0713	0,0031	23,29	0,000	0,0653	0,0773
_cons	0,2324	0,0028	84,03	0,000	0,2270	0,2379

Número de observações = 97.775. $R^2 = 0,5356$.

Regressão de disciplina ao governo no Senado: base aliada

	Coeficiente	Desvio-padrão	t	P-valor	[Interv. Conf. 95%]	
refprev_fhc	-0,0759	0,0088	-8,58	0,000	-0,0932	-0,0586
refprev_lula	-0,0131	0,0163	-0,80	0,422	-0,0450	0,0188
liderseguegov	0,3182	0,0040	79,20	0,000	0,3103	0,3261
partgovernadorsegue	0,1124	0,0027	42,12	0,000	0,1072	0,1177
materiasubstantiva	0,0437	0,0041	10,55	0,000	0,0356	0,0519
maioriaqualificada	0,0163	0,0028	5,78	0,000	0,0108	0,0219
govfhc1	-0,0182	0,0028	-6,57	0,000	-0,0237	-0,0128
govlula1	0,0041	0,0041	1,00	0,318	-0,0040	0,0122
_cons	0,4940	0,0050	98,95	0,000	0,4842	0,5038

Número de observações = 57.888. $R^2 = 0,1611$.

Regressão de disciplina ao governo no Senado: fora da base aliada

	Coeficiente	Desvio-padrão	t	P-valor	[Interv. conf. 95%]	
refprev_fhc	-0,1541	0,0212	-7,28	0,000	-0,1955	-0,1126
refprev_lula	0,0321	0,0140	2,29	0,022	0,0047	0,0595
liderseguegov	0,6154	0,0045	137,58	0,000	0,6067	0,6242
partgovernadorsegue	0,1326	0,0043	30,96	0,000	0,1242	0,1410
materiasubstantiva	0,0389	0,0064	6,11	0,000	0,0264	0,0514
maioriaqualificada	0,0168	0,0043	3,90	0,000	0,0084	0,0252
govfhc1	-0,0316	0,0056	-5,70	0,000	-0,0425	-0,0207
govlula1	-0,0031	0,0047	-0,65	0,515	-0,0123	0,0062
_cons	0,1930	0,0063	30,78	0,000	0,1807	0,2053

Número de observações = 27.509. $R^2 = 0,5203$.

Segundo os testes realizados, entre todas as variáveis consideradas, a que mais explica sozinha a probabilidade de um deputado federal votar conforme a indicação do governo é a orientação do líder de seu partido na Câmara. A julgar simplesmente pelos coeficientes estimados nos modelos de probabilidade linear, o apoio do líder partidário ao governo chega a elevar em 60 pontos percentuais o grau de “governismo” de um deputado da base aliada e em 70 pontos o de um deputado de fora da coalização governativa.

Tudo o mais constante, o apoio ao governo costuma ser um pouco maior em votações que exigem maioria qualificada, aumentando, em média, 3 pontos percentuais na base e 6 pontos fora dela. Já o tempo decorrido desde o início de uma legislatura, que atualmente coincide com o mandato presidencial, tende a reduzir suavemente a probabilidade de apoio ao governo, em 0,7 ponto percentual a cada ano na base e em 1 ponto ao ano fora dela.

No primeiro governo FHC, considerando situações iguais em relação às demais variáveis consideradas (indicação do líder partidário, tipo de maioria exigido, tempo decorrido desde o início da legislatura etc.), a probabilidade média de apoio ao governo em um voto nominal qualquer era reduzida em relação à regra geral do período 1989-2013 amostrado. Para uma votação qualquer realizada no primeiro governo FHC, pode ser esperada uma propensão governista aproximadamente 5 pontos percentuais menor que a “normal”, tanto na base aliada quanto na oposição. Por outro lado, se a votação ocorreu no primeiro governo Lula, a probabilidade esperada de apoio ao

governo recebe, ao contrário, um bônus em relação ao restante do período 1989-2013, de aproximadamente 4 pontos positivos na base aliada e de 7 pontos fora dela.

Para além de todos esses fatores, mesmo comparando situações “iguais” em todas as demais variáveis observadas, nos casos específicos de votações ligadas às reformas da previdência, as propensões a votar com o governo foram reduzidas. Na reforma de FHC, a probabilidade de um voto se alinhar ao governo caiu 5 pontos percentuais na base aliada e 13 pontos fora dela. Na de Lula, caiu 7 pontos na base e 9 pontos fora dela.

Se somarmos estes coeficientes de cada reforma àqueles relacionados aos respectivos primeiros mandatos, chegaremos a uma desvantagem total de FHC em relação a Lula, em termos de dificuldade para obter apoio a sua reforma, que equivale a aproximadamente 7 pontos na base aliada e 16 pontos fora da coalização governativa. Quando o exercício é refeito considerando PMDB e PP como parte da base aliada desde o início do governo Lula, esses números mudam, mas a conclusão é qualitativamente a mesma: o governo Lula e sua reforma da previdência angariaram mais apoio da Câmara do que o governo FHC e sua reforma em situações similares, sobretudo por parte de deputados não pertencentes à coalização de governo. O comportamento mais dócil da oposição na segunda reforma foi determinante para reduzir a dificuldade em sua tramitação.

Os dados das votações nominais no Senado trazem outros números, mas também contam a mesma história, mesmo com o uso de especificações um pouco diferentes nas regressões. A vantagem de Lula sobre FHC na tramitação de sua reforma pelo Senado se expressa em um acréscimo à probabilidade de apoio em cada voto sob condições similares: um bônus de cerca de 9 pontos percentuais na base governista e 21 entre senadores de fora da coalização.

5.3 Resultados são extrapoláveis para cenários prospectivos?

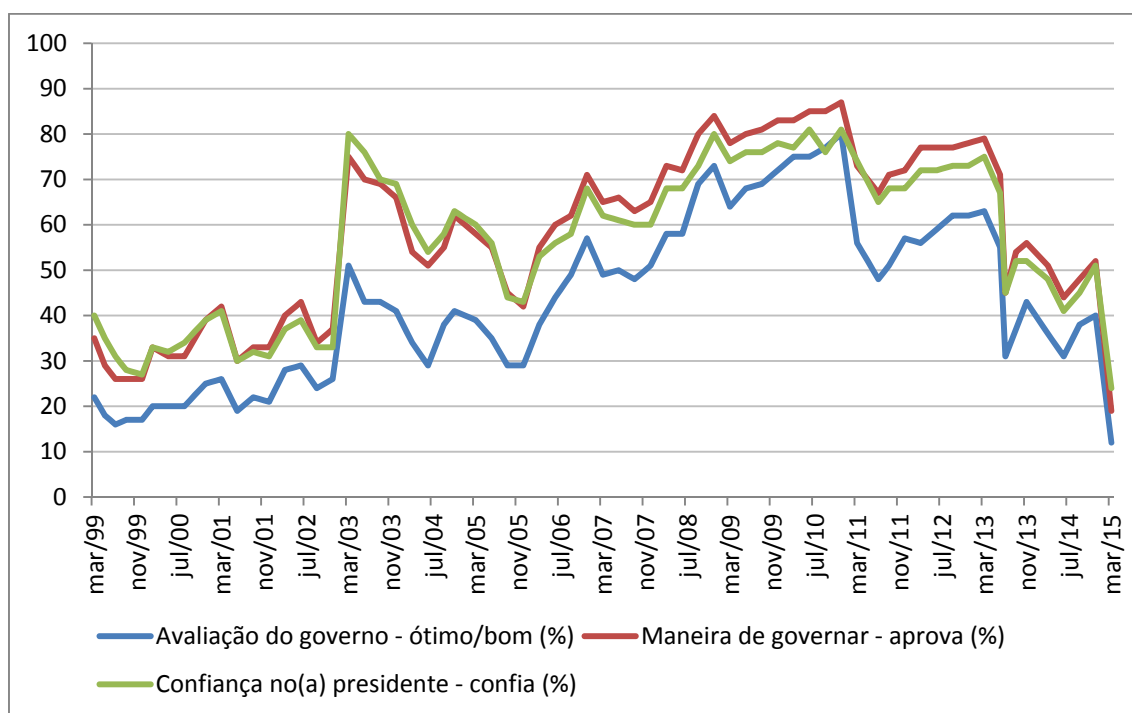
A lista não exaustiva de fatores comentados na seção anterior obriga-nos a ressaltar que a análise de dados de votações nominais está longe de levar a uma ciência exata capaz de explicar seguramente todos os

determinantes do processo legislativo. Assim mesmo, as limitadas ferramentas à mão, para além de descrever detalhes do que ocorreu, talvez possam lançar alguma réstia de luz a inescapáveis exercícios especulativos sobre o que ainda pode vir a ser, oferecendo alguma informação eventualmente útil para ajudar a guiar novas ações e análises.

Modelos mais ambiciosos e completos poderiam contemplar indicadores de percepção disponíveis, como os apresentados no gráfico a seguir. Séries mais longas, cobrindo desde o primeiro mandato de FHC, mostrariam que a popularidade de Lula ao assumir a presidência superava a de seu antecessor em 1995, mesmo com o sucesso do Plano Real. Não é óbvio quanto isso pode ter afetado as variáveis associadas aos governos e às reformas da previdência no modelo aqui empregado, mas é lícito supor que o estoque de popularidade capitalizado pelo governo em cada momento influencie os rumos de propostas cuja principal marca é serem impopulares.

Esse capital, que esteve em seus níveis mais altos entre o final do segundo governo Lula e o início do primeiro governo Dilma, chegou a março de 2015, a despeito da reeleição da presidente em outubro, em patamar bem inferior àquele de partida. Esse último nível aferido fica abaixo dos vales experimentados por Lula após a crise do “mensalão” e por FHC após a maxidesvalorização cambial que sucedeu sua reeleição, patamares bem inferiores aos das épocas das duas reformas da previdência. O gráfico 11 ilustra isso.

Gráfico 11 - Índices de popularidade CNI/Ibope



Fonte: CNI/Ibope.

Além das muitas variáveis omitidas, outro risco de extrapolar o que ocorreu nas duas reformas estudadas a simulações prospectivas para o futuro mais imediato, o desenrolar do segundo governo Dilma, é que elas ocorreram nos mandatos iniciais dos dois ex-presidentes e isso pode ter uma importância não desprezível. A rigor, como FHC ainda não tinha aprovado a emenda da reeleição quando propôs sua reforma, o que ele tinha então era um único mandato a cumprir. Já Lula aprovou sua reforma no primeiro mandato de dois prováveis, expectativa que também lhe conferia um bônus de capital político para angariar apoios, inclusive junto a uma oposição mais distante de um horizonte de oportunidade para tomar-lhe o poder de volta.

No primeiro governo Dilma, em matéria de reforma previdenciária, a única ação relevante levada a cabo foi a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp) pela lei 12.618/2012, regulamentando uma instituição prevista desde a reforma de Lula em 2003. Após ser reeleita, a presidente encerrou seu primeiro mandato publicando, em 30 de dezembro de 2014, as Medidas Provisórias nº 664 e 665, que elevam requisitos e reduzem benefícios previdenciários e trabalhistas de abono salarial, seguro-desemprego, auxílio-doença e pensões por morte e invalidez.

Contudo, estas ainda precisariam ser submetidas ao Congresso, que poderia modificá-las ou rejeitá-las.

De qualquer forma, com apenas três reeleições presidenciais desde a emenda que a permitiu, não se poderia extrair muitas conclusões estatísticas sobre as vantagens do primeiro mandato para aprovar iniciativas impopulares no Congresso. Uma base que compile dados de milhares de municípios, no entanto, permitiria estudar essa hipótese com mais cuidado.

Outro fator que se modifica ao longo do tempo, bem mais lentamente, mas de forma ininterrupta, é o estreitamento da janela de oportunidade demográfica. À medida que a população envelhece, ajustar receitas e despesas da previdência tende a tornar-se mais necessário, porém mais difícil politicamente. Crianças não votam, mas jovens, adultos e idosos, sim. A população jovem já representa uma proporção decrescente da pirâmide etária brasileira, embora ainda deva manter-se em um número absoluto relativamente estável, o mais alto da história, por não mais que dois mandatos presidenciais, quando começará a encolher numericamente de fato. Se já é difícil reformar a previdência em um país com uma proporção razoável de eleitores jovens, o que esperar de um país em que maioria já receba ou esteja perto de receber benefícios previdenciários?

Este trabalho não apresenta extrapolações prospectivas, mas vale indicar a possibilidade de uma agenda de pesquisa futura nessa direção. Uma versão um pouco mais abrangente do modelo aplicado talvez já seja suficiente para gerar simulações que não caberiam aqui, mas que poderiam ser suficientes para iluminar o debate sobre iniciativas futuras, ligadas ou não ao tema da previdência.

As análises dos dados das votações cumprem a função de extrair conclusões mais gerais, privilegiando a análise do processo decisório entre o Executivo e o Legislativo. Essas análises deixam claras algumas importantes observações. Sobre as decisões de implementar reformas estruturais, assim como visto no trabalho de Velasco Júnior (2005):

“Os projetos do Executivo enfrentam interesses cristalizados no status quo, não só por parte da oposição como também de segmentos da sua base de coalizão. Trata-se, assim, de entender

como esses interesses são superados por meio de negociações que evitem a rejeição ou a transfiguração dos projetos” (2005).

Para além dos resultados encontrados aqui, mesmo que as duas reformas sejam consideradas empreitadas bastante complexas, refletem um determinado arranjo institucional brasileiro. Mesmo que isto não esteja totalmente expresso nos dados analisados, poderíamos considerar que as relações do Executivo e do Legislativo no Brasil, longe de serem totalmente conflituosas, são relações que mostram certa harmonia e os conflitos tendem a se solucionar a partir da intermediação de estratégias institucionais que estão inseridas na organização do próprio Congresso. No caso da reforma de Lula, isso pode ser visto no fato de que foi a oposição o fator principal para o presidente ter conseguido a mudança em tão pouco tempo, algo que não houve no governo Fernando Henrique Cardoso.

Além disso, a despeito da literatura que critica os efeitos das regras eleitorais brasileiras e do presidencialismo no processo legislativo, especulando um pouco além dos resultados obtidos, o cenário parece demonstrar que há um ambiente de governabilidade mesmo em se tratando de matéria tão controversa. Ao focar, neste trabalho, as instituições internas, privilegiando a análise do comportamento parlamentar e relacionando com o poder Executivo, permitiu-se observar os atores que realmente controlam o jogo político e a agenda decisória no Brasil.

Capítulo 6 - Conclusão

Reformas da previdência são empreendimentos de difícil realização em regimes democráticos. Afinal, costumam gerar benefícios difusos e percebidos no longo prazo em troca de custos mais imediatos e concentrados em grupos populacionais mais atentos à iniciativa, reconhecida assim como impopular. Contudo, a dinâmica de fatores econômicos e demográficos pode aumentar a necessidade de uma reforma a ponto de, em certos momentos, superar o constrangimento político de sua impopularidade, como se observou no Brasil em diferentes governos.

Esta tese apresenta novas evidências da dificuldade encontrada por diferentes chefes do Executivo brasileiro ao submeter projetos reformadores da previdência ao Congresso Nacional, pois os parlamentares, de modo geral, revelaram-se sistematicamente menos propensos a apoiar o governo nessas iniciativas do que em outras com características semelhantes. Em particular, demonstra-se que a resistência do Legislativo foi notavelmente maior na reforma do governo FHC do que na realizada pelo governo Lula e conclui-se que o comportamento mais dócil da oposição ao segundo foi o principal determinante para reduzir a dificuldade na tramitação de seu projeto.

Sobre as razões da dificuldade de reformar a previdência nos regimes democráticos em geral, a tese obtém sua conclusão de um exame sobre o contexto mais amplo da reforma do Estado no Brasil à luz de achados basilares da ciência política e, sobretudo, da área de estudos legislativos, a cuja literatura busca adicionar sua contribuição.

Conforme assinalado no capítulo 3, a reforma previdenciária brasileira foi concebida no âmbito de um projeto maior, que tomou corpo no país durante a década de 1990 sob a forma de uma reforma do Estado. Compreendido entre as reações a uma fase mundial de predominância de baixo crescimento econômico, aumento de inflação e de desemprego, tal projeto gerou muita controvérsia e jamais foi totalmente levado a cabo, mas algumas de suas diretrizes foram parcialmente seguidas nos governos FHC e Lula, como no caso das reformas da previdência social visando conter a pressão fiscal desse sistema sobre as demais receitas e despesas públicas.

Os reflexos e a digestão das citadas controvérsias no sistema político do país foram analisados pelo prisma da literatura sobre estudos legislativos, cujos modelos permitem relacionar desde variáveis exógenas como forma de governo, sistema eleitoral, organização partidária, arranjo federativo, cultura política ou dimensões econômicas até variáveis endógenas como poderes legislativos do presidente, prerrogativas orçamentárias do Executivo, controle de nomeações e poder de agenda dos líderes partidários. Sob um ponto de vista destacado nessa literatura, o sistema político brasileiro apresenta um hibridismo que conjuga incentivos ao comportamento personalista dos atores individuais com estímulos institucionais ao partidarismo e à disciplina.

Como sintetizou Santos (2002, p. 238), é razoável sustentar que os legisladores brasileiros têm interesses particularistas e, na maioria das vezes, se esforçam para construir uma boa reputação pessoal a despeito de sua filiação partidária, mas também é verdade que, após a promulgação da Constituição de 1988, os partidos brasileiros passaram a exibir um grau razoável de disciplina nas votações nominais no plenário. Mesmo condicionado por uma extensa gama de variáveis que oscilam conforme a conjuntura e mesmo em um presidencialismo com deputados eleitos via voto proporcional, o Executivo dispõe de amplos instrumentos para obter apoio parlamentar. Entretanto, isso não é suficiente para garantir maioria a qualquer projeto.

Diversos autores oferecem subsídios para se compreender a dificuldade das reformas. Mayhew (1974) ressalta que o legislador busca a reeleição em tempo integral e Downs (1999), como a interdependência existente entre governos e eleitores constrange certas tentativas de políticas governamentais, enquanto Pierson (1994; 1996; 2001) e Cox e McCubbins (2005) convergem quanto às preocupações de governantes e opositoristas sobre os resultados eleitorais das políticas relacionados a cada mandato. Arnold (1990) aponta o forte componente inercial contrário a propostas de modificações em políticas que venham a impor custos concentrados e gerar benefícios difusos, especialmente quando, para elas serem aprovadas, é preciso que os parlamentares a aprovem nominalmente, à vista dos eleitores mais atentos, que costumam ser os mais ameaçados.

Figueiredo e Limongi (1999) e Melo e Anastasia (2005) adicionam que o caso da reforma da previdência é agravado por dois fatores. Primeiro, o custo

que impõe a determinados setores, além de concentrado, pode ser significativo e imediato, enquanto seus maiores benefícios para a sociedade e as finanças públicas podem só se apresentar em prazos mais longos, não raro superiores ao um mandato presidencial. Segundo, o alto grau de desconstitucionalização geralmente exigido antecipa a possibilidade de intervenções do Poder Judiciário que, aliadas a compensações oferecidas pelo Executivo ou pelo Legislativo ao longo do futuro processo de regulamentação, são capazes de anular os benefícios prometidos.

Se apesar de toda essa reconhecida dificuldade política, certos governos decidiram tentar e conseguiram realizar reformas da previdência, isso se deveu às necessidades destacadas no capítulo 2. Estas têm sido continuamente agravadas por fatores demográficos acumulados em tendências seculares, mas também o são por fatores econômicos que experimentam inflexões mais rápidas, em ciclos, e por vezes acentuam a urgência de ajustes fiscais. A racionalidade de reformar a previdência não advém de uma suposta busca obsessiva pela eliminação de déficits primários, mas sim de inescapáveis escolhas sobre a distribuição do conjunto total de tributos que a sociedade está disposta a pagar (não apenas previdenciários) e de serviços e bens que pretende receber do Estado (não apenas previdenciários). O contínuo envelhecimento populacional e as reiteradas convulsões da economia brasileira, carente de ganhos de produtividade e poupança, terminam por requerer mais intensamente a alteração dos aspectos mais custosos e menos meritórios do sistema.

Uma vez analisadas as razões da teoria política para a dificuldade esperada em reformas da previdência e, em contrapartida, as razões econômicas e demográficas que impulsionaram à superação dessa dificuldade nas ocasiões em que o sistema brasileiro foi reformado, recorreu-se a uma investigação empírica com base nos dados de todas as votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado desde 1989 até 2013. O exercício, objeto dos capítulos 5 e 6, permitiu confirmar que, de fato, a esperada dificuldade de reformas da previdência se apresentou nas tramitações daquelas realizadas nos governos FHC (1995-1998) e Lula (2003). A partir do comportamento dos parlamentares em cada voto nominal do período estudado (1989-2013), conclui-se que sua propensão a votar conforme

o governo foi significativamente reduzida em ambas as reformas frente à verificada em votações de outras matérias, não apenas em uma análise descritiva, mas também quando se controlam características observáveis tanto das votações como dos legisladores votantes, por meio de modelos de probabilidade linear ou logísticos.

Portanto, o reconhecimento de que é difícil reformar a previdência pode assentar-se não só em uma extensa base teórica, mas também na experiência concreta das iniciativas de reforma parcial realizadas por FHC e Lula. Além disso, a própria insuficiência dessas reformas ocorridas para equilibrar a trajetória do sistema, por um lado, e a ausência por longos períodos de outras iniciativas de alteração estrutural à altura das necessidades persistentes, por outro, podem também ser citadas como evidências adicionais dos constrangimentos políticos a essa agenda. Afinal, após a reforma de 2003, passou-se mais de um decênio em que novas iniciativas de alteração do sistema foram evitadas, à exceção da regulamentação de dispositivos já previstos. A pesquisa para esta tese foi quase inteiramente desenvolvida dentro desse interregno, antes que outra proposta impopular – de escopo bem mais modesto, restrito à legislação infraconstitucional relativa a pensões – fosse lançada no penúltimo dia do primeiro mandato de Dilma Rousseff, em 30 de dezembro de 2014, por meio da Medida Provisória nº 664.

Além da evidência geral sobre o comportamento dos congressistas perante mudanças do sistema previdenciário, os dados permitiram concluir ainda que a reforma do governo FHC não só teve a tramitação mais demorada, como se sabe, mas também, apesar de contar com uma coalizão governista formalmente mais ampla, obteve menor apoio parlamentar, especialmente no campo da oposição. Em toda a gestão de FHC, os legisladores oposicionistas já foram menos propensos a votar conforme o governo do que em outras administrações e, durante a tramitação de sua reforma, a perda de apoio associada ao tema foi particularmente intensa. Em contraste, a oposição foi mais branda nas votações nominais durante toda a gestão Lula e, em particular, votou majoritariamente a favor de sua reforma da previdência.

A maior adesão da oposição ao projeto do governo foi decisiva para a menor dificuldade enfrentada na tramitação da reforma de Lula em relação à de FHC. Esse contraste certamente foi influenciado pelas diferenças de escopo

das duas reformas e pelas posições assumidas pela opinião pública, pelas centrais sindicais, pelos governadores e pela própria coalizão governista em cada caso, mas o grau de anuência da oposição (Inácio, 2006) foi importante para a aprovação de ambas as reformas e, tendo sido maior na segunda, foi fundamental para sua tramitação com menos obstáculos.

A expectativa é que o estudo desses casos e a análise da literatura que compõem esta tese contribuam para a compreensão mais geral de processos reformistas em regimes democráticos. No que concerne especificamente ao campo da seguridade, espera-se que a tese possa vir a iluminar iniciativas à altura do desafio de tornar o sistema de proteção social brasileiro estruturalmente mais justo, eficiente e sustentável, contando para isso com o devido apoio da sociedade e de seus representantes eleitos.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. H. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: Dados, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-33.

ABRUCIO, F. Os barões da federação. São Paulo: Hucitec, 1998.

AEPS. Anuário Estatístico da Previdência Social – Suplemento Histórico, MPAS.

AMES, B. (2001), *The Deadlock of Democracy in Brazil* Ann Arbor, University of Michigan Press.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 44, n. 2, 2001.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer/Unesp, 2004.

Anuário Estatístico da Previdência Social - Suplemento Histórico. (2011). Ministério da Previdência e Assistência Social, Brasília.

ROCHA, R. de R; CAETANO, M. A. O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada. *Texto para Discussão n. 1331*. Brasília: IPEA, 2008.

ARNOLD, R. D. *The logic of congressional action*. New Haven e Londres: Yale University Press, 1990.

ARROW, K. 1963. *Social Choice and Individual Values*. 2nd ed. New York Wiley.

ARRETCHE, Marta (2009). Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995 *in: Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2, 2009, pp. 377 a 423.

BARROS, R. P., Carvalho, M., Franco, S. e Mendonça, R. 2006; Tafner, Carvalho e Botelho, 2009; Ipea, 2012 *Bolsa Família*.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. In: PAES DE BARROS, Ricardo; FOGUEL, Miguel; ULYSSEA, Gabriel (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

BARROS, R. P. de, CARVALHO, M. 2005. *Salário Mínimo e Distribuição de Renda*. Rio de Janeiro, Ipea, setembro de 2005 (seminários Dimac nº 196).

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BOSCHI, Renato. Corporativismo Societal - A democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. *Inteligência*, n° 48.

BOSCHI, R. e LIMA, M.R.S. (2002). O desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório *in* A democracia e os Três Poderes no Brasil. Luiz Werneck Vianna (organizador). Belo Horizonte, Editora UFMG; Rio de Janeiro, IUPERJ/FAPERJ.

BRASIL. Ministro mostra a importância da reforma da previdência. Notas Oficiais (transcrição de pronunciamento do ministro Pedro Malan em cadeia nacional de televisão). Brasília: Ministério da Fazenda, 1996.

BRASIL. O gasto social do governo central: 2001 e 2002. Brasília: Ministério da Fazenda / Secretaria de Política Econômica, novembro de 2003.

BRESSER, P. Presidência da República Câmara da Reforma do Estado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasília, 1995.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. Previdência: desigualdade, incentivos e impactos fiscais. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon (eds.). *Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014, vol. 1.

CAETANO (2011), M. Instrumentos de controle da despesa com pessoal inativo e pensionistas de estados, municípios e do distrito federal. Texto para Discussão 1502. Brasília, julho de 2010.

CAETANO, M. A.; MENDES, M.; Raul Velloso; Springer, Paulo. Estratégia de recuperação da poupança pública. In: João Paulo dos Reis Velloso. (Org.). *Rumo ao Brasil Desenvolvido*. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, v. , p. 133-165.

CARDOSO, A. (2010) Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do estado de bem-estar numa sociedade estruturalmente desigual. *Dados* vol.53 n°4. Rio de Janeiro.

COELHO, V. S. (2003). A reforma da previdência social na América Latina. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

COELHO, V. S. R. P. Poder Executivo e a reforma da previdência na América Latina. In: COELHO, V. S. R. P. (org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003, v. 1, p. 131-154.

COHN, A. (1997). Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde *in* Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. *Reforma do Estado e saúde*.

D'ARAUJO, Maria Celina. A elite dirigente do governo Lula. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2009.

DE SWAAN, A. In care of the state – health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era. New York: Polity Press, 1998.

DOWNS, A. (1999). Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: Edusp.

DOWNS, A. (1957). An economic theory of democracy. Nova York, Harper.

DINIZ, ELI. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. São Paulo Perspec. [online]. 2001, vol.15, n.4, pp. 13-22. ISSN 1806-9452.

DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. Lua Nova [online]. 1998, n.45, pp. 29-48. ISSN 0102-6445.

DINIZ, E. (1997). Corporativismo, fragmentação e reforma do Estado in Crise, reforma do Estado e governabilidade. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 229 páginas.

DELGADO, G. Política social e distribuição de renda no Brasil. In: Seminário: salário mínimo e desenvolvimento. Campinas: IE/Unicamp, 2005.

DELGADO, G; CARDOSO Jr, J. C. Universalização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da previdência rural nos anos 90 In: Previdência, assistência social e combate à pobreza. Brasília: MPAS, 2000.

DRAIBE, S.M. 1998. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista a agenda recente de reformas. Campinas: NEPP/Unicamp.

DRAIBE, S.M.; Guimarães, M.H.C. & Azeredo, B. 1991. O sistema de Proteção Social no Brasil. Campinas: NEPP/Unicamp.

ESPING-ANDERSEN, G. 2003. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. In: Coelho, V.S.P. (org.). A Reforma da Previdência Social na América Latina. Editora FGV. Rio de Janeiro.

FIGUEIREDO, Argelina C. LIMONGI, Fernando. (2009), Poder de agenda e políticas substantivas, in M. INÁCIO, L. RENNÓ, (orgs.), Legislativo brasileiro em perspectiva comparada, Belo Horizonte, Editora UFMG.

FIGUEIREDO, Argelina C. LIMONGI, Fernando. (2000), "Presidential Power, Legislative Organization, and party behavior in Brasil", Comparative Politics, vol.32, nº.2.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. (1999). Reforma da previdência e instituições políticas. In: FIGUEIREDO, Argelina Cheibub;

LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FIORINA, M. (1998). Congress - Keystone of Washington Establishment. Yale University Press. New Haven and London.

FIORINA, (1977). Keystone of the Washington Establishment, Revised Edition. New Haven and London: Yale University Press.

FONTANA, Mariúcha. Reforma da Previdência é retrocesso histórico. Opinião Socialista, n. 150, 25/05/2003. Disponível em <<http://www.pstu.org.br/node/3720>>.

GALHARDO, Ricardo. 'A reforma tem que ser completa'. Presidente do PT diz que mudanças na previdência vão promover justiça social. Entrevista: José Genoíno. O Globo, 03/03/2003, p. 3.

GIAMBIAGI, Fabio. Rompendo com a ruptura: o governo Lula (2003-2004). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer. Economia brasileira contemporânea (1945-2004). Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. Demografia a ameaça invisível – O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2010, 198p.

GONTIJO, José Geraldo Leandro (2013). Relação Executivo-Legislativo e processos de retração de provisões sociais: as reformas da previdência de 1998 e 2003 no Brasil. Revista Política Hoje, vol. 21, n. 1, 2012. Recife: UFPE, 2012.

GONZAGA, Gustavo; PINTO, Rafael Cayres. (2013). Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista. Rio de Janeiro: PUC-Rio. Texto para Discussão, nº 625.

HOCHMAN, G. A era do saneamento: as bases da política da saúde pública no Brasil. São Paulo: Hucitec, Anpocs; 1998.

IETS. A agenda perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social. Rio de Janeiro: IETS, setembro de 2002.

IMMERGUT, Ellen M. (1992). As Regras do Jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia, Nova York, Cambridge University Press.

INÁCIO, M. M. (2006). Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial na esfera legislativa – 1990 – 2004. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

LAVINAS, L. From means-test schemes to basic income in Brazil: exceptionality and paradox. *International Social Security Review*, v. 59, n. 3, p. 103-125, July/Sep. 2006.

LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Boletim Informativo Bibliográfico*, n. 37, p. 3-38, 1994.

KREHBIEL, K. (1991), *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

MAINWARING, S. (1999). *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. S Mainwaring. Stanford University Press, 1999.

MAYHEW, David R. (1974), *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social in *Dados*, outubro-dezembro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, 2005, Brasil.

MAYHEW, David R. (1974), *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press.

MARCHETTI, Vitor. Presidencialismo de coalizão e a compra de votos: o caso do mensalão. In: DANTAS, Humberto; TOLEDO, José Roberto de; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho (orgs.). *Análise política & jornalismo de dados: ensaios a partir do Basômetro*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2014.

McCUBBINS, Mathew D. e COX, Gary W. (2005), *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the House of Representatives*. New York, NY, Cambridge University Press, cap. 3, pp. 37-50.

McKELVEY, R. (1976), "Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control". *Journal of Economic Theory*, 19 (3): 472-482.

MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima. (2005). A reforma da previdência em dois tempos. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, n. 2, 2005. Rio de Janeiro: Iesp/Uerj, pp. 301 a 332.

MELO, Marcus André. (1997). "O Jogo das Regras: A Política da Reforma Constitucional de 1993/96". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.12, nº33, pp. 63-86.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados – Revista de*

Ciências Sociais, outubro-dezembro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, 2005, Brasil.

MESA-LAGO, C. e Müller, K. (2003). Política e reforma da previdência na América Latina in A reforma da previdência social na América latina. Vera Schattan P. Coelho, organizadora. Rio de Janeiro, RJ : Editora FGV. 255 p.

MOURA, R. L.; TAFNER, P.; JESUS FILHO, J. Testando a propriedade redistributiva do sistema previdenciário brasileiro: uma abordagem semi-paramétrica. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.) Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro/Brasília: IPEA, 2006.

NAKAHODO, Sidney Nakao; SAVOIA, José Roberto. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique e Lula. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, nº. 66, fev. 2008.

ORZAF, P. & STIGLITZ, J. 2001. Rethinking pension reform: 10 myths about social security systems. In: Holzmann, R & J. Stiglitz (eds.) New Ideas about social security: towards sustainable pension system in the 21st century. Washington, DC: World Bank, 2001.

PERES, P.; CARVALHO, E. (2012). Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos. Revista de sociologia e política. Curitiba. Vol. 20, n. 43 (out. 2012), p. 81-106.

PERES, P. S. CARVALHO NETO, E. R. (2008). Das possibilidades de uma abordagem “multidimensional” nos estudos legislativos brasileiros. 32ª Edição Anual da Anpocs, Caxambú, Minas Gerais, 27-31.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. (2003). Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa no Brasil: conexão eleitoral no Brasil. Dados, v. 45, p. 265-302.

PEREIRA, C. & MUELLER, B. (2000). Uma teoria da preponderância do poder Executivo : o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67.

PESSOA, Marcelo de Sales. Aposentadoria por invalidez no Brasil: evolução e projeção. In: CAMARANO, Ana Amélia (org.). Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

PIERSON, Paul. (2001), Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies.

PIERSON, Paul. (1996), The new politics of the welfare state, World politics.

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

POGREBINSCHI, Thamy. (2011) *Judicialização ou Representação? Política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.

PRAÇA, Sérgio. (2003). O fim da “longa Constituinte”? Emendas constitucionais nos governos petistas. In: Organizador(es): Humberto Dantas, José Roberto De Toledo, Marco Antonio Carvalho Teixeira.

RICHARDSON, R. (2005). Aquelas que ocorreram, por exemplo, no setor público da Nova Zelândia in *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, FGV, Rio de Janeiro.

ROCHA, M. M. e BARBOSA, C. F. (2008). Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 93-104, ago. 2008.

ROCHA, R. de R; CAETANO, M. A. O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada. Texto para Discussão n. 1331. Brasília: IPEA, 2008.

SAMUELS, D. (2003). *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*. New York, Cambridge University Press.

SANTOS, F. G. M. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, v. 45, n. 2. Rio de Janeiro, 2002, p. 237-264.

SAE. *Vozes da Nova Classe Média: classe média e emprego assalariado*, n. 4, agosto de 2013.

SANTOS, Fabiano. Manobras do presidencialismo de coalizão. *Insight Inteligência*. Rio de Janeiro, v. 10, p. 210-218, 2007.

SANTOS, F. & ALMEIDA, A. *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Editora Appris, Curitiba, 2011.

SANTOS, F. e ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados* [online]. 2005, vol.48, n.4, pp. 693-735. ISSN 1678-4588.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Carta ao povo brasileiro. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores / Fundação Perseu Abramo*. São Paulo, 22 de junho de 2002.

SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio a Castelo, 1930-1964* (1975), (5a. ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SOUZA, André Portela; ZYLBERSTAJN, Hélio; AFONSO, Luís Eduardo; FLORI, Priscilla Matias. Resultados fiscais da reforma de 2003 no sistema de previdência social brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 36, n. 1, abr. 2006. Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

SPINK, P., (2005). Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado in Bresser Pereira, Reforma do estado e administração pública gerencial. Fundação Getúlio Vargas, 6ªedição.

STEPAN, A. O federalismo descentralizado do Brasil: aproximando o governo dos cidadãos? In: BETHEL, L. (org.). Brasil: fardo do passado, promessa do futuro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

STOCK, James H.; WATSON, Mark W. Econometria. São Paulo: Addison Wesley, 2004.

TAFNER, P. (ed.) 2006. Brasil: o estado de uma nação. Rio de Janeiro. Ipea.

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

TAFNER, P, e BOTELHO, C. (2015). O encontro marcado *in* Reforma da Previdência – A Visita da Velha Senhora / Paulo Tafner, Carolina Botelho, Rafael Erbisti, organizadores. 1. ed. Brasília: Gestão Pública, 2015.

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

TAFNER, P.; BOTELHO, C. (2013a). Uma breve análise do sistema previdenciário brasileiro em perspectiva comparada. In: Previdência Pública - Temas controvertidos. Agostinho Teixeira de Almeida Filho (coord.) Editora Espaço Jurídico, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

TAFNER, P.; BOTELHO, C., ERBISTI, R. (2013). Cobertura Previdenciária, Juventude e Pobreza no Brasil, Revista Sul-Americana de Ciência Política, v. 1, n. 2, 121-134.).

TAVARES; Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Desenvolvimento no Brasil – relembrando um velho tema. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. Políticas para a retomada do crescimento – reflexões de economistas brasileiros. Brasília: Ipea e Cepal, 2002.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho (orgs.). Análise política & jornalismo de dados: ensaios a partir do Basômetro. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2014.

VELASCO JUNIOR, L. (2005). Políticas reformistas no presidencialismo de coalizão brasileiro. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005. 96 p. (Textos para discussão; n. 105).

VILAROUCA, M. G. (2007) Sucesso Legislativo do Executivo no processo bicameral: comparando os governos FHC e Lula. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ.

WEINGAST, B.R. e MARSHALL, W.J. (1988), The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as market. *Journal of Political Economy*, 96 (1):133-63.

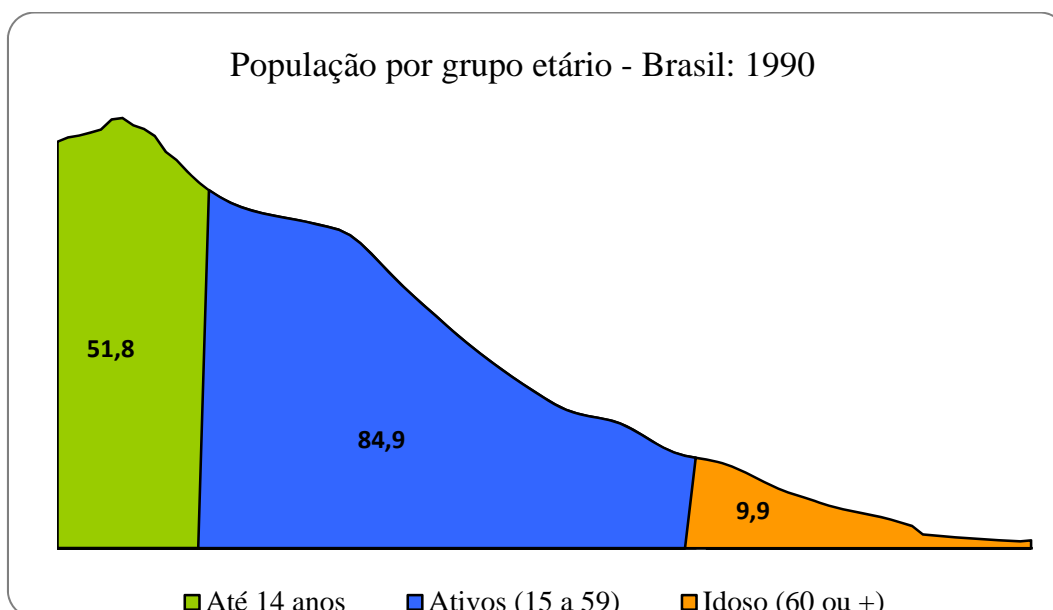
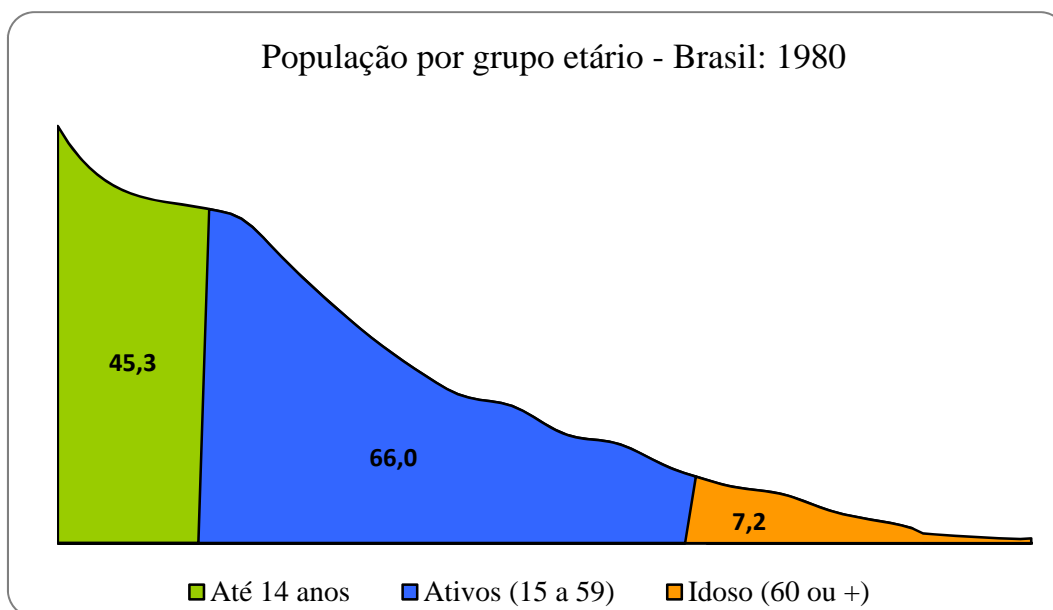
WERNECK VIANNA, Maria Lúcia T. A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/UCAM-IUPERJ, 1998.

BANCOS DE DADOS

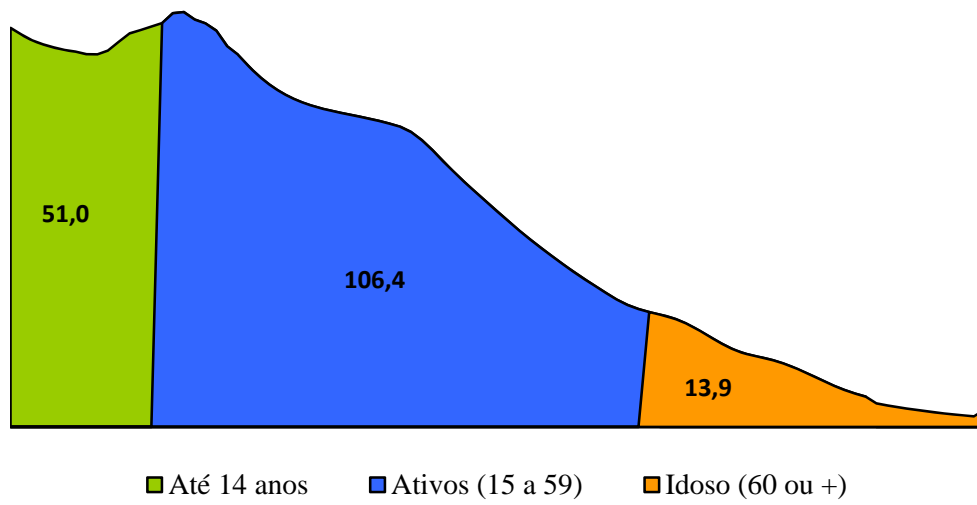
Base de Dados do Núcleo de Estudos sobre o Congresso/IESP/UERJ

Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

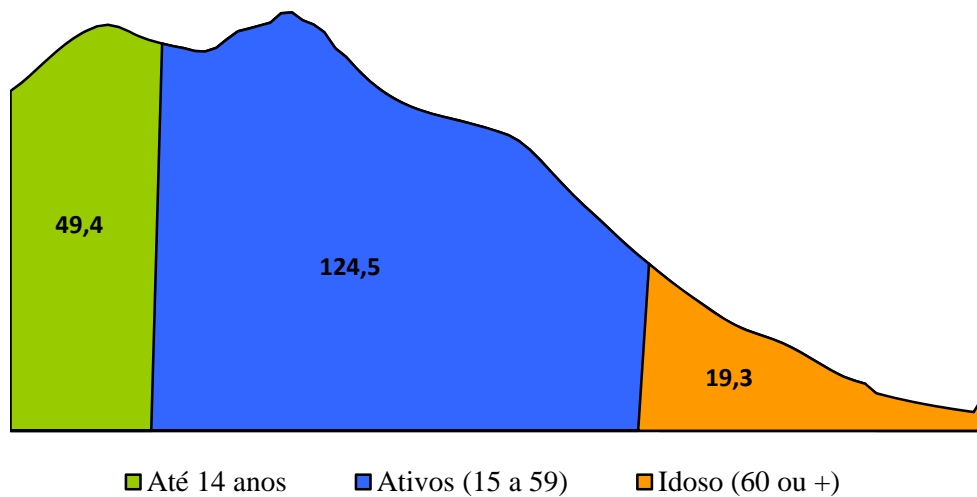
ANEXO I - Mudanças demográficas no Brasil: 1980-2050



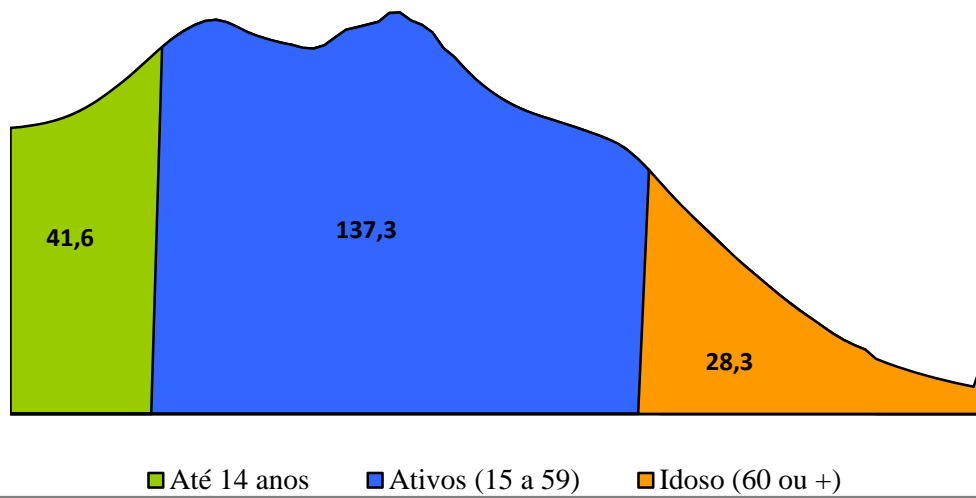
População por grupo etário - Brasil: 2000



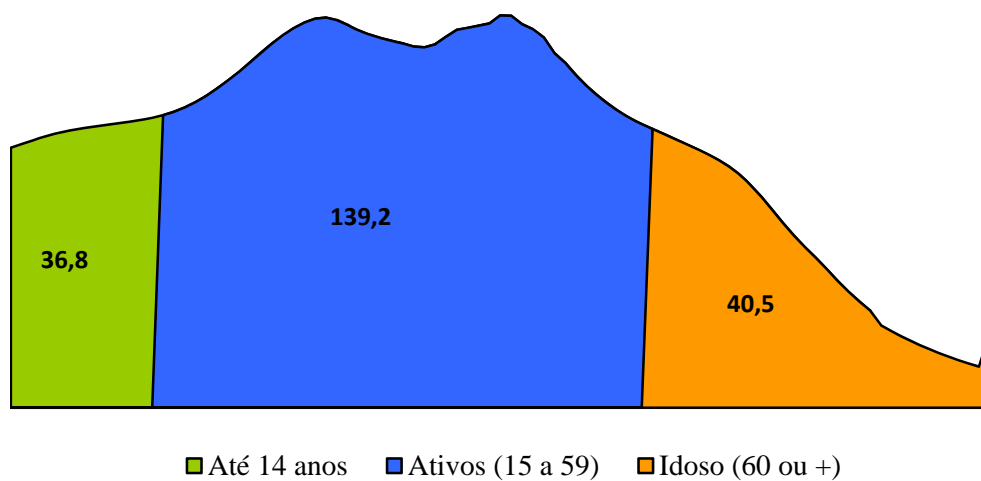
População por grupo etário - Brasil: 2010

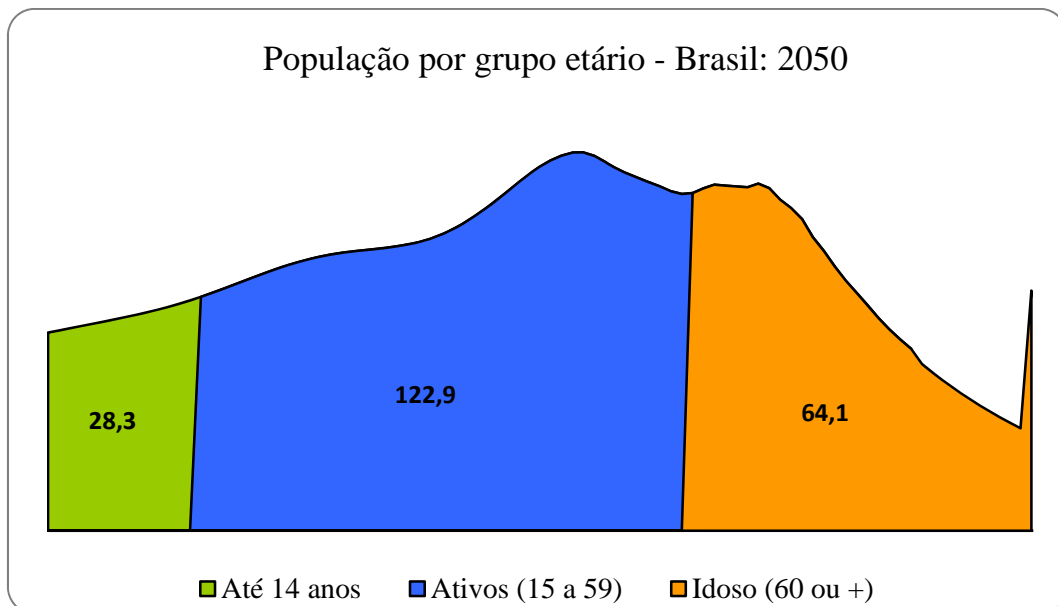
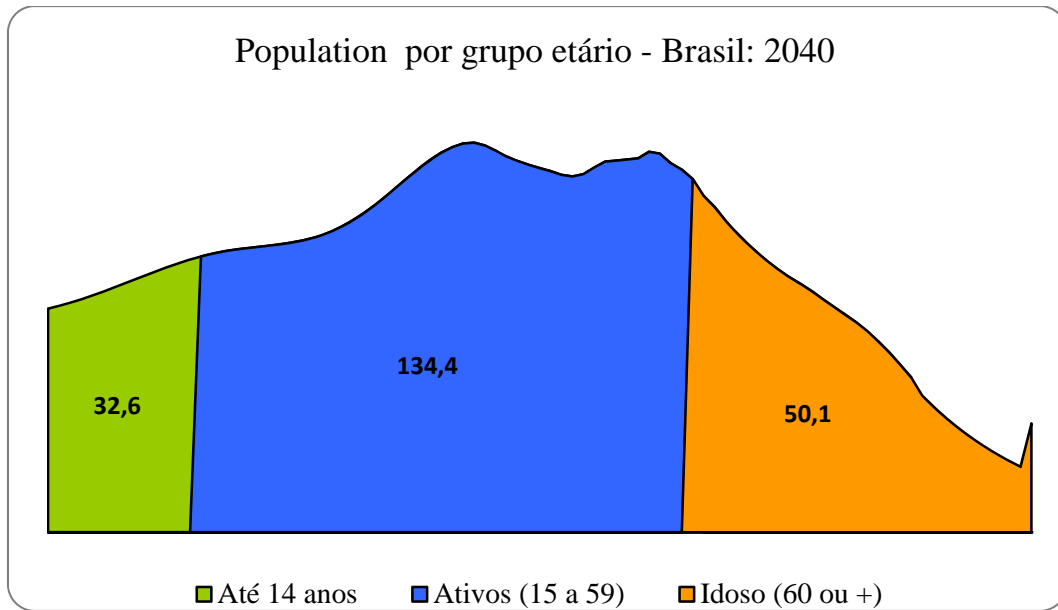


População por grupo etário - Brasil: 2020



População por grupo etário - Brasil: 2030





ANEXO II - Principais marcos da Previdência Social no Brasil

Ano	Principais fatos da história da Previdência Social no Brasil
1888	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 9.912-A, de 26/03, regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. Fixava em 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos os requisitos para a aposentadoria. - A Lei nº 3.397, de 24/11, criou uma Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império.
1889	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 10.269, de 20/07, criou o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional.
1890	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 221, de 26/02, instituiu a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, benefício depois ampliado a todos os ferroviários do Estado (Decreto nº 565, de 12/07). - O Decreto nº 942-A, de 31/10, criou o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda.
1892	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 217, de 29/11, instituiu a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte para os operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro.
1894	<ul style="list-style-type: none"> - Projeto de lei do Deputado Medeiros e Albuquerque visava instituir um seguro de acidente do trabalho. No mesmo sentido foram os projetos dos Deputados Gracho Cardoso Latino Arantes (1908), Adolfo Gordo (1915) e Prudente de Moraes Filho.
1911	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 9.284, de 30/12, criou a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda.
1912	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 9.517, de 17/04, criou uma Caixa de Pensões e Empréstimos para o pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro.

1919	- A Lei nº 3.724, de 15/01, tornou compulsório o seguro contra acidentes do trabalho em certas atividades.
1923	- O Decreto nº 4.682, de 24/01, na verdade a conhecida Lei Elói Chaves (o autor do projeto respectivo), determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária. É considerada o ponto de partida, no Brasil, da Previdência Social propriamente dita. - O Decreto nº 16.037, de 30/04, criou o Conselho Nacional do Trabalho, com atribuições, inclusive, de decidir sobre questões relativas a Previdência Social.
1926	- A Lei nº 5.109, de 20/12, estendeu o regime da Lei Elói Chaves aos portuários e marítimos.
1928	- A Lei nº 5.485, de 30/06, estendeu o regime da Lei Elói Chaves aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos.
1930	- O Decreto nº 19.433, de 26/11, criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo como uma de suas atribuições orientar e supervisionar a Previdência Social, inclusive como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões. - O Decreto nº 19.497, de 17/12, determinou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões para os empregados nos serviços de força, luz e bondes.
1931	- O Decreto nº 20.465, de 01/10, estendeu o regime da Lei Elói Chaves aos empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público, além de consolidar a legislação referente às Caixas de Aposentadorias e Pensões.
1932	- O Decreto nº 22.096, de 16/11, inclui no regime das Caixas de Aposentadoria e Pensões os trabalhadores em Serviços de Mineração. - O Decreto nº 21.081, de 24/02, alterou o Decreto nº 20.465, de 1931.
1933	- O Decreto nº 22.872, de 29/06, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, considerado “a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa”.

1934	<ul style="list-style-type: none"> - A Portaria nº 32, de 19/05, do Conselho Nacional do Trabalho, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Aeroviários. - Os trabalhadores nas empresas de transportes aéreos foram incluídos no regime da Lei Elói Chaves. - O Decreto nº 24.272, de 21/05, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes. - O Decreto nº 24.274, de 21/05, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns. - O Decreto nº 24.275, de 21/05, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores. - O Decreto nº 24.615, de 09/07, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários. - O Decreto nº 24.637, de 10/07, modificou a legislação de acidentes do trabalho.
1935	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 159, de 30/12, regulou a contribuição para a formação da receita dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões subordinadas ao Conselho Nacional do Trabalho e deu outras providências. - O Decreto nº 382, de 16/10, concede à Seguradora Indústria e Comércio S/A, com sede em Recife, autorização para funcionar em operações de seguros de acidentes do trabalho. - A Lei nº 106, de 23/10, institui a Caixa de Garantia e Previdência dos Corretores da Bolsa de Fundos Públicos do Rio de Janeiro.
1936	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 367, de 31/12, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.
1938	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto-Lei nº 288, de 23/02, criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. - O Decreto-Lei nº 651, de 26/08, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, mediante a transformação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns.
1939	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto-Lei nº 1.142, de 09/03, estabeleceu exceção ao princípio da vinculação pela categoria profissional, com base na atividade genérica da empresa, e filiou os condutores de veículos ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas. - O Decreto-Lei nº 1.355, de 19/06, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores. - O Decreto-Lei nº 1.469, de 01/08, criou o Serviço Central de Alimentação, do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. - Reorganizado o Conselho Nacional do Trabalho, criando-se a Câmara e o Departamento de Previdência Social.

1940	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto-Lei nº 2.122, de 09/04, estabeleceu para os comerciantes regime misto de filiação ao sistema previdenciário. Até 30 contos de réis de capital o titular de firma individual, o interessado e o sócio-quotista eram segurados obrigatórios; acima desse limite a filiação era facultativa. - O Decreto-Lei nº 2.478, de 05/08, criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social, que absorveu o Serviço Central de Alimentação do IAPI.
1943	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto-Lei nº 5.452, de 01/04, aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho, elaborada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que elaborou também o primeiro projeto de Consolidação das Leis de Previdência Social.
1944	<ul style="list-style-type: none"> - A Portaria nº 58, de 22/09, criou o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência, como comunidade de serviços da Previdência Social. - O Decreto-Lei nº 7.036, de 10/11, reformou a legislação sobre o seguro de acidentes do trabalho. - O Decreto-Lei nº 6.209, de 19/01, incorpora a Caixa de Aposentadoria e Pensões da Imprensa Nacional (CAPIN) ao Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE).
1945	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 7.526, de 07/05, dispôs sobre a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil. - O Decreto-Lei nº 7.720, de 09/07, incorporou ao Instituto dos Empregados em Transportes e Cargas o da Estiva. - O Decreto-Lei nº 7.835, de 06/08, estabeleceu que as aposentadorias e pensões não poderiam ser inferiores a 70% e 35% do salário mínimo.
1946	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto-Lei nº 8.738, de 19/01, criou o Conselho Superior da Previdência Social. - O Decreto-Lei nº 8.742, de 19/01, criou o Departamento Nacional de Previdência Social. - O Decreto-Lei nº 8.769, de 21/01, expediu normas destinadas a facilitar ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários melhor consecução de seus fins. - O Decreto-Lei nº 9.209, de 29/04, inclui o pessoal assalariado, diarista e mensalista dos serviços estaduais e prefeituras municipais, “que não estão sujeitos a outras formas de previdência social”, no regime das Caixas de Aposentadorias e Pensões.
1947	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 92, de 12/09, inclui no Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) os contribuintes ativos e os aposentados da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários da Casa da Moeda.

1949	- O Decreto nº 26.778, de 14/06, regulamentou a Lei nº 593, de 24/12, referente à aposentadoria ordinária (por tempo de serviço) e disciplinou a aplicação da legislação em vigor sobre Caixas de Aposentadorias e Pensões.
1950	- O Decreto nº 35.448, de 01/05, expediu o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. - O Decreto nº 28.412, 24/07, elevou as taxas de contribuição para os Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários.
1953	- O Decreto nº 32.667, de 01/05, aprovou o novo Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários e facultou a filiação dos profissionais liberais como segurados autônomos. - O Decreto nº 34.586, de 12/11, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, que ficou sendo a Caixa Única.
1954	- O Decreto nº 35.448, de 01/05, aprovou o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.
1960	- A Lei nº 3.807, de 26/08, criou a Lei Orgânica de Previdência Social – LOPS, que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões. - O Decreto nº 48.959-A, de 10/09, aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social. - A Lei nº 3.841, de 15/12, dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço prestado à União, autarquias e sociedades de economia mista.
1963	- A Lei nº 4.214, de 02/03, criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL. - A Resolução nº 1.500, de 27/12, do Departamento Nacional de Previdência Social, aprovou o Regimento Único dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.
1966	- O Decreto-Lei nº 66, de 21/11, modificou dispositivos da Lei Orgânica da Previdência Social relativos às prestações e ao custeio. - O Decreto-Lei nº 72, de 21/11, reuniu os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões no Instituto Nacional de Previdência Social – INPS.

1967	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 5.316, de 14/09, integrou o seguro de acidentes do trabalho na Previdência Social. - O Decreto nº 61.784, de 28/11, aprovou o novo Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho.
1968	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto-Lei nº 367, de 19/12, dispôs sobre a contagem de tempo de serviço dos funcionários públicos civis da União e das autarquias.
1969	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto-Lei nº 564, de 01/05, estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira, mediante um plano básico. - O Decreto-Lei nº 704, de 24/07, ampliou o plano básico de Previdência Social Rural. - O Decreto-Lei nº 710, de 28/07, e o Decreto-Lei nº 795, de 27/08, alteraram a Lei Orgânica da Previdência Social. - O Decreto nº 65.106, de 06/09, aprovou o Regulamento da Previdência Social Rural.
1971	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei Complementar no 11, de 25/05, instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRO-RURAL, em substituição ao plano básico de Previdência Social rural.
1972	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 69.919, de 11/01, regulamentou o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRO-RURAL. - A Lei nº 5.859, de 11/12, incluiu os empregados domésticos na Previdência Social.
1973	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 5.890, de 08/06, alterou a Lei Orgânica da Previdência Social. - O Decreto nº 72.771, de 06/09, aprovou o Regulamento do Regime de Previdência Social, em substituição ao Regulamento Geral da Previdência Social. - A Lei nº 5.939, de 19/11, instituiu o salário-de-benefício do jogador de futebol profissional.
1974	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 6.036, de 01/05, criou o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social. - A Lei nº 6.125, de 04/11, autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV. - A Lei nº 6.136, de 07/11, incluiu o salário-maternidade entre as prestações da previdência social.

	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 6.179, de 11/12, instituiu o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos ou inválidos, também conhecido como renda mensal vitalícia. - A Lei nº 6.195, de 19/12, estendeu a cobertura especial dos acidentes do trabalho ao trabalhador rural.
1975	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 75.208, de 10/01, estendeu os benefícios do PRO-RURAL aos garimpeiros. - A Lei nº 6.205, de 29/04, estabeleceu a descaracterização do salário mínimo como fator de correção monetária. - A Lei nº 6.226, de 14/07, dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço público federal e de atividade privada. - A Lei nº 6.243, de 24/09, determinou, entre outros pontos, a elaboração da Consolidação das Leis da Previdência Social. - A Lei nº 6.260, de 06/11, instituiu para os empregadores rurais e seus dependentes benefícios e serviços previdenciários.
1976	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 77.077, de 24/01, expediu a Consolidação das Leis da Previdência Social. - O Decreto nº 77.514, de 29/04, regulamentou a lei que instituiu benefícios e serviços previdenciários para os empregadores rurais e seus dependentes. - A Lei nº 6.367, de 19/10, ampliou a cobertura previdenciária de acidentes do trabalho. - O Decreto nº 79.037, de 24/12, aprovou o novo Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho.
1977	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 6.430, de 07/07, extinguiu o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários. - A Lei nº 6.435, de 15/07, dispôs sobre previdência privada aberta e fechada (complementar). - A Lei nº 6.439, de 01/09, instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social.
1978	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 81.240, de 15/01, regulamentou a Lei nº 6.435/77, na parte referente à previdência complementar
1979	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 83.080, de 24/01, aprovou o Regulamento de Benefícios da Previdência Social.

	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 83.081, de 24/01, aprovou o Regulamento de Custeio da Previdência Social. - O Decreto nº 83.266, de 12/03, aprovou o Regulamento da Gestão Administrativa, Financeira e Patrimonial da Previdência Social.
1980	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 6.855, de 18/11, criou a Fundação Habitacional do Exército, e deu outras providências, dentre elas definiu que os bolsistas da referida Fundação são contribuintes obrigatórios da previdência social. - A Lei nº 6.887, de 10/12, alterou a legislação de Previdência Social.
1981	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 6.932, de 07/07, dispôs sobre as atividades do médico residente, e deu outras providências. - A Lei nº 6.950, de 04/11, fixou o limite máximo do salário-de-contribuição em 20 vezes o maior salário mínimo vigente. - O Decreto-Lei nº 1.910, de 29/12, dispôs sobre contribuições para o custeio da Previdência Social.
1982	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 87.374, de 08/07, alterou o Regulamento de Benefícios da Previdência Social.
1984	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 89.312, de 23/01, aprovou nova Consolidação das Leis da Previdência Social.
1985	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 90.817, de 17/01, alterou o Regulamento de Custeio da Previdência Social.
1986	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto-Lei nº 2.283, de 27/02, instituiu o seguro-desemprego e o Decreto-Lei nº 2.284, de 10/03, o manteve. - O Decreto-Lei nº 2.318, de 30/12, dispôs sobre fontes de custeio da previdência social e sobre a admissão de menores nas empresas. - O Decreto nº 92.700, de 21/05, instituiu a função de Ouvidor na Previdência Social.
1987	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto-Lei nº 2.351, de 07/08, instituiu o Piso Nacional de Salários e o Salário Mínimo de Referência.
1988	<ul style="list-style-type: none"> - A Nova Constituição Federal determinou algumas alterações no Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social, as quais só foram regulamentadas em 1991.

1989	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 7.787, de 30/06, dispôs sobre alterações na legislação de custeio da Previdência Social. - A Lei nº 7.789, de 03/07, dispôs sobre o salário mínimo.
1990	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 8.029, de 12/04, extinguiu o Ministério da Previdência e Assistência Social e restabeleceu o Ministério do Trabalho e da Previdência Social. - O Decreto nº 99.350, de 27/06, criou o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, mediante a fusão do IAPAS com o INPS. - A Lei nº 8.138, de 28/12, alterou a redação do art. 4º da Lei nº 6.932, de 07/07/81, que dispôs sobre as atividades do médico residente, e deu outras providências.
1991	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 8.212, de 24/07, dispôs sobre a organização da Seguridade Social e instituiu seu Plano de Custeio. - A Lei nº 8.213, de 24/07, instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social. - A Lei nº 8.218, de 29/08, dispôs sobre impostos e contribuições federais, disciplinou a utilização de cruzados novos, e deu outras providências. - O Decreto nº 357, de 07/12, aprovou o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social. - A Lei Complementar nº 70, de 30/12, instituiu contribuição para financiamento da Seguridade Social, elevou a contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras, e deu outras providências.
1992	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 8.398, de 07/01, dispôs sobre a base de cálculo das contribuições devidas ao FINSOCIAL e ao PIS/PASEP, e deu outras providências. - A Lei nº 8.444, de 20/07, alterou os artigos 30 e 58 da Lei nº 8.212 e o art. 41 da Lei nº 8.213, ambas de 24/07/91. - O Decreto nº 611, de 21/07, deu nova redação ao Regulamento dos Benefícios da Previdência Social. - O Decreto nº 612, de 21/07, deu nova redação ao Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social. - A Lei nº 8.540, de 22/12, dispôs sobre a contribuição do empregador rural para a Seguridade Social.
1993	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 8.619, de 05/01, alterou dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213/91, sobre a composição do Conselho Nacional da Seguridade Social – CNSS. - A Lei nº 8.620, de 05/01, alterou as Leis nº 8.212 e 8.213/91, e deu outras providências. - A Lei nº 8.629, de 05/01, alterou dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213/91 referentes especialmente a contribuições para a Seguridade Social.

	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 738, de 28/01, alterou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social e regulamentou a Lei nº 8.620/93. - O Decreto nº 752, de 16/02, dispôs sobre a concessão do Certificado de Entidade Filantrópica. - A Lei nº 8.630, de 25/02, dispôs sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, e deu outras providências. - O Decreto nº 789, de 31/03, alterou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social e regulamentou a Lei nº 8.540/92. - A Lei nº 8.641, de 31/03, estabeleceu normas sobre a contribuição dos clubes de futebol e o parcelamento de débitos. - A Lei nº 8.647, de 13/04, dispôs sobre a vinculação do servidor público civil ocupante de cargo em comissão ao Regime Geral de Previdência Social. - O Decreto nº 854, de 02/07, alterou o artigo 130 do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social. - O Decreto nº 894, de 16/08, dispôs sobre a dedução de recursos do Fundo de Participação dos Municípios para amortização das dívidas para com a Seguridade Social e o FGTS. - A Lei nº 8.742, de 07/09, dispôs sobre a organização da Assistência Social, e deu outras providências. - O Decreto nº 935, de 22/09, alterou dispositivos do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social e do Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social. - O Decreto nº 944, de 30/09, alterou dispositivos do Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social. - O Decreto nº 982, de 12/11, dispôs sobre a comunicação, ao Ministério Público Federal, de crimes de natureza tributária e conexos, relacionados com as atividades de fiscalização e lançamento de tributos e contribuições. - O Decreto nº 984, de 12/11, suspendeu o pagamento de subvenções sociais e determinou o recadastramento no Conselho Nacional da Seguridade Social – CNSS de entidades de fins filantrópicos. - O Decreto nº 994, de 25/11, dispôs sobre a arrecadação e distribuição do salário-educação. - A Lei nº 8.745, de 09/12, dispôs sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e deu outras providências.
1994	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 1.038, de 07/01, deu nova redação ao Decreto nº 752/93, que dispôs sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos.

	<ul style="list-style-type: none">- O Decreto nº 1.097, de 23/03, determinou providências relativas às entidades de fins filantrópicos.- A Lei nº 8.861, de 25/03, dispôs sobre a licença por maternidade.- A Lei nº 8.864, de 28/03, estabeleceu tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte.- A Lei nº 8.866, de 11/04, dispôs sobre o depositário infiel de valor pertencente à Fazenda Pública, e deu outras providências.- A Lei nº 8.870, de 15/04, alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91.- A Lei nº 8.900, de 30/06, dispôs sobre o seguro-desemprego.- A Lei nº 8.902, de 30/06, prorrogou os prazos previstos no artigo 17 da Lei nº 8.620/93 e no artigo 69 da Lei nº 8.212/91.- O Decreto nº 1.197, de 14/07, regulamentou dispositivos das Leis nº 8.861, de 25/03, e 8.870, de 15/04, que alteraram dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91.- A Lei nº 8.935, de 18/11, vinculou os notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares à previdência social, de âmbito federal, assegurando a contagem recíproca de tempo de serviço e sistemas diversos.- O Decreto nº 1.317, de 29/11, estabeleceu que a fiscalização das entidades fechadas de previdência privada seja exercida pelos Fiscais de Contribuições Previdenciárias do INSS.- O Decreto nº 1.330, de 08/12, regulamentou a concessão do benefício de prestação continuada, previsto no artigo 20 da Lei nº 8.742/93.
1995	<ul style="list-style-type: none">- A Lei nº 8.981, de 20/01, instituiu o Real.- O Decreto nº 1.457, de 17/04, promulgou o Acordo de Seguridade Social entre Brasil e Portugal.- A Lei nº 9.032, de 28/04, dispôs sobre o valor do salário mínimo e alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91, principalmente no tocante a acidentes do trabalho e aposentadoria especial.- O Decreto nº 1.514, de 05/06, alterou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.- A Lei nº 9.063, de 20/06, alterou as Leis nº 8.212/91 e 8.861/94, no tocante a contribuições rurais.- O Decreto nº 1.689, de 07/11, promulgou o Convênio de Seguridade Social entre o Brasil e a Espanha.- A Lei nº 9.129, de 20/11, modificou normas relativas ao custeio e aos benefícios da Previdência Social, autorizando o parcelamento das contribuições previdenciárias dos empregados em geral.

	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 1.744, de 18/12, regulamentou a concessão do benefício de prestação continuada à pessoa portadora de deficiência ou idosa e extinguiu o auxílio-natalidade, o auxílio-funeral e a renda mensal vitalícia. - A Lei nº 9.249, de 26/12, alterou a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e deu outras providências.
1996	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei Complementar nº 84, de 18/01, instituiu outras fontes de custeio para manutenção da Seguridade Social. - A Lei nº 9.311, de 24/10, instituiu a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF. - A Lei nº 9.317, de 05/12, dispôs sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, instituiu o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES, e deu outras providências. - A Medida Provisória nº 1.523-2, de 12/12, alterou dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213/91. - A Medida Provisória nº 1.463-8, de 19/12, alterou para 20% a contribuição dos segurados empresários, facultativos, autônomos ou a eles equiparados, que se encontrem contribuindo nas três primeiras classes. - A Lei nº 9.422, de 24/12, dispôs sobre a concessão de pensão especial aos dependentes das vítimas fatais de hepatite tóxica, por contaminação em processo de hemodiálise no Instituto de Doenças Renais, com sede na cidade de Caruaru/ PE. - A Lei nº 9.425, de 24/12, dispôs sobre a concessão de pensão especial às vítimas do acidente nuclear ocorrido em Goiânia/GO. - A Lei nº 9.429, de 26/12, dispôs sobre prorrogação de prazo para renovação de Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos e de Recadastramento junto ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e anulação de atos emanados do INSS contra instituições que gozavam de isenção de contribuição social, pela não apresentação do pedido de renovação do certificado em tempo hábil.
1997	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 2.172, de 05/03, aprovou o novo Regulamento dos Benefícios da Previdência Social. - O Decreto nº 2.173, de 05/03, aprovou o novo Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social. - A Lei nº 9.476, de 23/07, alterou dispositivos da Lei nº 8.212, de 24/07/91, que dispôs sobre a organização da Seguridade Social, instituiu o Plano de Custeio. - O Decreto nº 2.298, de 12/08, acrescentou § 2º ao art. 5º do Decreto nº 1.605, de 25/08/95, que regulamentou o Fundo Nacional de Assistência

Social.

- O Decreto nº 2.346, de 10/10, consolidou normas de procedimentos a serem observadas pela Administração Pública Federal em razão de decisões judiciais, regulamentou os dispositivos legais que menciona; determinou que o Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social poderá autorizar o INSS a desistir ou abster-se de propor ações e recursos em demandas judiciais.
- A Lei nº 9.506, de 30/10, extinguiu o Instituto de Previdência dos Congressistas, e deu outras providências.
- A Medida Provisória nº 1.619-39/97, de 12/11, dispôs sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa como instrumento de integração entre o capital e o trabalho e como incentivo à produtividade, nos termos do art. 7º, inciso XI, da Constituição.
- A Lei nº 9.528, de 10/12, alterou dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/91.
- A Medida Provisória nº 1.599-39/97, de 11/12, deu nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 07/12/93, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.
- A Medida Provisória nº 1.607-12/97, de 11/12, alterou a legislação que rege o Salário-Educação; determinou que a contribuição social do Salário-Educação, a que se refere o art. 15 da Lei nº 9.424, de 24/12/96, obedecerá aos mesmos prazos e condições, e sujeitar-se-á às mesmas sanções administrativas ou penais e outras normas relativas às contribuições sociais e demais importâncias devidas à Seguridade Social, ressalvada a competência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, sobre a matéria.
- A Medida Provisória nº 1.608-9/97, de 11/12, dispôs sobre a amortização e parcelamento de dívidas oriundas de contribuições sociais e outras importâncias devidas ao INSS.
- A Medida Provisória nº 1.609-8/97, de 11/12, dispôs sobre o reajuste do salário mínimo fixando-o em R\$ 120,00 a partir de 01/05/97 e dos benefícios da Previdência Social (7,76%).
- A Medida Provisória nº 1.617-46/97, de 12/12, dispôs sobre a base de cálculo da Contribuição para o Programa de Integração Social – PIS devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o § 1º do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24/07/91.
- A Medida Provisória nº 1.620-32/97, de 12/12, dispôs sobre as medidas complementares ao Plano Real.
- A Medida Provisória nº 1.623-27/97, de 12/12, dispôs sobre as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP.
- A Lei nº 9.539, de 12/12, dispôs sobre a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e Créditos e Direitos de Natureza

	<p>Financeira – CPMF.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A Medida Provisória nº 1.463-21/97, de 31/12, dispôs sobre o reajuste do salário mínimo e dos benefícios da Previdência Social; alterou alíquotas de contribuição para a Seguridade Social e instituiu contribuição para os servidores inativos da União. - A Medida Provisória nº 1.475-35/97, de 31/12, alterou as Leis nº 8.019, de 11/04/90 e 8.212, de 24/07/91; determinou que o Tesouro Nacional deverá repassar mensalmente recursos do FAT, para atender os gastos com seguro-desemprego e outros; que a Seguridade Social poderá contribuir para os encargos previdenciários da União, na forma da Lei Orçamentária, desde que assegurada a destinação de recursos para as ações de Saúde e Assistência Social. - A Medida Provisória nº 1.554-23/97, de 31/12, alterou artigos da Lei nº 8.745, de 09/12/93, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. - A Medida Provisória nº 1.586-4/97, de 31/12, dispôs sobre a recuperação de haveres do Tesouro Nacional e do INSS e a utilização de Títulos da Dívida Pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, na quitação de débitos com o INSS
1998	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 9.601, de 21/01, dispôs sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e deu outras providências. - A Lei nº 9.615, de 24/03, instituiu normas gerais sobre desporto e deu outras providências. - O Decreto nº 2.536, de 06/04, dispôs sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV, do art. 18, da Lei nº 8.742, de 07/12/93. - A Lei nº 9.630, de 23/04, dispôs sobre as alíquotas de contribuição para o Plano de Seguridade Social do servidor público civil ativo e inativo dos Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas. - A Lei nº 9.639, de 25/05, dispôs sobre amortização e parcelamento de dívidas oriundas de contribuições sociais e outras importâncias devidas ao INSS, alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/91. - A Lei nº 9.676, de 30/06, dispôs sobre a periodicidade de recolhimento das contribuições previdenciárias arrecadadas pelo INSS. - O Decreto nº 2.664, de 10/07, regulamentou a Lei nº 9.676, de 30/06/98. - O Decreto nº 2.782, de 14/09, regulamentou a Medida Provisória nº 1.663-13, de 26/08/98. - O Decreto nº 2.803, de 20/10, regulamentou o art. 32 da Lei nº 8.212, de 24/07/91, com redação dada pela Lei nº 9.528, de 10/12/97.

- A Lei nº 9.701, de 17/11, dispôs sobre a base de cálculo da Contribuição para o Programa de Integração Social – PIS devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o § 1º do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24/07/91.
- A Lei nº 9.703, de 17/11, dispôs sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais.
- A Lei nº 9.711, de 20/11, dispôs sobre a recuperação de haveres do Tesouro Nacional e do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, a utilização de Títulos da Dívida Pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, na quitação de débitos com o INSS, alterou dispositivos das Leis nº 7.986, de 28/12/89; 8.036, de 11/05/90; 8.212, de 24/07/91; 8.213, de 24/07/91; 8.742, de 07/12/93 e 9.639, de 25/05/98.
- A Lei nº 9.715, de 25/11, dispôs sobre as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP.
- A Lei nº 9.717, de 27/11, dispôs sobre as regras gerais para a organização e 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.
- A Lei nº 9.718, de 27/11, alterou a Legislação Tributária Federal, relativamente às contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS.
- A Lei nº 9.719, de 27/11, dispôs sobre normas e condições gerais de proteção do trabalho portuário, instituiu multas pela inobservância de seus preceitos, e deu outras providências.
- O Decreto nº 2.850, de 27/11, disciplinou os procedimentos pertinentes aos depósitos judiciais e extrajudiciais, de valores de tributos e contribuições federais administrados pela Secretaria da Receita Federal, de que tratou a Lei nº 9.703, de 17/11/98.
- A Lei nº 9.720, de 30/11, deu nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 07/12/93, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.
- O Decreto nº 2.867, de 08/12, dispôs sobre a repartição de recursos provenientes do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres – DDPVAT.
- A Lei nº 9.732, de 11/12, alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/91, e da Lei nº 9.317, de 05/12/96.
- A Emenda Constitucional nº 20, de 15/12, modificou o sistema de previdência social, estabeleceu normas de transição, e deu outras providências.
- A Lei nº 9.766, de 18/12, alterou a legislação que rege o Salário-Educação, dispondo que a contribuição deste será recolhida ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS ou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

1999	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 2.924, de 05/01, disciplinou os procedimentos pertinentes aos depósitos judiciais e extrajudiciais, de que trata a Lei nº 9.703, de 17/11/98, referentes a contribuições sociais e outras importâncias arrecadadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. - A Lei nº 9.783, de 28/01, dispôs sobre a contribuição para o custeio da Previdência Social dos servidores públicos, ativos e inativos e dos pensionistas dos três Poderes da União. - A Emenda Constitucional nº 21, de 19/03, prorrogou, alterando a alíquota, a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF. - O Decreto nº 3.039, de 28/04, alterou os artigos 30 a 33 do Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social, aprovado pelo Decreto nº 2.173, de 05/03/97. - A Lei nº 9.796, de 05/05, dispôs sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca - O Decreto nº 3.048, de 06/05, aprovou o Regulamento da Previdência Social. - O Decreto nº 3.112, de 06/07, dispôs sobre a regulamentação da Lei nº 9.796, de 05/05/99, que versa sobre compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria. - O Decreto nº 3.142, de 16/08, regulamentou a contribuição social do salário-educação, prevista no art. 212, § 5º, da Constituição, no art. 15 da Lei nº 9.424, de 24/12/96 e na Lei nº 9.766, de 18/12/98. - O Decreto nº 3.217, de 22/10, alterou dispositivos do Decreto 3.112, de 06/07/99. - A Lei nº 9.849, de 26/10, alterou os arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 9º da Lei nº 8.745, de 09/12/93, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. - A Lei nº 9.876, de 26/11, dispôs sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual o cálculo do benefício e alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/91. - O Decreto nº 3.265, de 29/11, alterou o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n 3.048, de 06/05/99.
2000	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto nº 3.431, de 24/04, regulamenta a execução do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS.

	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto nº 3.469, de 18/05, dispõe sobre a contratação de operações de crédito ao amparo do Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária – RECOOP, de que tratam os Decretos nº 2.936, de 11/01/99; nº 3.263, de 25/11/99; e, nº 3.399, de 31/03/2000. - Lei nº 9.983, de 15/07, altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7/12/40 – Código Penal (apropriação indébita previdenciária e sonegação de contribuição previdenciária). - Decreto nº 3.641, de 25/10, dispõe sobre a contratação de operações de crédito ao amparo do Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária – RECOOP, de que tratam os Decretos nos 2.936, de 11/01/99; 3.263, de 25/11/99 e 3.469, de 18/05/2000. - Decreto nº 3.668, de 22/11, altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99. - Lei nº 10.147, de 21/12, dispõe sobre a incidência da contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP, e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, nas operações de venda dos produtos que especifica. - Lei nº 10.170, de 29/12, acrescenta parágrafos ao art. 22 da Lei nº 8.212, de 24/07/91, dispensando as instituições religiosas do recolhimento da contribuição previdenciária incidente sobre o valor pago aos ministros de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa.
2001	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto nº 3.721, de 08/01, altera o Decreto nº 81.240, de 20/01/78. - Lei nº 10.189, de 14/02, dispõe sobre o Programa de Recuperação Fiscal – REFIS. - Lei nº 10.192, de 14/02, dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. - Lei nº 10.199, de 14/02, dá nova redação aos arts. 6º e 9º da Lei nº 8.019, de 11/04/90, e acresce dispositivo à Lei nº 9.365, de 16/12/96. - Decreto nº 3.788, de 11/04, institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. - Lei Complementar nº 108, de 29/05, dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. - Lei Complementar nº 109, de 29/05, dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. - Lei nº 10.256, de 09/07, altera a Lei nº 8.212, de 24/07/91, a Lei nº 8.870, de 15/04/94, a Lei nº 9.317, de 05/12/96, e a Lei nº 9.528, de 10/12/97.

	<ul style="list-style-type: none"> - Lei nº 10.266, de 24/07, dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002. - Decreto nº 3.969, de 15/10, estabelece normas gerais sobre o planejamento das atividades da administração previdenciária em matéria fiscal e para a execução de procedimentos fiscais com vistas à apuração e cobrança de créditos previdenciários. - Decreto nº 4.032, de 26/11, altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99. - Lei nº 10.312, de 27/11, dispõe sobre a incidência das Contribuições para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social nas operações de venda de gás natural e de carvão mineral.
2002	<ul style="list-style-type: none"> - Lei nº 10.421. Estende à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade, alterando a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1o de maio de 1943 e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. - Decreto nº 4.206 Dispõe sobre o regime de previdência complementar no âmbito das entidades fechadas. - Lei nº 10.478 Dispõe sobre a complementação de aposentadorias de ferroviários de Rede Ferroviária Federal S. A. – RFFSA, em liquidação. - Lei nº 10.483 Cria a carreira da Seguridade Social e do Trabalho. - Lei nº 10.548 Altera a Lei nº 10.147, de 21 de dezembro de 2000, que dispõe sobre a incidência da contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio – PIS-Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, nas operações de venda dos produtos que especifica. - Lei Complementar nº 115 Altera as Leis Complementares nº 87, de 13 de setembro de 1996 e nº 102, de 11 de julho de 2000. - Lei nº 10.637 Dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor público (PASEP), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providências.
2003	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 10.666, de 08/05, dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção e dá outras providências. - A Lei nº 10.676, de 22/05, dispõe sobre a contribuição para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS devidas pelas sociedades cooperativas em geral. - O Decreto nº 4.709, de 29/05, dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social, a partir de 01/06/03.

	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 4.712, de 29/05, dá nova redação ao artigo 36 do Decreto nº 1.744, de 08/12/95, que regulamenta o benefício de prestação continuada devida a pessoa portadora de deficiência e a idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 07/12/93. - A Lei nº 10.684, de 30/05, altera a legislação tributária, dispõe sobre parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Instituto Nacional do Seguro Social. Observação: Retificações publicadas no DOU no 109, de 09/06/03 e DOU Edição Extra, de 06/06/03. - O Decreto nº 4.729, de 10/06, altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99. - A Lei nº 10.699, de 09/07, dispõe sobre o salário mínimo a partir de 01/04/03. - A Lei nº 10.710, altera a Lei nº 8.213, de 24/07/91, para restabelecer o pagamento, pela empresa, do salário-maternidade devido à segurada empregada gestante. - O Decreto nº 4.827, de 03/09, altera o art. 70 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99. - A Lei nº 10.736, de 15/09, concede remissão de débito previdenciário do período de abril de 1994 a abril de 1997, em face do recolhimento com base na Lei nº 8.870, de 15 de abril de 1994, pelas agroindústrias. - A Lei nº 10.741, de 01/10, dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. - O Decreto nº 4.862, de 21/10, altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999. - O Decreto nº 4.882, de 18/11, altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999. - A Medida Provisória nº 138, de 19/11, altera e acresce dispositivo à Lei nº 8.213, de 24/07/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. - A Emenda Constitucional nº 41, de 19/12, modifica artigos da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98 e fixa o limite máximo de R\$2.400,00 para os benefícios do Regime Geral da Previdência Social e dá outras providências.
2004	<ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 4.961, de 20/01, regulamenta o art. 45 da Lei nº 8.112, de 11/12/90, que dispõe sobre as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos civis, dos aposentados e dos pensionistas da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo da União. - O Decreto nº 4.965, de 29/01, fixa coeficiente para redução das alíquotas específicas do PIS/PASEP e da COFINS de que tratam os arts. 51 e 52, da Lei nº 10.833/03.

	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 10.839, de 05/02, altera e acresce dispositivo à Lei nº 8.213, de 24/07/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. - O Decreto nº 5.061, de 30/04, dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social, a partir de 01/05/04. - A Lei nº 10.877, de 04/06, altera a Lei nº 7.070, de 20/12/82, que dispõe sobre pensão especial para os deficientes físicos que especifica. - O Decreto nº 5.109, de 17/06, dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI. - A Lei nº 10.887, de 18/06, dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19/12/03, altera dispositivos das Leis nº 9.717, de 27/11/98; nº 9.783, de 28/01/99; nº 8.213, de 24/07/91 e nº 9.532, de 10/12/97. - A Lei nº 10.888, de 24/06, dispõe sobre o salário mínimo a partir de 01/05/04 e dá outras providências. - O Decreto nº 5.180, de 13/08, altera dispositivo do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99. - A Lei nº 10.953, de 27/09, altera o art. 6o da Lei nº 10.820, de 17/12/03, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento. - A Lei nº 10.996, de 15/12, altera a legislação tributária federal e as Leis nº 10.637, de 30/12/02 e nº 10.833, de 29/12/03. - A Lei nº 10.999, de 15/12, autoriza a revisão dos benefícios previdenciários concedidos, com data de início posterior a fevereiro de 1994, e o pagamento dos valores atrasados nas condições que especifica.
2005	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei nº 11.098, de 13/01, atribui ao Ministério da Previdência Social competências relativas à arrecadação, fiscalização, lançamento e normatização de receitas previdenciárias; autoriza a criação da Secretaria da Receita Previdenciária no âmbito do referido Ministério; altera as Leis nº 8.212, de 24/07/91, nº 10.480, de 02/07/02, nº 10.683, de 28/05/03, e dá outras providências. - O Decreto nº 5.399, de 24/03, altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999. - O Decreto nº 5.404, de 28/03, dispõe sobre o Conselho Nacional de Previdência Complementar – CNPC, e dá outras providências. - O Decreto nº 5.443, de 09/05, dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social, a partir de 1o de maio de 2005. - A Emenda Constitucional no 47, de 05/07, altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a Previdência Social, e dá outras providências. - O Decreto nº 5.511, de 15/08, regulamenta o disposto no art. 19, § 1º da Medida Provisória no 258, de 21 de julho de 2005, e atribui competência

	<p>aos Ministérios da Previdência Social e da Fazenda.</p> <p>- O Decreto nº 5.545, de 22/09, altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, e dá outras providências.</p>
2006	<p>- Decreto nº 5.699, de 13/02, acresce e altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999.</p> <p>- Decreto nº 5.756, de 13/04, dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social, a partir de 1o de abril de 2006.</p> <p>- Lei nº 11.321, de 07/07, dispõe sobre o salário-mínimo a partir de 1o de abril de 2006; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, e das Leis nº 7.789, de 03 de julho de 1989, 8.178, de 1º de março de 1991, 9.032, de 28 de abril de 1995, 9.063, de 14 de junho de 1995, 10.699, de 09 de julho de 2.003, e 10.888, de 24 de junho de 2004; e revoga o Decreto-Lei nº 2.351, de 07 de agosto de 1987, as Leis nº 9.971, de 18 de maio de 2.000, 10.525, de 06 de agosto de 2.002, e 11.164, de 18 de agosto de 2.005, e a Medida Provisória no 2.194-6, de 23 de agosto de 2001.</p> <p>- Decreto nº 5.844, de 13/07, acresce parágrafos ao art. 78 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999.</p> <p>- Lei nº 11.324, de 19/07, altera dispositivos das Leis nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, e 5.859, de 11 de dezembro de 1972; e revoga dispositivo da Lei nº 605, de 05 de janeiro de 1949.</p> <p>- Decreto nº 5.872, de 11/08, dispõe sobre o aumento, a partir de 1o de agosto de 2006, dos benefícios mantidos pela Previdência Social com data de início igual ou anterior a 31 de março de 2006.</p> <p>- Lei nº 11.368, de 09/11, prorroga, para o trabalhador rural empregado, o prazo previsto no art. 143 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.</p> <p>- Lei nº 11.430, de 26/12, altera as Leis no 8.213, de 24 de julho de 1991, e no 9.796, de 05 de maio de 1999, aumenta o valor dos benefícios da Previdência Social; e revoga a Medida Provisória no 316, de 11 de agosto de 2006; dispositivos das Leis no 8.213, de 24 de julho de 1991, no 8.444, de 20 de julho de 1992, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e a Lei nº 10.699, de 09 de julho de 2003.</p>
2007	<p>- Decreto nº 6.019, de 22/01, institui o Fórum Nacional da Previdência Social e dá outras providências. Decreto nº 6.032, de 01/02, altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, referentes ao contencioso administrativo</p>

fiscal previdenciário dos processos relativos às contribuições sociais previstas nas alíneas “a”, “b” e “c” do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, das contribuições instituídas a título de substituição e as devidas, por lei, a terceiros, bem como adota outras providências.

- Decreto nº 6.042, de 12/02, altera o Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, disciplina a aplicação, acompanhamento e avaliação do Fator Acidentário de Prevenção – FAP e do Nexo Técnico Epidemiológico, e dá outras providências.
- Lei nº 11.457, de 16/03, dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nº 10.593, de 06 de dezembro de 2002; 10.683, de 28 de maio de 2003; 8.212, de 24 de julho de 1991; 10.910, de 15 de julho de 2004; o Decreto-Lei nº 5.452, de 1o de maio de 1943; e o Decreto nº 70.235, de 06 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991; 10.593, de 06 de dezembro de 2002; 10.910, de 15 de julho de 2004; 11.098, de 13 de janeiro de 2005; e 9.317, de 05 de dezembro de 1996; e dá outras providências.
- Decreto nº 6.106, de 30/04, dispõe sobre a prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, altera o Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social – RPS, e dá outras providências.
- Decreto nº 6.122, de 13/06, dá nova redação aos arts. 97 e 101 do Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999.
- Decreto nº 6.164, de 20/07, dispõe sobre a antecipação do abono anual devido ao segurado e ao dependente da Previdência Social, no ano de 2007.
- Decreto nº 6.168, de 24/07, regulamenta a Medida Provisória nº 373, de 24 de maio de 2007, que dispõe sobre a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios.
- Lei nº 11.520, de 18/09, dispõe sobre a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios.
- Decreto nº 6.208, de 18/09, dá nova redação ao parágrafo único do art. 181-B do Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999.
- Decreto nº 6.214, de 26/09, regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1o de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, e dá outras providências.
- Decreto nº 6.215, de 26/09, estabelece o Compromisso pela Inclusão das Pessoas com Deficiência, com vistas à implementação de ações de

	<p>inclusão das pessoas com deficiência, por parte da União Federal, em regime de cooperação com Municípios, Estados e Distrito Federal, institui o Comitê Gestor de Políticas de Inclusão das Pessoas com Deficiência – CGPD, e dá outras providências.</p> <p>- Decreto nº 6.224, de 04/10, altera disposições do Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, referentes à cobrança de juros sobre contribuições em atraso e ao recurso de ofício em processos administrativos versando sobre contribuições previdenciárias.</p> <p>- Decreto nº 6.248, de 25/10, regulamenta o art. 12, parágrafo 4º, da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.</p> <p>- Decreto nº 6.257, de 19/11, dá nova redação aos arts. 4o e 5º do Decreto nº 6.042, de 12 de fevereiro de 2007, que altera o Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, disciplina a aplicação, acompanhamento e avaliação do Fator Acidentário de Prevenção – FAP e do Nexo Técnico Epidemiológico.</p>
2008	<p>- Decreto nº 6.384, de 27/02, dá nova redação ao § 6º do art. 16 do Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99.</p> <p>- Lei nº 11.665, de 29/04, altera o art. 41-A da Lei nº 8.213, de 24/07/91, modificando a data de pagamento dos benefícios da Previdência Social.</p> <p>- Lei nº 11.718, de 20/06, acrescenta artigo à Lei nº 5.889, de 08/06/73, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo; estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural; prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6o do art. 1o da Lei nº 11.524, de 24/09/07; e altera as Leis nos 8.171, de 17/01/91, 7.102, de 20/06/93, 9.017, de 30/03/95, e 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/91.</p> <p>- Decreto nº 6.564, de 12/09, altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26/09/07, e dá outras providências.</p> <p>- Lei nº 11.775, de 17/09, institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário; altera as Leis nº 11.322, de 13/07/06, 8.171, de 17/01/91, 11.524, de 24/09/07, 10.186, de 12/02/01, 7.827, de 27/09/89, 10.177, de 12/01/01, 11.718, de 20/06/08, 8.427, de 27/05/92, 10.420, de 10/04/02, o Decreto-Lei nº 79, de 19/12/66, e a Lei nº 10.978, de 07/12/04; e dá outras providências.</p> <p>- Lei Complementar nº 128, de 19/12, altera a Lei Complementar nº 123, de 14/12/06, altera as Leis nº 8.212, de 24/07/91, 8.213, de 24/07/91, 10.406, de 10/01/02 – Código Civil, 8.029, de 12/04/90, e dá outras providências.</p>

	<p>- Decreto nº 6.722, de 30/12, altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99.</p>
2009	<p>- Decreto nº 6.857, altera o art. 303 do Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99, referente ao Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS.</p> <p>- Decreto nº 6.900, acresce o art. 14-A ao Decreto nº 3.112, de 06/07/09, que regulamenta a Lei nº 9.796, de 05/05/99, e dá outras providências.</p> <p>- Decreto nº 6.939, altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99.</p> <p>- Decreto nº 6.945, altera o Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99, em conformidade com o disposto no art. 14 da Lei nº 11.774, de 17/09/08, que trata da redução das alíquotas da Contribuição Previdenciária.</p> <p>- Decreto nº 6.957, altera o Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99, no tocante à aplicação, acompanhamento e avaliação do Fator Acidentário de Prevenção – FAP.</p> <p>- Decreto nº 7.054, altera o § 1º do art. 11 do Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99.</p>
2010	<p>- Lei nº 12.190, concede indenização por dano moral às pessoas com deficiência física decorrente do uso da talidomida, altera a Lei nº 7.070, de 20 de dezembro de 1982, e dá outras providências.</p> <p>- Decreto nº 7.126, altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, no tocante ao procedimento de contestação do Fator Acidentário de Prevenção.</p> <p>- Lei nº 12.254, dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social em 2010 e 2011 e altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.</p> <p>- Lei nº 12.255, dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de janeiro de 2010, estabelece diretrizes para a política de valorização do salário mínimo entre 2012 e 2023 e revoga a Lei nº 11.944, de 28 de maio de 2009.</p> <p>- Decreto nº 7.223, altera os arts. 19 e 169 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, e o art. 3º do Decreto nº 6.722, de 30 de dezembro de 2008.</p> <p>- Decreto nº 7.235, regulamenta a Lei nº 12.190, de 13 de janeiro de 2010, que concede indenização por dano moral às pessoas com deficiência física decorrente do uso da talidomida.</p>

	<p>- Decreto nº 7.331, altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999.</p>
2011	<p>- Lei nº 12.382, de 25/02, dispõe sobre o valor do salário mínimo em 2011 e a sua política de valorização de longo prazo; disciplina a representação fiscal para fins penais nos casos em que houve parcelamento do crédito tributário; altera a Lei nº 9.430, de 27/12/96; e revoga a Lei nº 12.255, de 15/06/10.</p> <p>- Lei nº 12.419, de 09/06, altera o art. 38 da Lei nº 10.741, de 01/10/03 – Estatuto do Idoso, para garantir a prioridade dos idosos na aquisição de unidades residenciais térreas, nos programas nele mencionados. A2:B78+A2:B78 sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda; altera os arts. 16, 72 e 77 da Lei nº 8.212, de 24/07/91, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social.</p> <p>- Resolução INSS nº 154, de 28/09, dispõe sobre a antecipação do pagamento do valor correspondente a uma renda mensal do benefício de prestação continuada, previdenciário ou assistencial, no caso de calamidade pública, decorrente de desastres naturais reconhecidos pelo Governo Federal.</p> <p>- Decreto nº 7.602, de 07/11, dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST.</p>
2012	<p>- Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências.</p>

ANEXO III – LISTA DOS PARTIDOS BRASILEIROS

PAN Partidos dos Aposentados da Nação

PC Partido Comunista

PC do B Partido Comunista do Brasil

PCB Partido Comunista Brasileiro

PDC Partido Democrata Cristão

PDS Partido Democrático Social

PDT Partido Democrático Trabalhista

PFL Partido da Frente Liberal

PHS Partido Humanista da Solidariedade

PJ Partido da Juventude

PL Partido Liberal

PLC Partido Liberal Cristão

PLP Partido Liberal Progressista

PLT Partido Liberal Trabalhista

PMB Partido Municipalista Brasileiro

PMC Partido Municipalista Comunitário

PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN Partido da Mobilização Nacional

PP Partido Progressista

PPB Partido Progressista Brasileiro

PPB Partido do Povo Brasileiro

PPR Partido Progressista Reformador

PPS Partido Popular Socialista

PRN Partido da Reconstrução Nacional

PRONA Partido de Reedificação da Ordem Nacional

PRP Partido Republicano Progressista

PRP Partido Reformador Trabalhista

PRS Partido das Reformas Sociais

PRT Partido Reformador Trabalhista

PRTB Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PS Partido Socialista

PSB Partido Socialista Brasileiro

PSC Partido Social Cristão

PSD Partido Social Democrático

PSDB Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC Partido Social Democrata Cristão

PSL Partido Social Liberal

PSP Partido Social Progressista

PST Partido Social Trabalhista

PSTU Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PSU Partido Socialista Unido

PT Partido dos Trabalhadores

PT do B Partido Trabalhista do Brasil

PTB Partido Trabalhista Brasileiro

PTC Partido Trabalhista Comunitário

PTC Partido Trabalhista Cristão

PTN Partido Tancredista Nacional

PTR Partido Trabalhista Renovador

PTRB Partido Trabalhista Renovador Brasileiro

PV Partido Verde

Fonte: Banco de dados eleitorais do Brasil 1982-2004 – organização Jairo

Nicolau. Disponível<<<http://jaironicolau.iuperj.br/>>>.