



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

BÁRBARA CAVALCANTI ROSA

Reforma da Previdência Social nos governos FHC e Lula

Uma análise comparativa.

Brasília 2013

BÁRBARA CAVALCANTI ROSA

Reforma da Previdência Social nos governos FHC e Lula – Uma análise comparativa.

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de
Brasília como um dos requisitos para
obtenção do título de bacharel em Ciência
Política.

Área de Concentração: Análise
Legislativa em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Juarez de Souza

Parecerista: Prof. Dr. Paulo Afonso
Francisco de Carvalho

Resumo: Com o presente trabalho a autora realiza uma análise comparativa das reformas previdenciárias ocorridas durante os governos FHC e Lula. O principal objetivo é explicar porque a reforma do governo Lula foi aceita com mais facilidade e votada mais rapidamente no Congresso do que a do governo precedente. Focaremos nas seguintes variáveis determinantes das duas reformas: contexto histórico-econômico (efeito honeymoon), pressões internas e externas (lobby), motivação dada à reforma, composição das cadeiras parlamentares (veto players, estratégias de tramitação), os alvos da reforma, e o próprio caso do mensalão do PT. Também observaremos até que ponto as reformas se complementaram e quais novidades foram trazidas pelo governo Dilma.

Palavras-chave: Previdência, reforma, FHC, Lula, análise política, mensalão.

Abstracts: The present work makes a comparative analysis between the both social security reforms occurred in the FHC And Lula government. Our major goal is to explain why Lula's reform was accepted easily and quickly voted at the Congress. We'll focus on the determinants variables of both reforms, these being: historic-economic context (honeymoon effect), intern and extern pressure, the reform motivation, the parliamentary chair composition (veto players, processing strategies), reforms targets, and the "mensalão" event. At last we'll observe in which point both reforms complete each other, and the news brought by Dilma's govern.

Keywords: Social security, reform, FHC, Lula, politics analyzing, mensalão.

AGRADECIMENTOS

À Deus antes de tudo, pela graça dada a cada dia, pela força e amor sem igual, que me possibilitou físico e espiritualmente durante esses quatro anos.

Ao meu orientador e amigo, Juarez de Souza, pela paciência e pelos conhecimentos compartilhados, de fundamental importância para a conclusão da monografia.

Aos meus pais, Ana Cláudia de Souza Cavalcanti e Ricardo de Magalhães Rosa, por serem exemplos de sucesso em suas áreas e por confiarem sempre em mim, indicando a luz nos momentos mais difíceis.

Ao meu irmão, Lucas Rosa, por ser meu amigo de uma vida toda, pelos conhecimentos de informática compartilhados, e pelo amor e carinho.

Às minhas avós, Elza e Teresinha, e aos meus avôs Aldo e Rüter, pelo mimo constante e pelo exemplo de caminhada e de vida.

Ao meu amor, Daniel de Pina Fernandes, e à sua família, pelo companheirismo, amor, e pela alegria de viver o presente e o futuro.

À minha família, pela força diária, risos constantes, e carinhos sinceros.

Às minhas amigas, Nara Melissa, Máira Lacerda, Isadora Santiago, Gabriela Giordano, Evellyn Fernandes, Talita Cabral e Vanessa Fernandes, pela amizade incondicional. E aos meus amigos, Rômulo Duarte e Érico Borges, pela amizade e paciência diante a correria.

SUMÁRIO

Resumo.....	3
Agradecimentos.....	4
Sumário	5
1) INTRODUÇÃO.....	6
2) TIPOLOGIA DA REFORMA.....	8
3) A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO GOVERNO FHC	10
3.1 Exposição de motivos e a proposta inicial.....	11
3.2 O processo dentro das casas legislativas	16
3.2.1 Câmara.....	16
3.2.2 Senado.....	21
3.3 Principais alterações e redação final.....	22
4) A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO GOVERNO LULA.....	25
4.1 O problema da motivação.....	27
4.2 O processo dentro das casas legislativas	30
4.2.1 Câmara	30
4.2.2 Senado.....	33
4.3 Principais alterações e redação final.....	34
5) A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO	36
6) O COMPLEMENTO DO GOVERNO DILMA.....	39
7) MENSALÃO – VARIÁVEL FUNDAMENTAL?.....	40
8) CONCLUSÃO.....	42
Bibliografia.....	45
Gráficos e Tabelas.....	48
Anexos.....	55

INTRODUÇÃO

Os últimos 30 anos da política brasileira foram marcados pela formação de agendas de cunho neoliberal. Estas tinham como um de seus focos a reforma da Constituição de 1988, que em muitos aspectos não se enquadrava ao contexto social e econômico brasileiro. Era preciso reformular o sistema fiscal, tornar mais eficiente o sistema tributário, realizar a reforma agrária tanto evitada, e elaborar uma Seguridade Social sustentável a longo prazo.

O presente trabalho busca entender melhor as reformas da previdência social, que como se sabe, é um dos pilares da Seguridade Social no Brasil. Ele é desenvolvido por meio de uma análise comparativa entre a reforma empreendida pelo governo Fernando Henrique e a realizada pelo governo Lula, com qual são expostas as principais mudanças na legislação previdenciária. Também busco responder por que a reforma do segundo governo foi aprovada mais rapidamente pelo Congresso Nacional. Neste intuito, são examinadas seis variáveis decisivas nas duas reformas. Da mesma forma, chamo atenção para a polêmica do mensalão, que não pode ser vista como a única variável explicativa para o sucesso da reforma previdenciária do governo Lula.

Nosso primeiro alvo de análise serão as diretrizes institucionais. Investigaremos até que ponto as regras do jogo influenciam no encaminhamento das preferências parlamentares de modo a facilitar ou dificultar a reforma. O contexto histórico-econômico é nossa segunda variável independente. Este nos permitirá observar as pressões internas e externas, bem como a influência de efeitos como o do *honeymoon*. Também é essencial que verifiquemos a motivação que cada governo dá a sua reforma, uma vez que ela é, em grande parte, responsável pelo enquadramento dado a política.

Uma quarta variável fundamental para que se possa entender os caminhos tomados ao longo das reformas da previdência é a relação entre os governos e os grupos de pressão. Observa-se sua atuação dentro das reformas e até que ponto o comportamento parlamentar é afetado por estes grupos. Por fim, temos a quinta e sexta variáveis que são, respectivamente, a composição das cadeiras parlamentares e o nível de disciplina da coalizão governista. Ambas nos permitem avaliar o grau de controle do governo sobre sua bancada.

Desse modo o trabalho é dividido, em oito grandes capítulos, sendo o primeiro deles a introdução. Durante o segundo capítulo são expostas as principais regras institucionais as quais as duas reformas estavam sujeitas. Também utilizo-me do modelo de classificação de políticas públicas de Theodor Lowi para caracterizar ambas reformas quanto a sua tipologia. O terceiro e quarto

capítulos são os mais relevantes para o trabalho. Neles serão analisados o contexto histórico, a motivação, a composição das cadeiras parlamentares, o índice de coalizão, e toda a tramitação das reformas no governo FHC e Lula, respectivamente. O quinto capítulo é destinado à atuação dos grupos de pressão, mais especificamente a CUT (Central Única dos Trabalhadores), os governadores e a mídia. Por fim, faremos uma breve análise das mudanças da previdência ocorridas durante governo Dilma, e uma breve discussão sobre a polêmica do mensalão. Só então, chegaremos a conclusão.

Na intenção de elaborar uma explicação mais profunda e significativa, realizamos um recorte temporal que vai desde o envio da proposta inicial de FHC, em 1995 - PEC nº 33 - até a promulgação da Emenda à Constituição nº 20, de 1998. Também observaremos todo o processo legislativo por de trás da EC nº 41, do governo Lula, passando brevemente pela EC nº 47, de 2005, e pelo complemento à reforma feito durante o governo Dilma.

Para tanto, foram utilizados basicamente dois métodos para a triangulação da pesquisa. O primeiro é a pesquisa bibliográfica que nos permite identificar as principais teorias referentes às reformas. A partir da análise da produção acadêmica nos últimos anos, é possível definir os vácuos ainda existentes, as variáveis ainda não analisadas, o posicionamento dos principais autores e a evolução do tema ao longo do tempo.

O segundo método utilizado ao longo da pesquisa é a análise documental. Esta nos permitiu confirmar as hipóteses formuladas através dos dados adquiridos. Para isso foram utilizados os documentos disponíveis no próprio site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Os dados fornecidos pelo IBGE, pelo Ministério da Previdência Social e pelo IPEA, também foram fundamentais para a elaboração e conclusão da pesquisa.

TIPOLOGIA DA REFORMA

Visando simplificar e entender melhor a política de reforma da previdência buscamos, neste ponto, expandir sua classificação, saindo da rotulação simplista de política social para abranger seus traços de política econômica. Para isso usaremos o modelo de classificação de políticas públicas de Theodor Lowi (1972), que se baseia na ideia de coerção observando o efeito da política sobre os indivíduos. Tal tipologia nos permite melhor caracterizar as políticas públicas existentes, dividindo-as em quatro grupos: políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas.

Políticas de reforma da seguridade social, como é o caso da previdência, são geralmente tipificadas como redistributivas, isso porque seus custos são concentrados e seus benefícios dispersos e incertos. Analisando as reformas da previdência conseguimos notar que elas atingem principalmente os que dependem da seguridade, como aposentados e pensionistas. Mais adiante veremos que as reformas brasileiras de 1998 (FHC) e 2003 (Lula) implicaram no corte de garantias antes existentes tanto para aposentados pelo RGPS quanto para o RPPS, trazendo custos para estes, em prol de um alegado bem social a longo prazo.

Temos assim um jogo de soma zero onde o ganho de um significa a perda para outro. Desta forma, fica claro que as políticas regulatórias são as de mais difícil aprovação, pois envolvem interesses classistas bem determinados. São grupos, na maioria das vezes bem organizados com capacidade de formar uma forte oposição dentro do Congresso. Sendo assim, esse tipo de política pode ser a mais penosa para os próprios representantes, uma vez que os interesses de seu eleitorado nem sempre são similares aos de seu partido. Um representante nessas condições buscaria tomar uma decisão que lhe implicasse menores custos. Manter-se “invisível” seria uma de suas melhores escolhas. No entanto, políticas redistributivas costumam chamar bastante atenção da mídia. Isto se dá justamente pelo fato de serem políticas altamente conflituosas e de complicado encaminhamento. A presença constante da mídia dá mais visibilidade aos representantes envolvidos com a causa, dificultando que estes assumam uma posição de neutralidade.

Ao observarmos os quadros de votações mais a frente, veremos que alguns candidatos não seguiram a orientação de voto de seus partidos. Parte dessa desarmonia entre deputados e partidos pode ser explicada por esse atributo segregador típico de políticas redistributivas. Porém, a indisciplina partidária nem sempre pode ser explicada com base no tipo de política discutida. Mais

adiante veremos a situação do PT durante a segunda reforma da previdência, onde podemos notar a existência de outras variáveis explicativas para a indisciplina.

Também vale ressaltar a importância que o Executivo adquire frente as políticas redistributivas. Este assume, não apenas o papel de mediador frente as indecisões do Congresso, como também de investidor na política. Um exemplo disso, é que o autor de ambas as reformas previdenciárias analisadas foi o próprio Executivo, que tenta controlar os grandes impactos de uma reforma estrutural utilizando-se do seu poder de agenda e de estratégias de patronagem para controlar a disciplina dentro de sua coalizão governista.

Frise-se, desde logo, que esse tipo de reforma envolve mudanças no acordo político sobre o assunto firmado na Assembleia Nacional Constituinte, conforme expresso no texto constitucional do país. Assim, adjacente às limitações advindas de uma política redistributiva, temos as dificuldades institucionais da proposição e votação de Emendas Constitucionais. Entendendo instituições como as regras do jogo, é importante que tenhamos claro o contexto e o caminho das duas reformas afim de uma melhor compreensão das barreiras enfrentadas por cada governo.

Uma emenda constitucional somente pode ser proposta pela maioria absoluta das assembleias legislativas (com manifestação da maioria relativa de seus componentes), pelo presidente da República e por 1/3 dos deputados federais ou senadores. Depois de efetuada a proposição, a proposta passa pela aprovação da CCJ, da Comissão Especial, e segue para a votação na Câmara e no Senado. Nessa fase é necessário que se consiga, em dois turnos, 3/5 dos votos da maioria absoluta das duas casas. Só então haverá a promulgação pelas Mesas da Câmara dos deputados e do Senado Federal. Todas essas regras fazem com que o processo de formulação de uma emenda se torne bastante complexo e lento. Suponha, por exemplo, que depois de ter sido aprovada pela Câmara a emenda sofra modificações no Senado. Para que houvesse a promulgação, a emenda teria que voltar a Câmara e passar por novos turnos de discussão e votação.

Além dessas regras existem outros instrumentos amplamente utilizados pela oposição para atrasar o processo legislativo. É o caso dos destaques (DVS), recurso que permite que parte da proposição seja votada separadamente do texto integral. Como veremos, esse instrumento é amplamente utilizado durante o governo FHC, sendo um dos motivos que fizeram com que sua reforma demorasse mais para sair. No entanto, em 1996 (durante a reforma FHC) surge a resolução número 5 da Câmara, alterando seu regimento interno e limitando uso de DVS, que passa a ser proporcional ao número de deputados por partido.

Outro instrumento utilizado é a emenda aglutinativa que visa fundir emendas entre si, ou emendas e o texto da proposição principal. Neste caso, são os propositores da emenda aglutinativa que devem obter 3/5 de votos favoráveis para modificar um texto que já foi aprovado. Assim, a responsabilidade de aprovação recai sobre quem propôs a emenda aglutinativa (na maioria das vezes a oposição). Além desses dois instrumentos podemos acrescentar os requerimentos para adiar a votação e o pedido de votação de artigo por artigo, que também podem ser vistos ao longo das duas reformas.

A Reforma da Previdência no governo FHC

Fazer uma análise das reformas da previdência a partir de seu processo político implica também, entender o contexto histórico, social e político de cada época, afim de que possamos compreender o porquê de certas proposições legislativas, posições políticas, e divergências, entre as administrações examinadas. Começamos então com uma breve análise do período FHC.

O governo assume a administração ainda com a sombra da crise inflacionária vivenciada no período anterior. Crise que, apesar de ter sido controlada durante o governo Itamar Franco, ainda traz consequências para o governo que o sucede. Não existia no Brasil, até então, um Regime de Metas para Inflação, nem mesmo havia uma Lei de Responsabilidade Fiscal. O resultado era um descontrole das contas do Estado, que acabava por gastar muito mais do que arrecadava.

O déficit da previdência também se encaixa nesse contexto. Em 1967, durante o governo militar, foi editado o Decreto- Lei nº 200, que já buscava uma desburocratização do Estado, tendo em vista minimizar as disfunções da administração burocrática. Porém é só no governo JK que essas metas passam a ser realizadas. Novos cargos são formados, principalmente na administração indireta, com base no regime jurídico celetista. No entanto, a Constituição de 1988 estabelece um regime jurídico único e estatutário para os servidores públicos. De maneira simples, isso significa que os servidores que antes eram celetistas passam a ter os direitos e garantias do regime estatutário, entre eles o direito de pensão, e de aposentadoria integral. Assim, milhares de trabalhadores, muitos dos quais contribuía pouco para a seguridade social, passam a gozar desses direitos, resultando no aumento do déficit da previdência social.

Alguns autores, como Teixeira (2006), colocam outros pontos que também contribuíram para a realização da reforma previdenciária, como por exemplo, a pressão de agências multilaterais e de

organismos financeiros internacionais.

"Constitutiva do ideário neoliberal, a reforma previdenciária é uma imposição das agências ditas multilaterais no quadro das políticas de ajuste" (TEXEIRA, 2006, p.145).

A crise fiscal e a dificuldade de saldar as dívidas criam uma situação de desequilíbrio das contas públicas, tanto do Brasil quanto de outros países latino-americanos. Situação essa que passa a afetar economia internacional. É assim que, em 1989, é formulada uma receita pelo Consenso de Washington com intuito de ajustar essas economias. O plano busca a promoção do desenvolvimento econômico, e conta com o apoio do Banco Mundial, do FMI e do Tesouro Norte-Americano. Atores ativos de pressão sobre as economias em crise. O caráter neoliberal do projeto é evidente, apresentando regras para a maior disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, abertura comercial e privatizações.

Apesar de o governo Collor ter iniciado, em 1990, a caminhada neoliberal, será no governo FHC que essas reformas começam a tomar forma. Com efeito, o governo é marcado pela reorganização do aparelho Estatal, buscando retirar aspectos da estrutura estatista de dentro da Constituição de 1988. É com o esses problemas em vista que o governo lança no dia 28 de março de 1995 a PEC 33 visando à reforma da previdência. Vale ressaltar que essa não foi a primeira reforma empreendida pelo governo Fernando Henrique. Antes desta foram aprovadas outras 14 emendas à Constituição, entre elas temos a reforma administrativa, a possibilidade de reeleição do Executivo e a criação da FUNDEF. Essas emendas em particular foram de difícil aprovação, criando desgastes ao governo que seriam sentidos mais a frente durante a reforma da previdência.

Por fim, faz-se necessário destacar que, apesar da política contra a inflação ter dado resultados altamente positivos, os problemas sociais ainda eram crescentes. A desigualdade social era marcante, podendo ser observada inclusive dentro da legislação previdenciária. No entanto, veremos que essa questão só será melhor debatida durante o governo Lula.

3.1 A exposição de Motivos e a proposta inicial.

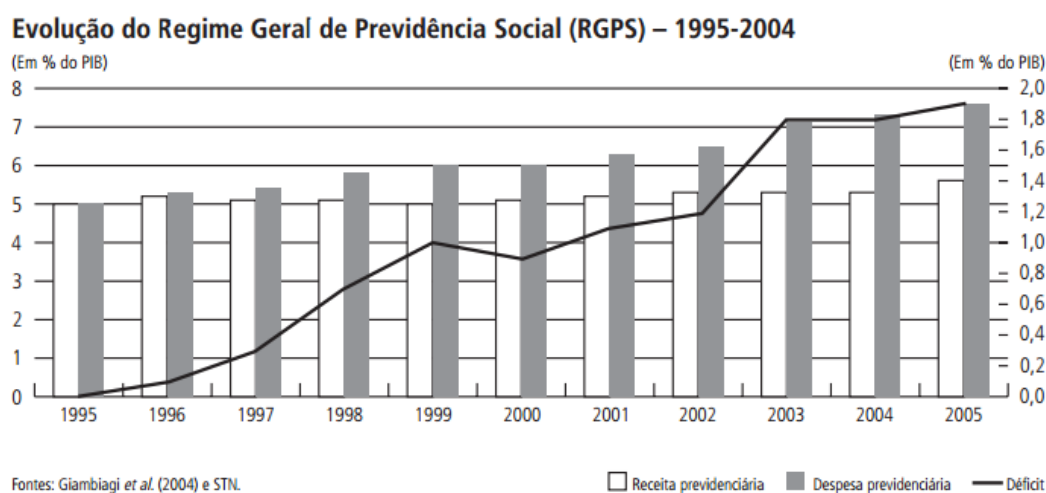
A partir da análise do contexto vivenciado pelo governo, conseguimos entender o porquê da necessidade de reformas de Estado. No entanto, não fica muito claro porque escolher a previdência

como principal foco de mudanças. A exposição de motivos apresentada pelo governo é dividida em três principais focos motivacionais: as novas perspectivas demográficas, as mudanças do processo produtivo e a incoerência entre a situação atual do país e as atuais regras do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS).

Apesar de admitir a existência de outros problemas como o déficit operacional da previdência e os altos privilégios do RPPS, a exposição de motivos se limita a explicar os três pontos acima citados. Durante a análise do processo legislativo, veremos que a limitação do quadro de reformas faz parte da estratégia do governo em querer minimizar ao máximo o peso de uma reforma deste porte sobre seus ombros. Com a agenda de governo já bastante carregada, mexer com os direitos dos servidores poderia colocar em risco não só a reforma como a própria imagem do governo.

Tendo em vista que a principal motivação do governo era, de fato, o déficit da previdência, expomos abaixo um gráfico retirado do texto de Varsano e Mora (2007, p.329) onde podemos ver a evolução do déficit do RGPS, regime alvo das reformas empreendidas por FHC.

Gráfico 1 - Evolução dos gastos do RGPS medidos em % do PIB.



Fonte: VARSANO, Ricardo. MOURA, Mônica. 2009. In: Giambiagi et al. (2004) e STN

Partimos agora para a exposição das variáveis motivacionais apresentadas. Primeiramente temos as mudanças demográficas nacionais. Fazendo uma análise comparativa das pirâmides etárias brasileiras ao longo dos anos, conseguimos observar um topo cada vez mais largo e uma base cada

vez mais estreita. Em outras palavras, temos o envelhecimento da população motivado pela redução da taxa de mortalidade e de fecundidade, tendência natural dos países desenvolvidos e em desenvolvimento (Gráficos 2, 3 e 4). Deve-se somar a isso a grande cobertura da previdência. . Como se sabe a previdência não cobre apenas a aposentadoria, mas também a invalidez, licença médica, licença gestante, desemprego involuntário, pensões, e outros custos sociais. A longo prazo isso significa o aumento do número de benefícios concedidos e a redução do número de contribuintes - a propalada diminuição da relação ativo/inativo.

A segunda perspectiva refere-se às mudanças no processo produtivo. O que se pontua aqui é a tendência estrutural à automação e à terceirização. Apesar de serem características essenciais da modernização dentro das relações de trabalho, a legislação brasileira ainda é atrasada principalmente no que se refere à regulamentação do trabalho terceirizado. O projeto de lei 4.330, visando regulamentar este novo setor, só foi apresentado em 2004, e está parado até hoje na Coordenação de Comissões Permanentes (CCP), aguardando o encaminhamento.

A não regulamentação da terceirização significa, para a previdência, dificuldades na arrecadação de encargos trabalhistas, isto é, se torna um obstáculo árduo averiguar se os tributos destinados a seguridade social estão sendo pagos. Há de se acrescentar que a falta de fluxo regular de contribuições também era reflexo do elevado número de desempregados (devido a instabilidade macroeconômica anterior) e de trabalhadores informais.

O atraso da legislação brasileira não se resume neste aspecto, e é esse o terceiro foco da exposição de motivos feita pelo governo. Compara-se a legislação previdenciária nacional com a de países que fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), na tentativa de se mostrar a carência de um sistema ainda não compatível com o novo contexto geopopulacional.

Tenta-se, com isso, resgatar essencialmente o vínculo contributivo da previdência. Até então a aposentadoria no Brasil era concedida por idade e por tempo de serviço. O problema da aposentadoria por tempo de serviço é que ela não exige, necessariamente, uma contrapartida do contribuinte. A exposição de motivos exposta pelo governo reforça tal ideia ao apontar através de dados que a população de alta renda é a mais beneficiada, se aposentando cedo e ainda com capacidade produtiva. Já os segmentos de baixa renda e os trabalhadores rurais geralmente se aposentavam pela idade (Vide tabela 2 no anexo de tabelas).

A tabela abaixo (ver também tabelas 2 e 3 no anexo) nos mostra a porcentagem de

aposentadorias concedidas por idade e por tempo de serviço, antes e depois da reforma.

Conseguimos notar que o maior problema enfrentado pelo governo era o relativamente elevado número de aposentadorias concedidas por tempo de serviço, somando mais de metade das aposentadorias concedidas durante o ano de 1995. Como veremos, o governo consegue aprovar a aposentadoria por tempo de contribuição, e os resultados são gritantes. Um ano após a reforma o número que mais cresceu foi o de aposentadorias concedidas por idade, tornando cada vez mais difícil aposentar-se mais cedo.

Tabela 1- Série histórica anual de benefícios concedidos por grupo de espécies

Benefícios concedidos		
	% Por idade	% Por tempo de contribuição
Em 1995	44,16	55,83
Em 1999	73,47	26,52

Fonte: Tabela elaborada pela autora, dados -AEPS. InfoLogo.

O caráter contributivo não é a única proposta elaborada pelo governo. Após apresentar os problemas da previdência, o governo parte para a exposição das principais propostas que serão encaminhadas ao Congresso Nacional, entre elas:

- Limitar a competência legislativa à União. Uma vez que estados e municípios também podem legislar sobre matéria previdenciária.
- Ampliar o financiamento da seguridade social incluindo os municípios, estados, DF e União.
- Aplicação do princípio da isonomia para o regime dos servidores públicos, respeitando as particularidades de cada profissão. Incluindo os policiais militares, membros do Ministério Público, e magistrados.
- Contribuição por parte das entidades beneficentes de assistência social
- Estabelecer um teto de contribuição e benefício.
- Implementação de uma previdência complementar que garanta níveis adicionais de proteção, uma poupança a longo prazo e o financiamento de projetos.

- Dentro de RPPS: adicionar novos parâmetros para contagem do tempo de serviço, limitar um valor máximo para aposentadorias e pensões, e desvinculação dos critérios de reajuste entre ativos e inativos.

- Contribuição dos inativos

Veremos que ao longo do processo legislativo o governo abre mão de várias propostas e acrescenta outras. Tentaremos entender quais foram as principais dificuldades encontradas pelo governo para aprovar as medidas propostas. Vimos que as reformas neoliberais eram vistas com bons olhos por atores externos tais como o Banco Mundial. No entanto, o crédito do governo já estava desgastado dentro do contexto político-institucional devido as reformas encaminhadas anteriormente. Também vimos que o próprio processo de votação de uma emenda constitucional é, por si só, bastante complicado e que os atores políticos são mais sensíveis às reformas redistributivas.

Agora observaremos quais foram os principais atores e grupos de pressão dentro da reforma de FHC, observando até que ponto estes atuaram como *vetoplayers*. Também analisaremos a composição das cadeiras parlamentares, o nível de coalizão da bancada governista, e a atuação da Câmara e do Senado, para, por fim, fazermos uma comparação entre os dois governos.

3.2 O processo dentro das Casas Legislativas

O projeto inicial, formulado sob direção do governo Fernando Henrique, propunha menos modificações do que o governo realmente achava necessário. Não querendo assumir toda a responsabilidade de uma reforma de tal porte, o governo limitou-se a alterar apenas alguns itens da questão previdenciária. Como veremos, apesar de poucos, estes itens demoraram muito para serem debatidos, totalizando 1.168 dias (Vide tabela 4)

Os itens da reforma também sofreram também empecilhos para a aprovação dentro da Câmara, cabendo ao Senado resolver os conflitos de interesses. Para melhor compreensão do processo legislativo, dividimos a análise em duas fases, a primeira referente à tramitação dentro da Câmara dos Deputados e a segunda observando a atuação do Senado frente a Reforma.

No entanto, é importante destacar que a PEC 33 veio da PEC 21/1995, desmembrada ainda durante a CCJ em outras quatro propostas de emendas constitucionais. A primeira derrota do governo dentro do processo legislativo pode ser explicada pela amplitude da reforma, que tocava em pontos da seguridade social como um todo.

3.2.1 Câmara

O primeiro destino de uma proposta de emenda à Constituição é a Comissão de Constituição e Justiça. Durante a reforma de FHC essa comissão era presidida por Roberto Magalhães (PFL), membro da coalizão governista. A composição da comissão também era favorável ao governo, uma vez que era composta, em sua maioria, de partidos da aliança (Vide tabela 5). Contudo, o governo sofre várias derrotas dentro da Comissão, muitas delas advindas de sua própria base, o que coloca em dúvida uma variável fundamental para a aprovação de qualquer proposta: o grau de disciplina da coalizão governista.

Para encaminhar a PEC 33, foi escolhido como relator da proposta o deputado Rodrigues Palmas (PTB-MT). Apesar de favorável a reforma, o relator coloca algumas ressalvas à proposta do governo. Considera inconstitucional a proibição dos aposentados arguirem seus direitos adquiridos na justiça e se posiciona contra a diferenciação entre regimes aplicáveis aos servidores militares federais das Forças Armadas e militares das Unidades da Federação.

“Em verdade, certos dispositivos inseridos na proposta revelam-se conflitantes com os fundamentos por ela mesma apregoados (...) do respeito aos direitos adquiridos.”
(Voto do relator Rodrigues Palma - Sala da Comissão em 05 de abril de 1995).

Outra proposta derrotada dentro da Comissão de Constituição e Justiça, foi a do fim de isenção das entidades beneficentes de assistência social e igrejas. A proposta colocava em xeque a relação de muitos deputados, inclusive os governistas, com seu eleitorado.

A apreciação da CCJ dura 28 dias e a instalação da Comissão Especial mais 135 devido ao envolvimento do Congresso nas votações das reformas econômicas, citadas anteriormente. Mais uma vez o governo não é feliz na escolha do relator, sendo este Euler Ribeiro (PMDB). O relator surpreende o governo ao ir de encontro à proposta do fim da aposentadoria integral dos servidores públicos. Também se posiciona contra o fim da paridade salarial entre ativos e inativos do RPPS, e contra o fim do Instituto de Previdência do Congresso (IPC). Propõe a transformação do instituto em um fundo de pensão. A proposta não é vista com bons olhos pela CUT e pelos sindicatos em geral, que enquadram a proposição do relator como uma tentativa de manter os privilégios previdenciários dos parlamentares, enquanto os direitos e garantias dos trabalhadores estão postos em xeque.

Além das implicações negativas resultantes da escolha do relator, durante o prazo para apresentação de emendas na Comissão Especial, foram contabilizadas um total de 82 emendas, utilizadas amplamente pela oposição para frear a reforma. A oposição utilizava-se de todos os instrumentos de bloqueio disponíveis e articulava-se junto aos grupos de pressão sindicais, tais como a CUT, a Força Sindical, a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e o Movimento dos Servidores Aposentados e Pensionistas (ANFIP). Assim, uma das principais dificuldades encontradas pelo governo durante toda a tramitação da reforma, era ter como oposição o Partido dos Trabalhadores (PT). A habilidade desse partido na formação de alianças e na utilização dos instrumentos regimentais disponíveis para barrar medidas e reformas que iam contra seus interesses, era notável.

Em verdade, enquanto o PT se posicionava a favor dos sindicatos, o governo FHC tentava retardar ao máximo possível o diálogo com as centrais sindicais. Havia o medo de que as negociações reduzissem ainda mais os objetos da reforma, ou pior, que as centrais conseguissem influenciar os deputados da base parlamentar governista, fazendo com que a reforma fosse retirada de pauta.

No entanto, no dia 1º de maio de 1995 a Central Única dos Trabalhadores inicia sua campanha contra a reforma do governo, e em menos de dois dias consegue mobilizar os servidores

públicos e petroleiros em uma greve com duração de 32 dias. Acuado, o governo não consegue mais segurar as negociações.

“Após a resistência imposta em 1995, durante o qual as centrais sindicais promoveram greves gerais e protestos contra as reformas constitucionais, o governo finalmente as chamou para a mesa de negociações em janeiro de 1996 (...).”
(RAMOS, 2005, p. 184).

Durante a reunião com a CUT, a CGT e a Força Sindical, o governo consegue fazer alguns acordos. A CUT impõe a não unificação entre homens e mulheres, a continuação da aposentadoria especial para professor de primeiro e segundo grau, e a não fixação de um limite mínimo de idade. Apesar de a reunião ter produzido resultados, vários sindicatos não sentem seus interesses representados pelas centrais, e o *feedback* da base não é positivo, levando a anulação do acordo.

Com medo da demora e das discussões dentro da Comissão Especial, o governo, por meio do deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL- BA), entra com o pedido de urgência, alegando que o tempo máximo de permanência da proposição na CESP já estava esgotado. O intuito era levar o substitutivo de Euler para o plenário o mais rápido possível. A oposição entra em ação mais uma vez alegando a inconstitucionalidade do pedido, e recorre ao STF. Mesmo assim, no dia 13 de fevereiro de 1996, a proposta consegue ser encaminhada ao plenário.

Para uma melhor análise política dos acontecimentos dentro do plenário, é oportuno observar a composição das cadeiras parlamentares. A tabela abaixo nos mostra a proporção das cadeiras ocupadas pelo governo e sua coalizão, que representam juntos mais de 70% (considerando, na soma, os partidos que orientaram os seus deputados a votarem “sim” na reforma elaborada pelo governo)¹.

¹ Vale notar que em 1995 o PP se funde ao PPR dando origem ao PPB. Para efeito de cálculo, consideramos todos os partidos que pediram apoio ao governo durante as votações. No entanto, é só no meio da tramitação da reforma na Câmara que o PPB recebe uma pasta ministerial, passando a apoiar oficialmente o governo.

Tabela 6 - Composição da Câmara dos Deputados após a eleição de 1994.

Partido político	Total de votos	(%)	Bancada	(%)
PMDB	9.287.049	20,50	107	20,86
PFL	5.873.370	12,96	89	17,35
PSDB	6.348.941	14,01	62	12,09
PPR	4.308.878	9,51	52	10,14
PT	5.859.347	12,93	49	9,55
PP	3.169.626	7,00	37	7,21
PDT	3.303.434	7,29	34	6,63
PTB	2.379.773	5,25	31	6,04
PSB	995.298	2,20	14	2,73
PL	1.603.330	3,54	13	2,53
PC do B	567.186	1,25	10	1,95
Demais	1.610.587	3,55	15	2,92
Total	45.306.819	100	513	100

Fonte: LIMA, 2005, p. 25. In: TSE 2004.

No entanto, a composição partidária da Câmara é uma variável que isoladamente não é capaz de determinar a probabilidade de sucesso do governo. É preciso levar em conta o índice de disciplina partidária, isto é, apesar dos líderes partidários possuírem instrumentos de pressão - nomeiam a ocupação dos cargos nas comissões e ajudam a definir a agenda do Congresso - as orientações das lideranças partidárias, no processo legislativo, nem sempre são seguidas pelos deputados. Isto porque cada parlamentar possui seus interesses individuais em jogo, interesses que, como vimos, são amplificados em políticas do tipo redistributivas.

A tabela abaixo nos mostra a orientação de voto dos líderes partidários durante a votação do substitutivo do deputado Euler Ribeiro dentro do plenário. Podemos notar que apesar da coalizão governista ter orientado seus deputados a votarem a favor da reforma, o nível de disciplina foi muito baixo, fazendo com que o governo só conseguisse totalizar 294 votos, quando era necessário um mínimo de 308 votos a favor.

Tabela 7 - Disciplina partidária - Votação do substitutivo de Euler Ribeiro.

Partidos	Orientação partidária	Votos SIM	Votos Não	Abstenção
PMDB	Sim	54	38	2
PFL	Sim	86	7	3
PSDB	Sim	70	9	-
PPB	Sim	56	27	2
PTB	Sim	18	7	1
PL	Sim	5	4	-
PT	Não	-	10	-
PDT	Não	-	5	-
PSB	Não	-	8	-
PC do B	Não	-	10	-

Fonte: Tabela elaborada pela autora. Dados: Portal da Câmara

A derrota pegou o governo de surpresa e este, com receio de que a PEC fosse engavetada, parte para seu segundo plano, a elaboração de outro substitutivo, dessa vez por meio do deputado Michel Temer. A manobra não agrada a oposição, que mais uma vez recorre ao STF alegando o desvio do regimento, este, porém, não acata o recurso.

Em fim, o substitutivo de Temer vira emenda aglutinativa substitutiva e é aprovada (351 votos a favor, 139 contra e 2 abstenções). Os 226 destaques também são votados, alguns inclusive, retirados de pauta. Parte-se então para o segundo turno, onde a proposta é novamente aprovada, dessa vez com menos votos a favor (totalizando 318). Vitória governamental apertada visto que o quórum mínimo exigido é de 308 votos na Câmara dos Deputados.

Antes de partimos para a análise dentro do Senado, é importante ressaltarmos as principais alterações que o Executivo não consegue aprovar. Não se consegue limitar a competência legislativa ao nível federal e extinguir as aposentadorias proporcionais, especiais e a acumulação de proventos previdenciários. A integralidade da aposentadoria dos servidores é mantida e a uniformidade referente a cada regime também. Não é estabelecido o limite mínimo de idade (60/55), e são poucos

os avanços para desconstitucionalização da previdência.

3.2.2 Senado

A tramitação da PEC no Senado diferencia-se ligeiramente da que ocorre na Câmara do Deputados, uma vez que, no Senado, a proposta é examinada pela CCJ e, depois, segue para o Plenário da Casa. Não há, portanto, a formação de comissão especial. No demais, a situação do governo dentro do Senado é mais tranquila. Além de ser favorecido pela composição das cadeiras (Tabela 8), o governo tenta não cometer os mesmos erros observados na Câmara, tendo cautela, desde logo, na escolha do relator dentro da CCJ (o senador Beni Veras do PSDB).

O governo também teve a cautela de detalhar melhor a reforma para que ficasse mais aceitável frente os deputados dissidentes de sua coalizão. Para isso adicionou novas regras de progressividade e transição, definiu que haveria um regime previdenciário próprio para os militares e aceitou a proposta defendida pela CUT de uma gestão quadripartite composta por trabalhadores, empregadores, aposentados e o governo (Art. 194, VII). Também consegue recuperar a proposta original da emenda, estabelecendo uma idade mínima para a aposentadoria (60 e 55 anos para homens e mulheres respectivamente), determinando a contribuição dos inativos, proibindo a acumulação de proventos previdenciários, extinção da aposentadoria especial para professores universitários, entre outros.

A proposta de substitutivo é votada e aprovada no dia 23/09/1997 no Senado, recebendo 59 votos a favor, e 12 contra. Segue-se, então, para a votação dos DVS que totalizam 52, um número menor que o encontrado dentro da Câmara. Isto porque durante as votações no Senado já estava em vigor a mudança do Regimento Interno quanto a quantidade possível de DVS por partido². A nova regra limita, com efeito, a quantidade de destaques possíveis para a oposição.

Assim, vários fatores explicam o sucesso do governo dentro do Senado, entre eles: a composição das cadeiras, o elevado grau de disciplina dos senadores governistas, a mudança do regimento interno, a menor imersão dos grupos de pressão, o aprendizado do governo durante a discussão e votação na Câmara, a ampliação de uma coalizão consistente com a entrada definitiva do PPB, e a suavização da reforma com a introdução das regras de progressividade e transição.

Após passar pelo Senado a proposta de emenda volta a Câmara dos Deputados, onde alguns

² Não havia limites quanto o número de DVS possíveis. Após a reforma, as cotas passam a ser de 1 DVS para partidos com 5 a 24 deputados, partidos com 25 a 49 deputados passam a ter direito a 2 DVS, partidos com 50 a 74 deputados podem elaborar 3 DVS e por fim, partidos com mais de 74 deputados podem elaborar até 4 DVS.

pontos são novamente retirados da proposta, como por exemplo, a contribuição dos inativos. A votação dessa vez é mais fácil e ágil, resultando na aprovação da Emenda Constitucional 20, em dezembro de 1998, com o quórum de 346 votos a favor, 151 contra e 3 abstenções, durante a segunda votação em primeiro turno.

3.3 Principais alterações e redação final .

Finalmente, no dia 15 de dezembro de 1998 a emenda à Constituição fica pronta, alterando normas da seguridade social e do Regime Geral e Próprio da Previdência Social. O RGPS - regime operado pelo INSS e de filiação obrigatória para os trabalhadores regidos pela CLT - é sem sombra de dúvida o alvo da maioria das mudanças introduzidas pela emenda. O que não quer dizer que o Regime Próprio dos Servidores não tenha sofrido modificações. Exponho neste capítulo as principais alterações dentro dos dois regimes, observando primeiro o RGPS e depois o RPPS.

Na tabela abaixo pode-se observar as principais alterações efetuadas sobre o RGPS. Algumas, porém, merecem ser ressaltadas como, por exemplo, a mudança do termo “tempo de serviço” para “tempo de contribuição”. Com a redação anterior fazia-se entender que aquele que tivesse trabalhado durante o período específico (35 anos se homem e 30 anos se mulher) iria receber o benefício mesmo sem ter contribuído para a previdência. A mudança do termo deixa claro o novo caráter contributivo obrigatório da previdência.

Outra mudança importante foi a introdução do fator previdenciário³ com a lei 9.876 em novembro de 1999, ainda durante o governo FHC. O fator consegue diminuir o número de contribuintes que se aposentam cedo. O cálculo da aposentadoria que antes era uma média dos três últimos anos de serviço passa agora a considerar 80% das remunerações mais elevadas, o tempo de contribuição, a expectativa de sobrevida, e a idade.

No mais, as mudanças no RGPS visam cortar os gastos do governo e ampliar a fonte de financiamento da seguridade social. Tenta-se modificar a visão de que a proteção social é função do

³ Fórmula fator previdenciário: $f = \frac{Tc \times a}{Es} \times [1 + \frac{(Id + Tc + a)}{100}]$

Onde: f = fator previdenciário, Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria, Tc = Tempo de contribuição até o momento da aposentadoria, Id = idade no momento da aposentadoria, a= alíquota de contribuição correspondente a 0.31.

governo de maneira isolada. Amplia-se a obrigação para toda a sociedade e para o setor privado.

Tabela 9 – Reforma RGPS (FHC).

Tipos de Reformas	Antes da EC 20	Depois
Tipo de gestão	Participação da comunidade: Trabalhadores, empresários e aposentados	Quadripartite, incluindo: Trabalhadores, empregadores, aposentados e o governo.
Filiação	x	Passa a ser obrigatória
Regra de acesso a aposentadoria	Aposentadoria por idade e tempo de serviço	Aposentadoria por idade e tempo de contribuição
Financiamento	Da folha de salário, faturamento e lucro	Adiciona a receita e a contribuição mesmo sem vínculo empregatício
Teto do benefício	10 salários mínimos	De 1.200 reais
Aposentadoria especial para professor	Para todos os professores	Apenas professores de ensino infantil, fundamental e médio.
Cálculo dos benefícios	Média dos 36 últimos salários	Média dos 80% maiores salários da contribuição
Previdência complementar	x	Poder público pode ser patrocinador.

Fonte: Tabela elaborada pela autora

Tabela 10 – Reforma RPPS (FHC)

Tipos de reforma	Antes da EC. 20	Depois
Regra de acesso a aposentadoria	Idade e tempo de serviço	Idade e tempo de contribuição
Carência	x	Mínimo de 10 anos no serviço público + 5 anos no cargo da aposentadoria
Teto do benefício	x	Vedada a acumulação de aposentadorias. Não podendo ultrapassar e o subsídio mensal de ministro do STF
Previdência Complementar	x	Libera a criação de um fundo para a previdência
Filiação	x	Obrigatória

Fonte: Tabela elaborada pela autora

O segundo foco das mudanças é o RPPS, regime instituído por entidades públicas de filiação obrigatória para os servidores públicos. Como podemos ver, algumas das modificações do RGPS acabam por atingir o Regime Próprio. Vale lembrar que o objetivo inicial do governo era justamente a aproximação entre os dois regimes. O Artigo 40 inciso XII, deixa isso claro, quando diz que o Regime Próprio da Previdência Social deve observar, no que couber, os requisitos e critérios estabelecidos pelo Regime Geral.

A emenda aprovada também cria portas que antes não existiam, como é o caso da previdência complementar. Não só começa a se falar de uma previdência complementar para o servidor público, como também da criação de um fundo capaz de financiá-la. No entanto, a criação da autarquia fiscalizadora das entidades fechadas de previdência complementar (PREVIC), previstas para o RGPS, só será criada, mais adiante, durante o governo Lula, assim como, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP) somente foi instituída durante o governo Dilma. Veremos isso mais a frente, agora voltemos às modificações empreendidas pelo governo FHC ao RPPS.

Para além das reformas destacadas na tabela 10 podemos ressaltar outras mudanças importantes dentro do regime dos servidores, tais como as regras de transição para aqueles que entraram até a data de publicação da emenda. Ficou assegurado o direito a aposentadoria voluntária àquele servidor que tiver 53 anos de idade, se homem, e 48 anos se mulher, desde que tenha 5 anos de efetivo exercício no cargo que se dará a aposentadoria. Também são necessários 35/30 anos de contribuição, para homem e mulher respectivamente. Ademais um período adicional de contribuição de 20% do tempo que faltaria para atingir o limite de tempo de contribuição, contado a partir da data de publicação da emenda. Vale adiantar, que essa regra de transição acaba sendo revogada pela Emenda Constitucional 41, ao fixar a idade mínima de 60 anos para servidores e 55 anos para servidoras. Também foi extinta a aposentadoria especial dos professores de nível superior que atuavam sob o regime próprio, e retirada a contagem de tempo de serviços fictícios, uma antigo sistema permitia a contagem em dobro do tempo da licença-prêmio não gozada, por exemplo.

O governo consegue aprovar várias mudanças dentro do regime dos servidores. No entanto, estas são, em sua grande maioria, mudanças incrementais. Dentro do rol de políticas apoiadas pelo governo, havia basicamente três modificações estruturais que ajudariam a diminuir a pressão do déficit. A primeira delas era a retirada do direito a integralidade de proventos. Isto é, os servidores públicos, ao se aposentarem, recebiam uma remuneração igual a de seu último cargo efetivo como servidor. A ideia do governo era modificar essa regra, fazendo com que os servidores recebessem proporcionalmente ao montante e tempo de contribuição.

O segundo direito que não se conseguiu extinguir foi o da paridade nos reajustes. Isto é, o mesmo indexador e percentual antes aplicados na remuneração - paridade com os ativos - seriam os aplicados na aposentadoria. E por fim, temos a tentativa frustrada do governo de cobrar contribuição dos inativos. Tentativa esta, que depois de quatro derrotas seguidas do governo, fica suspensa devido a decisão do STF de inconstitucionalidade - não conseguindo aprovação via emenda constitucional o governo tenta aprovar via lei ordinária, ferindo as regras constitucionais referentes ao tipo de tramitação necessário para matérias referentes a previdência. Assim, apesar das grandes mudanças na previdência, principalmente no regime geral, conseguimos notar a dificuldade do governo FHC em aprovar reformas dentro do regime próprio dos servidores.

Como vimos acima, um dos motivos que podem explicar o baixo número de aprovação de reformas no RPPS é o grande número de reformas que já compunham a agenda do governo, incluindo aqui a reforma do RGPS. Outra observação necessária é a condição que se encontrava o servidor público durante o governo FHC. Grande parte dos servidores ficou anos sem receber reajustes salariais. O quadro administrativo estava cada vez menor devido ao elevado número de servidores pedindo aposentadoria. Já que o número de concursos públicos era insuficiente para preenchimento desses cargos, resultando em um sobrecarregamento dos servidores em serviço.

Este quadro intensificou a pressão dos servidores públicos e dos sindicatos sobre o governo, que acaba decidindo não assumir toda a responsabilidade da reforma da previdência, uma vez que significaria perda de capital político.

A reforma da previdência no governo Lula

O governo Lula tem seu início em janeiro de 2003 e se estende até 2010. Assim como o governo FHC, o governo Lula apresenta novas demandas e problemas em busca de solução. São demandas sociais que pressionam o governo no sentido de buscar a diminuição das grandes desigualdades, do crescente desemprego e endividamento dos estados. A administração gerencial de FHC, apesar de ter inserido novos conceitos como o de eficiência, ainda peca no quesito "participação social". Com efeito, a nova administração buscará então estruturar um novo projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro elaborando estruturas e canais que viabilizem a participação popular e amplie a justiça social.

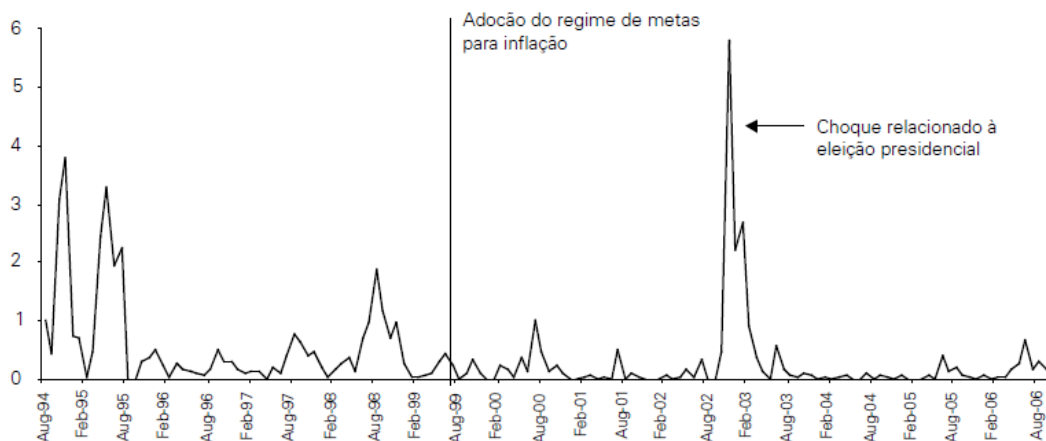
No entanto, além da bandeira social o PT teve que abraçar outra bandeira, outrora por ele

contestada, a do neoliberalismo. Apesar das políticas neoliberais terem começado antes do governo FHC, foi a partir deste que o neoliberalismo ganhou força e espaço dentro do Brasil. Assim, o Partido dos Trabalhadores precisava se adaptar não só as novas condições sociais, mas também às demandas econômicas e internacionais. A própria vitória eleitoral dependia, em parte, da formação de novas alianças com partidos de direita, tornando-se indispensável a moderação ideológica do partido. “*O aggiornamento do PT era condição prévia para que Lula continuasse sua busca pela presidência*” (SECCO, 2011, p. 199)

Para angariar alianças eleitorais o PT se assume como partido social democrata, com uma tendência cada vez mais centrista. Assina com o Fundo Monetário Mundial uma carta de intenção se comprometendo a dar continuidade às reformas do governo anterior, entre elas a da previdência. E em junho de 2002 Lula elabora a “Carta ao Povo Brasileiro” onde se compromete a cumprir os contratados e obrigações assumidas. Também se compromete a elaborar políticas que visem manter o equilíbrio fiscal, atuarial e econômico do país.

O resultado das eleições de 2002 é a vitória de Lula. Contudo, a desconfiança no governo ainda é generalizada, e este enfrenta várias dificuldades, entre elas o aumento da inflação, a queda do número de investidores no país e a desvalorização do real. O governo precisava mostrar a população e aos grupos de pressão que todos os discursos feitos durante a campanha não foram em vão. Após o período de posse do novo presidente e os tradicionais discursos e reuniões com representantes chaves da sociedade, o governo envia ao Congresso suas novas propostas de reforma. Entre elas a reforma tributária, agrária, trabalhista e previdenciária. Esta última entregue no dia 30 de abril de 2003, sob autoria do poder Executivo, com formato de proposta de emenda à Constituição (PEC 40/2003).

Gráfico 5- Volatilidade da taxa de inflação



Fonte: MENDONÇA, INHUEDS, 2010, p. 9.

É importante ressaltarmos que o resultado das eleições de 2002 muda a composição das cadeiras da Câmara e do Senado Federal. Tendo isto em vista, utilizaremos a mesma metodologia elaborada para exame do tema no governo FHC, observando o contexto histórico, a motivação do governo, a composição das cadeiras, o nível de disciplina partidária e os atores envolvidos.

4.1 O problema da Motivação

Durante a campanha presidencial de 2002, o governo PT já expunha a necessidade de uma reforma da previdência. Pressionado pelas agências internacionais e sob o olhar de eleitores ainda incertos quanto aos rumos políticos que o presidente daria ao país, Lula deixa claro que andaria sobre as trilhas do neoliberalismo. Assim, com intuito de tranquilizar o eleitorado e as instituições internacionais, o PT elabora seu programa de governo, apontando quais seriam suas diretrizes no que se refere a previdência social.

“Essa profunda reformulação deve ter como objetivo a criação de um sistema previdenciário básico, universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado” (Programa de governo: Coligação Lula presidente, 2002, p. 17).

O que se observa é a convergência com muitos dos valores e princípios defendidos durante o governo passado. O PT que antes se posicionava contra o caráter contributivo de previdência, agora não só o defende, como também propõe novas reformas complementares a do governo FHC. Antes de analisarmos a exposição de motivos entregue no dia 29 de abril de 2003, pelo Ministro da Previdência Social, Ricardo Berzoini, e pelo Ministro da Fazenda, José (mais tarde substituído por Antonio Pallocci), devemos ressaltar alguns problemas referentes à necessidade da reforma.

Já durante a reforma da previdência empreendida por Fernando Henrique Cardoso surgiram dentro dos espaços midiáticos e acadêmicos questionamentos quanto ao déficit de previdência. Colocou-se em debate os cálculos utilizados e o próprio conceito de déficit. Como se sabe a Constituição de 1988 definiu a Seguridade Social como um gênero composto pela previdência, saúde e assistência social. A partir dessa consideração passa a ser questionado o porquê da divisão do cálculo previdenciário. Mais que isso, passa a se questionar a omissão das contas da Seguridade Social como um todo (em geral superavitária).

Vendo a dubiez da população frente a questão do déficit, o governo muda o foco motivacional da reforma. Levantando a bandeira da equidade, dissemina a existência de duas funções intrínsecas da previdência: seu caráter redistributivo e social. A previdência passa a ser vista como instrumento de combate a desigualdade.

“Não se pode perder de vista que uma política pública de proteção, como é a Previdência Social, deve oferecer mecanismos explícitos e implícitos de redistribuição de renda [...]” (Exposição de Motivos, PEC 40, 2003, p. 11).

Pontuamos aqui a primeira diferença entre o governo FHC e o governo Lula, no tocante as suas motivações. Enquanto o primeiro concentra a justificção da reforma no déficit previdenciário, o segundo vai além, com outro discurso. Não só expõe a insustentabilidade do modelo a longo prazo, como também “desmascara” as desigualdades existentes entre os dois regimes da previdência (RGPS e RPPS). Achando uma motivação que vai ao encontro das propostas defendidas durante a campanha presidencial.

Uma segunda marca do governo PT foi a utilização da mídia como instrumento de propagação da motivação. Apesar de a mídia ter tido um papel importante durante a reforma FHC, esta ainda foi muito tímida se comparada com o governo posterior. A imagem de que servidores públicos ganham muito e contribuem pouco, é difundida à população através desse instrumento amplamente utilizado pelo governo.

Outro papel relevante dentro da reforma de 2003 foi o dos governadores. Como vimos, a previdência é um assunto de destaque e de profundo interesse para os governos locais, uma vez que estes também possuem regimes próprios e arcam com seus custos. Tendo isso em mente, Lula busca desde o início dialogar com os governadores tanto para a reforma previdenciária quanto para a reforma tributária. Adquirindo aliados com poder de pressão sobre os parlamentares. *“A parceria dos Governadores com o Poder Executivo Federal foi decisiva para a consolidação do texto da reforma previdenciária”*. (Exposição de motivos, PEC 40, p. 25).

Após analisarmos o contexto histórico e motivacional da reforma, partimos para a análise das propostas iniciais do governo. É preciso ter em mente que o principal eixo de mudanças é o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), colocado como o grande motivador do déficit (vide tabela 11). Busca-se avançar nas regras do regime próprio, de modo a se aproximarem cada vez mais com o Regime Geral. Abaixo elenco os principais pontos da reforma:

- Elaboração de um teto comum de benefícios e contribuições para os dois regimes

previdenciários.

- Instituição do regime de previdência complementar para os servidores.
- Regra de cálculo do valor das aposentadorias e pensões do RPPS - Antes correspondia a totalidade da remuneração do cargo em que se deu a aposentadoria. Procura-se vincular a benefício às contribuições feitas durante a vida laboral.
- Pensão por morte - Busca-se estipular um benefício limitado a 70% do valor que o servidor tinha direito.
- Aumento de teto de benefício do RGPS para R\$ 2.400,00.
- Reajustamento periódico do valor dos benefícios sem correlação com os valores de referência da carreira à qual o servidor pertencia. Passa a ser usado o mesmo critério do RGPS.
- Supressão da regra da transição para a aposentadoria proporcional dos servidores antes da Emenda Constitucional 20 já haviam entrado.
- Contribuição dos inativos e pensionistas.
- E, instituição de contribuição por parte dos Estados, municípios e DF.

Por fim, cabe abrir um parêntese para que possamos entender o real motivo do déficit da previdência. É claro que as regras do RGPS e do RPPS e as mudanças demográficas do país influenciaram para o aumento do “oficialmente alegado” saldo negativo. No entanto há de se ressaltar dois outros fatores importantes pouco apontados pelos dois governos. O primeiro está associado às mudanças advindas da Constituição de 1988, que estabeleceu três tipos de regimes previdenciários, o RGPS, o RPPS e o militar, com singularidades próprias e regras específicas. A Constituição também amplia os direitos e benefícios dos trabalhadores rurais.

No entanto, apesar dos trabalhadores rurais também contribuírem para a previdência, a contribuição não correspondia ao montante de gastos com os benefícios.

“Houve aumento do número de potenciais beneficiários e elevação do piso de benefícios, resultado de mudanças na previdência rural, com aumento do piso de 1/2 salário mínimo para 1 salário mínimo, o direito ao benefício ampliado (até então, somente um dos cônjuges era contemplado com o benefício) [...]”
(VARSANO, MORA, 2007, p. 329).

O segundo fator explicativo foi o aumento do valor real do salário mínimo. Como vimos, houve um acréscimo de meio salário mínimo para os beneficiários rurais e duplicação no caso de conjuges. E, apesar do piso do benefício não poder ser indexados ao salário mínimo, ambos continuam possuindo uma relação estreita entre si. Assim, o aumento do valor real do salário mínimo implicou no aumento real das despesas do Estado com o pagamento dos benefícios da previdência.

4.2 O processo nas casas legislativas

Achar que a reforma Lula teve menos resistência do que a reforma elaborada pelo governo FHC é um grande engano. Setores da burocracia pública encontravam-se organizados em resistência a aproximação dos dois regimes. Estes grupos por ocuparem posições estatégicas no aparato público conseguiam exercer grande poder de pressão. O processo político da reforma Lula, se estende para fora das paredes do Congresso, envolvendo a Associação de Magistrados, o Sindicato dos Auditores Fiscais, o Sindicato dos servidores públicos, a CUT, e outros atores relevantes. Veremos mais adiante a atuação de cada um desses grupos de pressão, e a relação destes com os dois governos estudados. Abaixo analiso toda a tramitação da reforma Lula dentro do Congresso. A fim de seguir o mesmo modelo utilizado no diagnóstico do governo FHC, divido a análise em dois períodos: o processo legislativo na Câmara e no Senado.

4.2.1 Câmara

A proposta elaborada pelo Executivo, apresentada como PEC 40/2003, é despachada no dia 30 de abril de 2003. Rapidamente é designado como relator da CCJ o deputado Maurício Rands representante do PT de Pernambuco. Este, desde o começo, se mostra favorável a reforma e tenta apressar seu andamento dentro da CCJ. Deixa claro, em seu relatório, que a única função da Comissão é de averiguar a constitucionalidade das propostas, deixando que questões referentes ao mérito e conveniência fossem observadas pela CE e pelo plenário.

Ao longo de seu relatório dois temas são destacados. Discute-se quanto a constitucionalidade da contribuição dos inativos, onde o relator deixa clara sua opinião ao dizer que “*Não se pode invocar direito adquirido contra o poder constituinte derivado*” (Relatório, PEC 40/2003, p. 26029). Também se questiona se a fixação de um teto e subteto remuneratório que tem como base o subsídio

do ministro do STF, ofende ou não o princípio da separação dos poderes. A visão do relator é mais uma vez, favorável a constitucionalidade da proposta.

No entanto, o relator propõe duas medidas saneadoras que no fundo visam apenas reforçar a decisão da comissão quanto a constitucionalidade. Inclui-se ao art. 40 as expressões “solidário” e “inclusive mediante contribuição dos servidores inativos e pensionistas” (referentes ao caráter da contribuição e sua obrigatoriedade a todos). Depois fixa-se um teto remuneratório para cada um dos três poderes, todos com a mesma limitação de 75% da remuneração do ministro do STF (regra, que como veremos, será modificada).

No dia 05/06/2003 é aprovado o parecer do relator Maurício Rands e a proposta é encaminhada para a Comissão Especial. Vale notar que a composição da CCJ também era favorável ao governo (Vide tabela 12), e que dos 44 destaques elaborados dentro da CCJ nenhum destes foi aceito, trazendo uma vitória expressiva do governo (44 votos a favor e 13 contra).

Dentro da Comissão Especial, o relator designado para representar a PEC 40/2003 é o deputado José Pimentel (PT-CE), que mais tarde será escolhido como Ministro da Previdência Social do Brasil. Este elabora um relatório extenso onde pontua os principais problemas da previdência brasileira. Expõe os fundamentos sociais e econômicos, faz uma revisão das regras dos atuais regimes, e defende a criação de uma previdência complementar efetiva.

A Comissão Especial da Câmara no governo Lula se difere do governo anterior em um ponto essencial. Enquanto o primeiro governo fecha ao máximo o espaço de debate com a sociedade, o governo Lula realiza várias audiências a fim de amenizar os ânimos dos grupos de pressão. No decorrer da CE são audiências públicas com a participação de movimentos como o CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público), a AMB (Articulação de mulheres brasileiras) que debate a repercussão da reforma da previdência para a mulher trabalhadora, a CUT, a CGT (Confederação Geral do Trabalho), a ANFIP (Associação Nacional dos auditores Fiscais da Receita), entre outros.

O período dentro da CE também é curto. O relator dá seu parecer no dia 17/07/2003 e no dia 23 do mesmo mês, este já é aprovado e encaminhado para discussão em plenário. Antes de partirmos para a análise dentro do plenário é importante observarmos a composição das cadeiras parlamentares⁴.

⁴ Durante a campanha eleitoral de 2002 o PSB, PC do B e o PL declararam apoio ao governo. Já o PP, PTB e parte do PMDB só integram a coalizão governista durante o mandato de Lula, na luta do governo em formar sua base de apoio parlamentar.

Tabela 13 – Distribuição das cadeiras parlamentares (Câmara - Lula)

Partidos	Cadeiras	Total da Coalizão
PT	91	
PSB	28	
PC do B	12	319
PL	34	
PP	43	
PTB	41	
PMDB	70	
PSDB	63	
PFL (DEM)	73	
PDT	18	
Outros	40	

Fonte: Tabela elaborada pela autora.

Os dados acima nos mostram a clara maioria do Partido dos Trabalhadores dentro do Congresso. Vale ressaltar que o apoio a reforma não veio apenas da coalizão governista. Como se sabe o PSDB, partido de oposição a bancada governista, posiciona-se a favor da reforma. Em verdade, as propostas do governo Lula haviam sido debatidas durante a PEC 33/ 1995 do governo FHC, e eram defendidas por este. Posicionar-se contra uma reforma que durante a legislatura passada o partido apoiava seria dar um tiro no próprio pé.

A tabela abaixo, referente ao processo legislativo do PEC 40/2003, mostra o grau de disciplina dos partidos, ao longo da votação em primeiro turno dentro da Câmara. A partir dos dados abaixo é possível fazer algumas observações relevantes. Olhando para o índice de disciplina do PT ao longo dos anos é possível afirmar que este, enquanto oposição, sempre manteve alta disciplina. Durante a votação da emenda aglutinativa substitutiva global n-4, sua subordinação permanece elevada, no entanto já se consegue observar a existência de parlamentares insatisfeitos com nova direção política-ideológica do partido, o que levará a expulsão de alguns parlamentares e a dissidência de outros como Heloísa Helena, Luciana Genro, Babá, e Fernando Gabeira.

Tabela 14 – Disciplina partidária na votação em primeiro turno na Câmara (Lula)⁵

Partidos	Orientação	Sim	Não/Abstenção	Disciplina em %
PT	sim	80	11	87,91
PFL	não	69	36	34,28
PMDB	sim	45	19	70,31
PSDB	sim	29	28	50,87
PTB	sim	40	8	83,33
PP	sim	31	13	70,45
PL	sim	37	0	100
Pcdo B	sim	7	4	63,63
Prona	não	0	6	100
PDT	sim	9	4	69,23
PSB	sim	24	5	82,75

Fonte: Tabela elaborada pela autora.

A baixa disciplina da oposição exercida pelo PFL também ajuda o governo a aprovar a emenda com 358 votos a favor, 126 contras e 9 abstenções. Em verdade, a estratégia do governo foi votar a reforma da previdência junto com a reforma tributária, de modo a trazer os governadores para seu lado. É essa aliança com os governadores (possuidores de amplos poderes de pressão) que mina o PFL. Da mesma forma, a votação em segundo turno não traz muitas novidades e também é aprovada no dia 27 de agosto de 2003, com um total de 357 votos sim, 123 votos não, e 6 abstenções. A emenda, aprovada em tempo recorde de apenas 4 meses, é então encaminhada para a votação dentro do Senado Federal.

4.2.2 Senado

A emenda chega ao senado no dia 28 de agosto, e três dias depois já é escolhido o relator da proposta dentro da CCJ (Tião Viana do PT-AC). Seguindo os mesmos passos da Câmara a Comissão no Senado também realiza audiências públicas (totalizando três) no intuito de escutar vários setores da sociedade. Dessa vez são ouvidos a COBAP (Confederação brasileira de aposentados e

⁵ Para efeito de cálculo consideramos apenas os parlamentares presentes durante a votação, observando se seu voto coincide ou não com a orientação da bancada.

pensionistas), a ANDES (Associação Nacional de Docentes de Ensino Superior), a ANAPP (Associação Nacional das Entidades Abertas de Previdência Privada), dentre outros.

No dia 24/09/2003 o parecer do relator é aprovado, com um total de 14 votos a favor e 7 contra. A única mudança elaborada pelo relator, é referente a limitação do número de regimes próprios e unidades gestoras da previdência. Por meio da emenda de número 1, Tião Viana reforça a importância de tal regra dentro corpo constitucional.

Saindo da CCJ a proposta não passa pela Comissão Especial e vai direto para a discussão em plenário. Apesar da resistência de mais de 400 emendas a proposta é aprovada em primeiro turno e em segundo turno com um total de 51 votos a favor e 24 contra, não havendo nenhuma abstenção. Dentro do Senado a proposta demora menos de 2 meses para ser votada e aprovada, sendo finalizada no dia 11/12/2013. Em um espaço de tempo bem menor do que o do governo anterior (Vide tabela 15).

4.3 Principais alterações e redação final

Como vimos, o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) é o principal alvo da política de reforma elaborada pelo governo PT. A Emenda Constitucional nº 41, além de alterar as regras do regime dos servidores, também revoga e edita vários pontos da EC nº 20, entre eles o artigo 201 da Constituição Federal. A nova emenda fixa o valor máximo que benefícios do RGPS podem atingir, sendo este limite de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais). Também atua como redutor de desigualdades uma vez que garante um benefício do valor igual a um salário mínimo para os trabalhadores de baixa renda. A tabela abaixo expõe outras mudanças elaboradas pelo governo, mas dessa vez dentro do RPPS.

De todas as mudanças presentes na tabela, a maioria já podia ser observada na proposta política do Partido dos Trabalhadores durante as eleições. Porém duas medidas em especial deram margem para controvérsias. A primeira polêmica foi a proposta de extinção da aposentadoria integral. A medida não apresentou regras de transição e feriu uma garantia constitucional do trabalhadores do RPPS, uma vez que a lei retroagiu e violou um direito adquirido. A segunda polêmica foi a inclusão da contribuição por parte dos pensionistas e inativos para a previdência. Fato que gerou indignação em setores específicos da sociedade.

Tabela 11 - Reforma RPPS (governo Lula).

Tipos de reforma	Antes da EC nº41	Depois
Teto do benefício	Pautado apenas no subsídio mensal do ministro do STF.	São estabelecidos outros limites. Teto do Executivo - subsídio do prefeito (municipal) e subsídio do governador (estadual e do DF). Teto do Legislativo - Subsídio dos deputados estaduais e distritais. Teto do Judiciário - subsídio dos desembargadores do tribunal de justiça (este limitado a 90,25% da maior remuneração de ministro do STF).
Contribuição	Não incluía os pensionistas e inativos.	Passa a incluir
Cálculo do benefício	100% da remuneração do posto ocupado nos últimos 5 anos.	Passa a não ser integral e a seguir o Art. 201 referente ao regime geral de previdência.
Previdência Complementar para os servidores Públicos	A EC nº 20 prevê a possibilidade de existência da previdência complementar mas ainda na efetiva.	Define que a previdência complementar será operada por entidades fechadas, de natureza pública, com benefícios proporcionais a contribuição
Reajustes	Paridade dos reajustes entre os servidores ativos e inativos.	Continua assegurado o reajuste dos benefícios, mas não na mesma proporção de data dos servidores em atividade.
Instituição de contribuição pelos Estados, Municípios e o DF.	Podiam instituir contribuição.	Devem instituir contribuição.
Quantidade de regimes próprios	Podia existir mais de um regime próprio de previdência social.	Só pode existir um regime, e apenas uma unidade gestora deste.

Fonte: Tabela elaborada pela autora.

O que se observa são novas normas bastante severas, que retiram a paridade e a integralidade dos benefícios, deixando um vazio no se refere às normas de transição. O governo também cria um abono permanência - benefício voltado para aquele servidor que opte por permanecer em

atividade, recebendo um abono com o valor idêntico a sua contribuição previdenciária. No entanto o benefício não é suficiente para acalmar os ânimos dos servidores, os mais atingidos com a nova reforma. Nasce então a EC nº 47, uma nova regra de transição que pode ser vista como uma reação destes setores.

A nova regra de transição vale para aqueles que entraram no serviço público até o dia 16 de dezembro de 1998. Estes poderão se aposentar com proventos integrais e com paridade plena se atenderem, cumulativamente, os seguintes requisitos: Idade mínima de 60 anos, se homem, e 55 anos se mulher. Trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e 30 se mulher. E por fim, é necessário que se tenha 25 anos no serviço público com 15 anos de carreira e mais cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria. No entanto, a cada um ano de contribuição excedente, é reduzido um ano da idade exigida.

A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO

Para além da influência do Banco Mundial e do FMI, vale ressaltar a posição de outros atores políticos tais como a mídia, a CUT e os governadores. Cada um desses possui interesses em jogo dentro da reforma, sendo caracterizados como grupos de pressão capazes de influenciar, direta ou indiretamente, os resultados da política. Destacamos abaixo a posição de cada um desses atores no que se refere à reforma da previdência, a fim de identificar a importância de sua atuação e padrões de relacionamento entre eles.

A mídia

Atualmente a mídia é o principal meio de contato entre os representantes e representados. Sendo a fonte predominante de informação para o público, esta é capaz de dar maior ou menor visibilidade para um assunto político, enquadrando a notícia segundo seu entendimento. A maneira escolhida para se passar a informação exerce influência, mesmo que indiretamente, sobre a formação da opinião pública, e ao longo prazo sobre a criação de uma agenda pública. O impacto dessa agenda se estende não só sobre população, como também sobre o comportamento parlamentar.

Assim, a mídia acaba por ressaltar alguns pontos da previdência em detrimento de outros. Apesar da falta de conhecimento técnico em relação a previdência a mídia dá ênfase a dois principais

pontos durante as reformas: o déficit previdenciário e a corrupção burocrática.

Durante o governo FHC a mídia deixava claro que havia a necessidade de uma reforma administrativa e previdenciária. Expressões como “privatização”, “mérito individual” e “racionalização do serviço público”, eram usadas constantemente, mas não havia propostas bem definidas. O governo também falhava em estabelecer sua posição dentro da mídia, utilizando-se pouco das ferramentas midiáticas.

“O governo também perdeu a chance de se aproveitar da mídia para conquistar o apoio da opinião pública à reforma. Seu esforço de divulgação da reforma nos meios de comunicação e de estabelecer um diálogo com a sociedade por meio deste veículo [...] foram tímidos” (RAMOS, 2005, p. 153).

O governo Lula traz consigo uma nova relação com a mídia, utilizando-se dela para difundir a ideia de uma previdência desigual. As desigualdades entre trabalhadores rurais e urbanos, entre mulheres e homens e, principalmente, entre o Regime Geral e o Próprio, eram problemas tão grandes quanto o déficit da previdência.

“A previdência provoca um déficit colossal nas contas do governo, e o maior responsável é o setor público. Todo o esforço dos servidores que dão sua contribuição é de longe insuficiente para cobrir os benefícios dos atuais aposentados do setor” (EXAME, 2002, edição 0773).

A Central Única dos Trabalhadores

Centrada na defesa dos interesses dos trabalhadores, a maior central sindical do país não poderia ficar de fora do nosso rol. A CUT, com seu plano de lutas organizado, possui ferramentas de pressão que vão de simples campanhas e palestras informativas a grandes mobilizações e greves.

Apesar de ter repudiado duramente as mudanças advindas da primeira reforma, a CUT sabia das deficiências da previdência, e defendia que as irregularidades administrativas (sonegações) e a mal gestão dos recursos públicos eram as grandes vilãs do déficit. Também defendia a função social e redistributiva da previdência, indo além da mera relação contribuição/benefício.

Durante as votações e negociações da primeira reforma, a CUT concentrou sua força na defesa de questões pontuais como a aposentadoria especial dos professores e a não privatização do seguro

de acidente de trabalho. No entanto, a forte campanha empreendida pela Central contra a EC. 20 se mostrou uma luta centrada apenas na retórica.

“... a CUT não demonstrou condições de viabilizar uma contestação efetiva, através da mobilização sindical, capaz de barrar o projeto de reforma, como era a pretensão inicial” (FREITAS, 2005, p.9).

Isto não quer dizer que não houve vitórias. Vimos que durante a EC 20 a CUT conseguiu vitórias no que se refere a aposentadoria especial para os professor de nível infantil, fundamental e médio. Também foi inserido ao texto de Constituição a ideia da gestão quadripartite da previdência, defendida pela CUT durante seu sexto congresso nacional.

A posição tomada pela CUT durante o governo Lula é completamente diferente. A Central tradicionalmente ligada ao PT, apoia Lula durante eleições de 2002, e em grande parte da reforma, diverge no que diz respeito a contribuição dos inativos.

“A CUT manifesta-se pela manutenção da isenção contributiva de aposentados e pensionistas à Previdência Social, tanto no regime dos servidores públicos quanto no regime geral de Previdência Social (INSS).” (CUT, 2003, p. 40).

Apesar de não conseguir barrá-la, a CUT foi capaz elaborar um plano de ação bem definido, onde acaba por assimilar grande parte das mudanças da primeira reforma e influenciar nas mudanças da segunda reforma.

Os governadores

A importância da reforma da previdência para os governadores pode ser encontrada no próprio texto constitucional, no artigo 195, onde se atribui parte dos recursos do orçamento da União, Estados, DF e dos municípios para o financiamento da seguridade social. Podendo existir regimes próprios para seus funcionários públicos. Assim sendo, começar uma reforma previdenciária sem escutar os pareceres dos governadores, seria começar com o pé errado.

Os governadores atuaram de maneira diversa nas duas reformas. Enquanto na reforma de Lula os governadores marcam bem sua presença, apresentando propostas que foram ouvidas e assimiladas pelo próprio Presidente da República, durante o governo FHC o quadro é bem diferente. Apesar deste também ter se reunido com os governadores, não houve consenso quanto aos itens da reforma.

O que significou, mais à frente, uma barreira para o governo.

Os governadores estavam manifestamente favoráveis a reforma Lula porque este ampliava o limite mínimo de idade de 60 anos para os servidores e de 55 anos para as servidoras. Alongava, portanto, o perfil etário ativo nas administrações estaduais e, além disso, insituia a taxaço de contribuio dos inativos – tese que, como se sabe, não passou pelos governos FHC em razáo, inclusive, da forte oposioço do próprio PT. Este acionou o Supremo Tribunal Federal quando o governo FHC, derrotado no Congresso nesta parte de sua reforma, tentou implantar a contribuio dos inativos mediante lei ordinária. O STF, como vimos, acaba julgando a medida como inconstitucional.

4.4 O complemento de Dilma

Objetivando regular a previdência complementar, em maio de 2012, o governo Dilma sanciona a lei ordinária 12.618, que dá origem a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público (FUNPRESP). Instituir um regime de previdência complementar para os servidores era a condição mínima e necessária para que se pudesse fixar o teto das aposentadorias e pensões.

Define-se então, que o limite máximo do benefício do RPPS é o mesmo do RGPS, assumindo o valor de R\$ 4.159,00 em 2013. Assim, se o servidor com remuneração acima desse teto quiser um benefício maior durante sua aposentadoria, este deverá aderir à previdência complementar do poder Executivo, do poder Judiciário ou do Legislativo, de acordo com sua área de atuação enquanto contribuinte. A previdência complementar do poder Legislativo foi delegada ao FUNPRESP-Executivo. Seu financiamento é feito a partir da contribuio do servidor - que decide a alíquota de contribuio - e do governo que contribui com até 8,5% (note que a Constituição define em seus artigos 40 e 202 que os entes públicos só podem entrar como patrocinadores, onde sua contribuio não pode ser maior do que a do segurado). Assim, quanto maior a alíquota e o tempo de contribuio, maiores os benefícios, que podem, inclusive, alcançar um valor maior do que alcançaria pelas antigas regras.

O servidor que aderir a fundação também pode contar com a possibilidade de portabilidade, isto é, este pode transferir os recursos acumulados a outro fundo. Ademais o servidor associado a FUNPRESP conta com uma menor taxaço sobre o imposto de renda, recolhendo apenas 10% de sua remuneração, e não mais 27,5%. Para aqueles servidores que já possuíam direito adquirido a remuneração integral e não foram atingidos pelas novas regras, o governo dá incentivos para que

entrem no novo sistema de seguridade social, disponibilizando um benefício especial proporcional.

A FUNPRESP também vem ao encontro da necessidade de expansão da poupança interna, oferecendo mecanismos que possibilitam o financiamento e investimento de longo prazo para o país.

“O governo Lula está ‘convencido’ que a criação de fundos de pensão para os servidores e para os demais trabalhadores, formará poupança interna expressiva, o que financiará o desenvolvimento do país. Mais que isso, manifesta a intenção de utilizar recursos dos fundos em seus futuros programas de infraestrutura ou de caráter social”. (MARQUES e MENDES, 2003, p. 19).

O que podemos inferir a partir das mudanças ocorridas durante o governo Dilma, é que estas são caracterizadas, essencialmente, como políticas regulatórias. Além de não estarem sujeitas a todas as regras institucionais típicas de uma emenda à constituição, as matérias destinadas à regulamentação encontram menos oposição e são menos expostas aos holofotes da mídia.

4.5 Mensalão - Variável fundamental?

A descoberta da existência do mensalão trouxe consigo vários questionamentos quanto a legalidade e legitimidade da reforma previdenciária empreendida pelo PT em 2003. A denúncia do esquema é acatada pelo STF em agosto de 2007 e o julgamento termina no dia 17 de dezembro de 2012. Dos 38 réus julgados 25 são condenados por crimes que vão desde lavagem de dinheiro e peculato até corrupção ativa e passiva.

Não pretendo aqui fazer uma análise detalhada do caso do mensalão ou do seu julgamento. Meu objetivo nesta sessão é levantar uma questão central: a reforma da previdência conseguiria ser aprovada caso o mensalão não tivesse ocorrido? Opinião sobre o assunto é o que não falta. Em maio deste mesmo ano o procurador-geral da República, Roberto Gurgel, foi questionado sobre o assunto, e manteve sua posição contra a anulação da reforma afirmando que:

“É indispensável que haja a comprovação da maculação da vontade de parlamentares em número suficiente para alterar o quadro de aprovação do ato normativo, o que não ocorre na hipótese ora analisada. Na ação penal 470, foram condenados sete parlamentares em razão da sua participação no esquema de compra e venda de votos e apoio político que ficou conhecido como mensalão” (MPF, 2013,

notícias).

Contrapondo a visão do procurador vêm a bancada do PSOL afirmando que os votos dos 7 ex-deputados envolvidos foram fundamentais para a aprovação da Emenda Constitucional 41, uma vez que estes compunham a liderança dos partidos ou participavam indiretamente desta. Há de se considerar que tanto o procurador quanto o PSOL possuem razão em vários aspectos de sua análise. No entanto, para que se possa responder tal pergunta é necessário que se tenha uma visão neutra do caso.

Faz-se necessário a observação todos os atores políticos envolvidos, seus capitais políticos, e o contexto histórico-econômico-político. Também é importante ficar claro que lidamos com um contexto de incerteza, desta forma se trabalha com o conceito de probabilidade. Seria impossível afirmar com certeza se ocorreria ou não a reforma, até porque mexemos em um campo onde as informações não são completas, vários fatores são desconhecidos e ainda existe a questão do acaso. No entanto, isto não significa que não se possa fazer uma análise crítica observando as variáveis envolvidas e seus pesos para a tomada de decisão do congresso.

Deixo aqui esta interrogação final como proposta e incentivo para futuros trabalhos, uma vez que a questão da corrupção é um tema pouco abordado dentro da ciência política brasileira. Saber se uma reforma de tal porte sairia se não houvesse o mensalão, implica analisar algumas variáveis fundamentais do processo político. Algumas das quais já vimos aqui, como é o exemplo de contexto histórico-econômico, o tamanho e o nível de disciplina da coalizão governista, e a influência da motivação sobre os representados. Caberia também, observar outros atores envolvidos, seu grau de capital político, e a real motivação por de trás do mensalão - há de se considerar que o patrimônio do Partido dos Trabalhadores era pequeno, e que as eleições de 2002, os alugueis, e as próprias alianças partidárias implicaram em custos. Desta forma cabe indagar até que ponto o mensalão foi um esquema para saldar as dívidas, e até que ponto foi um sistema tático do governo para angariar os votos e confiança necessários no início do governo.

CONCLUSÃO

A análise minuciosa das reformas previdenciárias empreendidas pelos governos FHC e Lula nos permite enxergar a complementariedade (*path dependency*) existente entre as duas. A partir de reformas incrementais, os dois governos conseguem reestruturar o modelo da previdência brasileira, seguindo a tendência neoliberal internacional, promovida pelo Banco Mundial e pelo FMI. Abaixo exponho de forma sucinta a relação entre os dois governos e as variáveis analisadas ao longo do trabalho, de forma a tentarmos compreender porque o governo Lula aprovou sua reforma mais rapidamente. A partir de uma investigação mais profunda da reforma, proponho uma resposta que vai além da existência do mensalão, e que observa outras variáveis explicativas do processo.

A primeira variável observada foi a institucional. Vimos que ambas as reformas passaram pelo mesmo procedimento regimental de Emendas à Constituição, sendo caracterizadas quanto sua tipologia como políticas redistributivas. Há, no entanto, uma ressalva. Como vimos, durante o meio da tramitação da PEC 33, a regulamentação referente a quantidade de DVS é modificada. O número ilimitado de destaques durante a primeira etapa de votação na Câmara dos Deputados é um dos fatores que explicam a demora dentro da casa no governo FHC. Com a alteração da regra, o número de destaques, durante PEC 40, acaba sendo inferior do que o visto na primeira reforma, facilitando o encaminhamento da votação no segundo governo.

O contexto histórico-econômico é nossa segunda variável, que apesar de subjetiva, nos revelou a força de pressão do capital financeiro e internacional sobre governo Lula, principalmente. Este precisava mostrar sua determinação em cumprir os acordos estabelecidos, para isso encaminhou rapidamente a reforma da previdência. Posicionando-se entre os primeiros pontos do rol de reformas programadas pelo governo, a reforma da previdência de Lula é apresentada ainda no início da primeira legislatura, quando os ânimos dentro do Congresso estão arrefecidos e o governo conta com maior capital político advindo do efeito *honeymoon*.

Nosso terceiro alvo de análise foi a relação entre os grupos de pressão e o governo. Notamos que a posição do governo FHC perante esses grupos era de afastamento, tentando diminuir ao máximo o diálogo, o que acabou ampliando a resistência à reforma. Já o governo Lula toma uma posição bem diferente em relação à do primeiro governo. Não só fortalece os laços já existente com a CUT, como também escuta as demandas dos governadores (adquirindo aliados) e utiliza, amplamente, os instrumentos disponibilizados pela mídia. No entanto, faz-se necessário ressaltar o desvio no eixo da relação entre o PT e os servidores públicos. O partido dos trabalhadores,

reconhecido pela luta na defesa dos direitos dos servidores durante a primeira reforma da previdência, muda de direção após assumir o governo. Não só apoia a reforma a qual lutou contra no período anterior com também propõe uma nova reforma complementar que atinge principalmente os servidores.

A motivação apresentada pelo governo é nossa quarta variável. Poucos são os trabalhos voltados a análise legislativa que atentam para a importância da motivação. Esta, além de expor os fundamentos por de trás da proposta do governo, estabelece o diálogo entre o governo e os outros setores da sociedade, sendo, em grande, parte responsável pela moldura (ou framework) que será dada a reforma política. A motivação dada pelo governo FHC é voltada para a questão do déficit da previdência. Através de pesquisa documental conseguimos constatar que tal motivação é bem vista pela sociedade, durante um primeiro momento.

No entanto, o déficit não dá sustentação suficiente à reforma de Lula. Era preciso achar outra motivação que se adequasse às propostas sociais do governo e que fosse bem vista por todos. Sabiamente o governo utiliza-se das diferenças entre o regime geral e o regime próprio da previdência, evidenciando as desigualdades e propondo mudanças em nome da equidade social. A tese ganha, evidentemente, grande aceitação na sociedade, pelo grande quadro de desigualdade na distribuição de renda no país e pelo forte apelo midiático, muito bem aproveitado, por todos os segmentos defensores da falsa tese.

Por fim, a quinta e sexta variáveis são, respectivamente, a composição das cadeiras no Congresso e o índice de disciplina da coalizão. Vimos que ambos os governos contam com a maioria nas duas casas. O PT, no entanto, conta com o apoio de sua maior oposição, o PSDB, garantindo uma votação mais tranquila. No intuito de verificar a disciplina da coalizão dos dois governos, observamos as votações em primeiro turno na Câmara dos Deputados. Durante o governo FHC o alto índice de indisciplina da coalizão foi fruto da insatisfação do PMDB e PPB em relação ao substitutivo elaborado pelo governo, o que acaba resultando na não aprovação da primeira proposta. Durante o governo Lula o índice de disciplina da coalizão também é relativamente alto, porém o "culpado" é o próprio partido, que na escolha pela moderação ideológica acaba afastando vários de seus membros.

A partir da análise dessas seis variáveis foi possível observar a existência de outros fatores, além do próprio caso do mensalão, que explicam o relativo sucesso e rapidez da reforma Lula. No entanto, é importante expandir a pesquisa acima de forma a compreender melhor a dinâmica do mensalão, observando os atores envolvidos, seu poderes e ferramentas políticas e seus objetivos,

afim de entender qual era o principal foco do mensalão, e suas consequências dentro e fora do Congresso.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Sandra. **As mudanças na previdência social: a gestão FHC e os desafios do novo governo.** Caderno ASLEGIS 18, 2002.

ARAÚJO, Elizeu Serra. **As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social.** UFMA, Revista de políticas públicas, 2009.

CUT. **Sexto Congresso Nacional. Resoluções.** São Paulo, 1997.

CUT. **Oitavo Congresso Nacional. Resoluções.** São Paulo, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Reforma da previdência e instituições políticas..** Novos estudos CEBRAP, Julho de 1998.

FILHO, Calino; WINCKLER, Carlos. **Reforma da Previdência: O ajuste no serviço público.** FEE, Porto Alegre, 2005.

FREITAS, Revalino Antonio. **Sindicalismo, reforma da previdência e tempo de trabalho: O caso da CUT.** XII Congresso Brasileiro de Sociologia, UFMG Belo Horizonte, 2005.

GUEDES, Paulo. **O rombo da previdência.** EXAME, edição 0773, 16 de agosto de 2002.

KIMIE, Camila; MARQUES, Maria Rosa. **As reformas previdenciárias brasileiras sob a pressão neoliberal.** Textos e Contextos. Porto Alegre. p. 24-39. Julho de 2012

LIMA, Maria Solange. **Análise do sistema partidário brasileiro: A evolução das bancadas parlamentares na década de 90.** Biblioteca digital da Câmara dos Deputados. Tese de mestrado, UnB, 2005. (Acesso 12/11/2013)

MACEDO, Roberto. **Análise: Lula na economia**. Coluna política, UFMG, USP e Harvard, janeiro de 2011.

MARQUES, Rosa. MENDES, Áquilas. **O governo Lula e a contra-reforma previdenciária**. Artigo apresentado durante o III Colóquio de Economistas Políticos da América-Latina, Buenos Aires, 2003.

MELO, Carlos. ANASTASIA, Fátima. **A reforma da previdência em dois tempos**. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol.48, n-2, 2005.

MENDONÇA, H.F. de ; FILHO, J.S. **Transparência do Banco Central e Mercado Financeiro: Evidências para o Caso Brasileiro**. *Revista Brasileira de Finanças*, vol. 9, N. 1, pp. 51–67, 2011.

MIGUEL, Luis Felipe. **Dossiê “ Mídia e Política”** . Rev. Sociol. Polít., Curitiba, vol. 22, p. 7-12, jun. 2004.

Ministério da Previdência Social. **Conheça mais sobre a FUNPRESP**. Cartilha informativa. Site: http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_120229-095948-775.pdf (Último acesso: 20/11/2013).

Ministério Público Federal. **PGR defende constitucionalidade da Reforma da Previdência**. Notícias. 15 de maio de 2013. Site: http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_constitucional/imprimir?&UID=49a9ee349af4c24b0e7457674881e9b8&keepThis=true&TB_iframe=true&height=400&width=700 (Acesso dia 10 de setembro de 2013)

RAMOS, Daniela Peixoto. **Comportamento Parlamentar e Grupos de Pressão: Um estudo de caso da Reforma da previdência (1995-1998)**. Tese de Mestrado, orientador : Paulo Calmon, UnB, 2005.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SECCO, Lincoln. **História do PT**. Ateliê Editorial. Segunda Edição, São Paulo, 2011.

SOUZA, Lincoln Moraes. **Comentando as classificações de políticas públicas**. UFRN. Cronos,

Natal-RN, vol.11, n.3, p.161-197, jul/agosto de 2012.

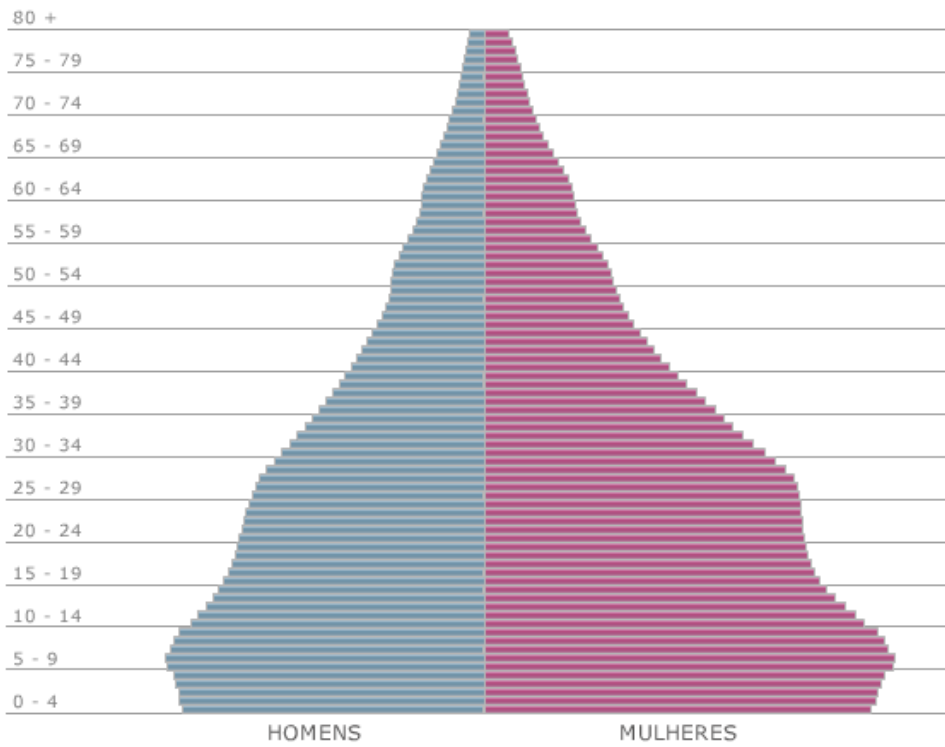
SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologia, Porto Alegre, ano 8, n.16, p.20-45, jul-dez 2006

TEIXEIRA, A. M. P. **Previdência Social no Brasil: da revolução passiva à contra-reforma.** Tese (Doutorado em Serviço Social) – UFRJ, 2006.

VARSAÑO, Ricardo. MOURA, Mônica. **Financiamento do Regime Geral da Previdência Social.** Capítulo 9, 2007.

GRÁFICOS

Gráfico 2 – Pirâmide etária brasileira de 1990



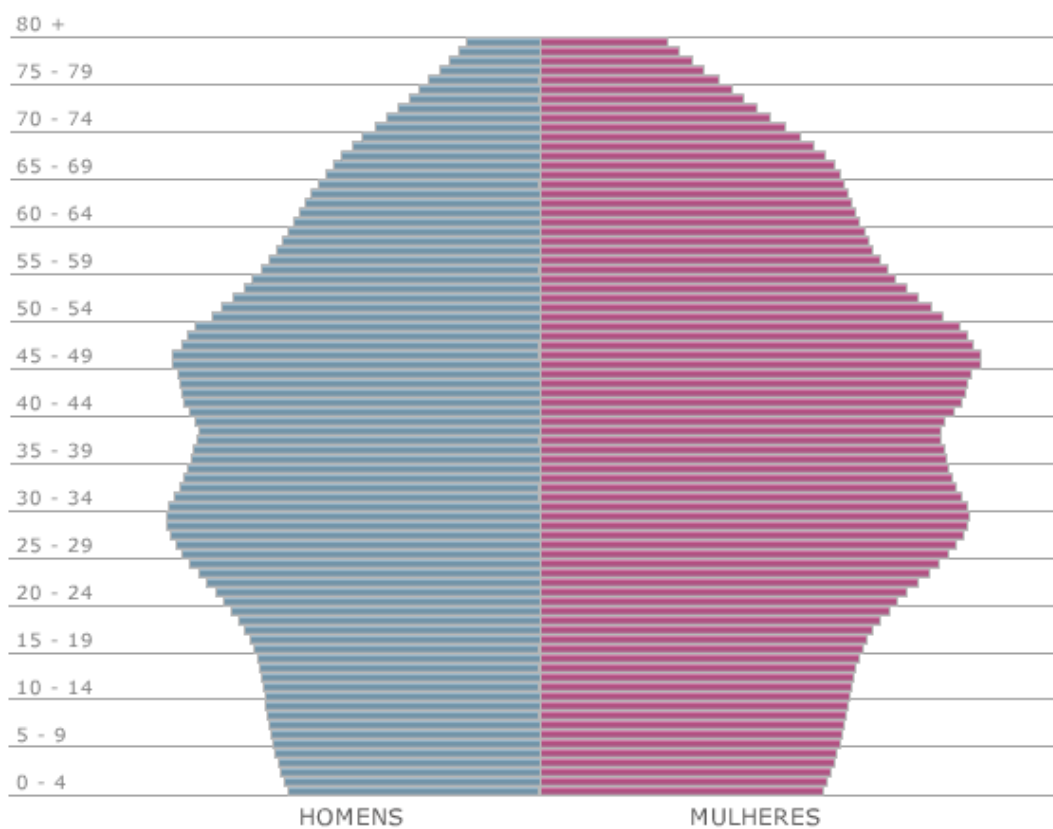
Fonte: IBGE

Gráfico 3-Pirâmide etária brasileira de 1995 (Reforma FHC)



Fonte: IBGE

Gráfico 4- Previsão da pirâmide etária brasileira para 2030



Fonte: IBGE

TABELAS

Tabela 2 - Série histórica de benefícios concedidos por grupo de espécies em 1995

Benefícios concedidos em 1995		
	Após idade	Por tempo de contribuição
Urbana	129.594	315.739
Rural	120.706	644
Total	250.300	316.383

*Tabela elaborada pela autora. Fonte: AEPS, Infologo.

Tabela 3- Série histórica de benefícios concedidos por grupos de espécies em 1999

Benefícios concedidos em 1999		
	Após idade	Por tempo de contribuição
Urbana	88.466	143.334
Rural	310.858	815
Total	399.324	144.149

*Tabela elaborada pela autora. **Fonte:** AEPS, Infologo.

Tabela 4 - Tramitação da PEC 33 em dias.

Início	Tramitação	Duração (em dias)
Câmara		
20-3-1995	Executivo envia emenda	9
29-3-1995	Apreciação CCJ	28
30-3-1995	Espera para instalação da CE	135
12-9-1995	Apreciação na CE (relator: Euler Ribeiro)	145
7-2-1996	Discussão e votação substitutivo Euler	28
21-3-1996	Discussão e votação emenda Temer	15
22-3-1996	Apresentação DVS e recurso ao STF	53
15-5-1996	Votação DVS e emendas	34
17-7-1996	Votação 2º turno	28
Total		475

Senado		
18-7-1996	Apreciação na CCJ (relator: Beni Veras)	405
4-9-1997	Discussão e votação em 1º turno e DVS	21
25-9-1997	Discussão e votação em 2º turno e DVS	14
Total		440
Câmara		
9-10-1997	Apreciação na CCJ	62
11-12-1997	Apreciação na CE (relator: Arnaldo Madeira)	59 ¹
11-2-1998	Discussão e votação parecer Madeira e DVS	92
13-5-1998	Votação em 2º turno DVS não votados até 23-6-1998	40
Total		253

Fonte: LIMONGI, FIGUEIREDO.

Tabela 5- Composição da CCJ da Câmara durante o governo FHC.

Partidos	Número de representantes	Coalizão governista
PFL	12	39
PMDB	11	
PSDB	6	
PP	3	
PPR	5	
PL/PSD/PSC	2	
PT	5	
PDT	3	
PSB/PMN	2	
PC do B	1	
PPS	1	
Total	51	


* Tabela elaborada pela autora. Dados: Site da Câmara dos Deputados. Acesso: 12/11/2013

Tabela 8- Composição das cadeiras do Senado (1995)

Partidos	Número de representantes	Coalizão governista
PSDB	14	
PFL	19	
PMDB	19	63
PPB	5	
PTB	6	
PDT	6	
PSB	2	
PT	5	
Outros	5	
Total	81	

* Tabela elaborada pela autora. Dados: Portal Senado-
<http://www.senado.gov.br/senadores/periodos/LegisAnter50.shtm> (Acesso 13/11/2013)

Tabela 11 – Receita e despesa do RPPS



Em 2002, a necessidade de financiamento da Previdência dos servidores públicos foi de R\$ 39,1 bilhões. Para 2003, estima-se que a necessidade de financiamento chegue a R\$ 41,0 bilhões.

Receita, Despesa e Necessidade de Financiamento do Regime dos Servidores Públicos (em R\$ bilhões e como Proporção do PIB – 2001 a 2003) – com contribuição patronal de 2:1 –

Em R\$ bilhões correntes

	2001		2002		2003 *	
		% PIB		% PIB		% PIB
I - PREVIDÊNCIA DOS SERVID. PÚBLICOS	(37,0)	(3,1)	(39,1)	(3,0)	(41,0)	(2,6)
Contribuições	19,4	1,6	21,9	1,7	23,0	1,4
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	56,4	4,7	61,0	4,7	64,0	4,0
União	(21,1)	(1,8)	(22,1)	(1,7)	(23,0)	(1,4)
Contribuições	7,0	0,6	9,6	0,7	10,7	0,7
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	28,1	2,3	31,7	2,4	33,6	2,1
Estados	(13,7)	(1,1)	(14,5)	(1,1)	(15,4)	(1,0)
Contribuições	11,0	0,9	11,0	0,8	11,0	0,7
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	24,6	2,1	25,5	2,0	26,4	1,7
Municípios	(2,3)	(0,2)	(2,4)	(0,2)	(2,5)	(0,2)
Contribuições	1,4	0,1	1,4	0,1	1,4	0,1
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	3,7	0,3	3,8	0,3	3,9	0,2

Fontes: MPS, MF/SRF, MF/STN, MPOG/Boletim Estatístico de Pessoal; INSS; PLOA 2003 e MF/MPOG/Reprogramação Orçamentária 2003
Elaboração: SPS/MPS
* Estimativa
OBS.: PIB 2001 = SCN/IBGE; PIB 2002 = PLOA 2003; PIB 2003 = Reprogramação Orçamentária 2003

Fonte: Exposição de Motivos PEC 40.

Tabela 12 – Composição da CCJ – Câmara (Governo Lula)

Partidos	Número de cadeiras
PT	10
PFL	10
PMDB	8
PSDB	8
PP	5
PTB	5
PL	5
PSB	3
PPS	2
Outros	5

Fonte: Exposição de Motivos PEC 40.

Tabela 15 - Cronologia da Segunda Reforma

	Data	Tramitação	Duração em dias
CÂMARA	30/04/2003	Executivo envia a emenda	6
	06/05/2003	Apreciação da CCJ (relator Maurício Rands)	36
	11/06/2003	Instalação da Comissão Especial	55
	05/08/2003	Votação em primeiro turno	23
	26/08/2003	Votação em segundo turno	2
	28/08/2003	Envia ao Senado	
		TOTAL	122
SENADO	01/09/2003	Aberta CCJ (relator Tião Viana)	4
	25/11/2003	Votação em Primeiro Turno	85
	11/12/2003	Votação em Segundo Turno	16
	19/12/2003	Transformado em EC. 41	8
			TOTAL

*Tabela elaborada pela aluna

ANEXOS

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1998

Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

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

"Art. 7º -

XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;

.....

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

..... "

"Art. 37 -

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

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

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

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

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

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

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

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 3º - Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

§ 4º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

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

§ 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

§ 7º - Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.

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

§ 9º - O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

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

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

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

"Art. 42 -

§ 1º - Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

§ 2º - Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º."

"Art. 73 -

§ 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

....."

"Art. 93 -

VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40;

....."

"Art. 100 -

§ 3º - O disposto no "caput" deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado."

"Art. 114 -

§ 3º - Compete ainda à Justiça do Trabalho executar, de ofício, as contribuições sociais previstas no art. 195, I, "a", e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir."

"Art. 142 -

§ 3º -

IX - aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º;

....."

"Art. 167 -

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, "a", e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

....."

"Art. 194 -

Parágrafo único -

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados."

"Art. 195 -

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

.....

§ 8º - O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

§ 9º - As contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra.

§ 10 - A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.

§ 11 - É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, "a", e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar."

"Art. 201 - A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

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

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

§ 1º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

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

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

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

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

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

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

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

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

§ 8º - Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 9º - Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

§ 10 - Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.

§ 11 - Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei."

"Art. 202 - O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

§ 1º - A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.

§ 2º - As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.

§ 3º - É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado.

§ 4º - Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.

§ 5º - A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.

§ 6º - A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação."

Art. 2º - A Constituição Federal, nas Disposições Constitucionais Gerais, é acrescida dos seguintes artigos:

Art. 248 - Os benefícios pagos, a qualquer título, pelo órgão responsável pelo regime geral de previdência social, ainda que à conta do Tesouro Nacional, e os não sujeitos ao limite máximo de valor fixado para os benefícios concedidos por esse regime observarão os limites fixados no art. 37, XI.

Art. 249 - Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.

Art. 250 - Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo."

Art. 3º - É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º - O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal.

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

§ 3º - São mantidos todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes à data de publicação desta Emenda aos servidores e militares, inativos e pensionistas, aos anistiados e aos ex-combatentes, assim como àqueles que já cumpriram, até aquela data, os requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Art. 4º - Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.

Art. 5º - O disposto no art. 202, § 3º, da Constituição Federal, quanto à exigência de paridade entre a contribuição da patrocinadora e a contribuição do segurado, terá vigência no prazo de dois anos a partir da publicação desta Emenda, ou, caso ocorra antes, na data de publicação da lei complementar a que se refere o § 4º do mesmo artigo.

Art. 6º - As entidades fechadas de previdência privada patrocinadas por entidades públicas, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, deverão rever, no prazo de dois anos, a contar da pub-

licação desta Emenda, seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atuarialmente a seus ativos, sob pena de intervenção, sendo seus dirigentes e os de suas respectivas patrocinadoras responsáveis civil e criminalmente pelo descumprimento do disposto neste artigo.

Art. 7º - Os projetos das leis complementares previstas no art. 202 da Constituição Federal deverão ser apresentados ao Congresso Nacional no prazo máximo de noventa dias após a publicação desta Emenda.

~~Art. 8º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente: (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

~~— I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

~~— II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria; (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

~~— III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de: (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

~~— a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

~~— b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

~~— § 1º - O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto em seus incisos I e II, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições: (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

~~— I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de: (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

~~— a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

~~— b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior; (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

~~— II - os proventos da aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

~~— § 2º - Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

~~— § 3º - Na aplicação do disposto no parágrafo anterior, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

~~— § 4º - O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação desta Emenda, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no "caput", terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

~~— § 5º - O servidor de que trata este artigo, que, após completar as exigências para aposentadoria estabelecidas no "caput", permanecer em atividade, fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

Art. 9º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas para o regime geral de previdência social, é assegurado o direito à aposentadoria ao segurado que se tenha filiado ao regime geral de previdência social, até a data de publicação desta Emenda, quando, cumulativamente, atender aos seguintes requisitos:

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

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

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

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

§ 1º - O segurado de que trata este artigo, desde que atendido o disposto no inciso I do "caput", e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com valores proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

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

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

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - o valor da aposentadoria proporcional será equivalente a setenta por cento do valor da aposentadoria a que se refere o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

§ 2º - O professor que, até a data da publicação desta Emenda, tenha exercido atividade de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no "caput", terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício de atividade de magistério.

~~Art. 10 - O regime de previdência complementar de que trata o art. 40, §§ 14, 15 e 16, da Constituição Federal, somente poderá ser instituído após a publicação da lei complementar prevista no § 15 do mesmo artigo. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

Art. 11 - A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo.

Art. 12 - Até que produzam efeitos as leis que irão dispor sobre as contribuições de que trata o art. 195 da Constituição Federal, são exigíveis as estabelecidas em lei, destinadas ao custeio da seguridade social e dos diversos regimes previdenciários.

Art. 13 - Até que a lei discipline o acesso ao salário-família e auxílio-reclusão para os servidores, segurados e seus dependentes, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), que, até a publicação da lei, serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Art. 14 - O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), devendo, a partir da

data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Art. 15 - Até que a lei complementar a que se refere o art. 201, § 1º, da Constituição Federal, seja publicada, permanece em vigor o disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8213, de 24 de julho de 1991, na redação vigente à data da publicação desta Emenda.

Art. 16 - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17 - Revoga-se o inciso II do § 2º do art. 153 da Constituição Federal.

Brasília, 15 de dezembro de 1998

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

As **MESAS** da **CÂMARA DOS DEPUTADOS** e do **SENADO FEDERAL**, nos termos do § 3 do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

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

"Art. 37.

.....

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

....." (NR)

"Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

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

.....

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

.....

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

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

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

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

.....

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

.....

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

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

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

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

"Art. 42.

.....

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal." (NR)

"Art. 48.

.....

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I." (NR)

"Art. 96.

.....

II -

.....

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

....." (NR)

"Art. 149.

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

....." (NR)

"Art. 201.

.....

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição." (NR)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas *nocaput*, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.

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

§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no *caput*, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.

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

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

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

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

Art. 5º O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), devendo, a partir da data de publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

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

- I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;
- II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
- III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e
- IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

~~Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)~~

Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012)

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012)

Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

Art. 8º Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Art. 9º Aplica-se o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

Art. 10. Revogam-se o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, bem como os arts. 8º e 10 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

Art. 11. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 19 de dezembro de 2003.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47, DE 5 DE JULHO DE 2005

Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 37.

.....

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores."
(NR)

"Art. 40.

.....

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

I portadores de deficiência;

II que exerçam atividades de risco;

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

.....

§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante." (NR)

"Art. 195.

.....

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

....." (NR)

"Art. 201.

.....

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

.....

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social." (NR)

Art. 2º Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda.

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

Art. 4º Enquanto não editada a lei a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Art. 5º Revoga-se o parágrafo único do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos à data de vigência da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Brasília, em 5 de julho de 2005