

Universidade de São Paulo

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Reformas da Previdência no Brasil: quem perde, quem tem direitos preservados e por quê

Paulo César da Silva Flores

São Paulo

2023

Paulo César da Silva Flores

Reformas da Previdência no Brasil: quem perde, quem tem direitos preservados e por quê

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como requisito para obtenção do Título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Prof.^a Marta Teresa da Silva Arretche

Versão Corrigida

São Paulo

2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

F634r Flores, Paulo
Reformas da Previdência no Brasil: quem perde, quem tem direitos preservados e por quê / Paulo Flores; orientadora Marta Arretche - São Paulo, 2023. 260 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. Reformas da previdência. 2. Estado de bem-estar social. 3. Aposentadorias e pensões. 4. Retração de direitos sociais. I. Arretche, Marta, orient. II. Título.



fflch

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Paulo César da Silva Flores

Data da defesa: 17/11/2023

Nome do Prof. (a) orientador (a): Marta Teresa da Silva Arretche

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 16/01/2024

(Assinatura do (a) orientador (a))

Folha de Aprovação

Autor: Paulo César da Silva Flores

Título: Reformas da Previdência no Brasil: quem perde, quem tem direitos preservados e por quê

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como requisito para obtenção do Título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em:

Banca examinadora:

Prof.(a): Fernando de Magalhães Papaterra Limongi

Instituição: Universidade de São Paulo

Julgamento:

Assinatura:

Prof.(a): Sandra Cristina Gomes

Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Julgamento:

Assinatura:

Prof.(a): Sidney Jard da Silva

Instituição: Universidade Federal do ABC

Julgamento:

Assinatura:

Para meus filhos, Iara e Jorge,
que colorem a minha vida

Agradecimentos

Escrever uma tese de doutorado é uma tarefa dura por si só. O trabalho é solitário, envolve inseguranças, idas e vindas e às vezes parece impossível terminar.

A pesquisa deu muito trabalho. Mas o que aconteceu no entorno colocou barreiras adicionais que eu não teria superado sem ajuda. E é por isso que eu devo gratidão às pessoas que estavam ao meu lado e tornaram a concretude desse trabalho possível.

À minha orientadora, Marta Arretche, agradeço pelas leituras, conversas, comentários e críticas. Foi uma honra ter sido orientado por uma pesquisadora tão qualificada e capaz de fazer colocações tão relevantes para a pesquisa. Muito obrigado!

Sou grato à CAPES pela bolsa que financiou a pesquisa.

Agradeço profundamente aos meus filhos, Iara e Jorge. Minha tese é para vocês e por vocês. No exato momento em que redijo os Agradecimentos, a Iara está colocando meias úmidas nas mãos para usar como luvas e montar uma barraca feita cobertores. Há alguns minutos Jorge estava pedalando sua motoquinha e me chamando para olhar o seu “busão”. Para os insensíveis, eventos como esses deslocam a atenção e atrapalham o trabalho. Para mim, dá sentido à vida e substância para escrever. Quando estou com meus filhos, a vida tem expressão, a vida existe. O conteúdo desta tese não é frio, ele tem o calor de uma redação que precisou incluir a vida e o cuidado nas palavras. Iara e Jorge, a vida é infinitamente mais bonita com vocês!

Também sou grato à minha mãe, que fez esforços enormes para que eu pudesse reorganizar minha rotina e aumentar a quantidade de tempo de dedicação à tese. Cleide, sem você essa tese certamente não existiria. Obrigado pelo seu amor pelas crianças, pelo cuidado e atenção que dá a eles.

Ao meu pai, Omar, agradeço pelos conselhos sobre como levar a vida com mais leveza e pelas sacolas de frutas trazidas todos os domingos, escolhidas com muito carinho para tornar a semana mais feliz na minha casa. Obrigado, meu velho!

À Carolina Requena, minha companheira e mãe dos meus filhos, agradeço pelo amor, pelos cuidados com as crianças, pelas conversas sobre a tese e pela coragem de assumir todos os compromissos financeiros de nossa casa por um ano para que eu pudesse me dedicar à pesquisa. Carol, você é uma mulher muito forte, sou muito grato por ter tido você ao meu lado em momentos tão difíceis, seus abraços e conversas pacientes foram

fundamentais para que eu seguisse escrevendo e confiando que daria pra entregar uma tese de qualidade.

Ao tio Du e à tia Vivi, agradeço pelo carinho e brincadeiras com as crianças. É lindo ver a felicidade da Iara e do Jorge ao encontrarem vocês.

Ao meu irmão Emerson, sou grato pelos bons conselhos e risadas. Apesar da distância, você esteve sempre presente.

Aos amigos que conheci no mestrado e me acompanharam no doutorado, Victor Araújo, Thiago Meireles e Eduardo Lazzari, agradeço pelas conversas sobre o que tá rolando por aí, com as piadas e brincadeiras sobre futebol e política. Queria que Victor e Eduardo estivessem no Brasil para a gente celebrar. Não será possível agora, mas faremos a comemoração futuramente.

Especialmente ao Victor, agradeço pelas conversas e mensagens de incentivo na reta final de redação da tese. Irmão, um amigo como você é coisa rara. Espero que nossos filhos formem uma banda de garagem e a gente ainda dê muita risada juntos.

Ao Samuel Ralize de Godoy, agradeço pelos anos de amizade e pelo apoio de sempre. Nos conhecemos no primeiro ano de graduação e seguimos até hoje. Te encontrar na Praça Dom José Gaspar é muito melhor do que te encontrar na FFLCH, Samuca.

Sou grato também pela convivência e conversas que tive com estimados colegas de DCP. Obrigado Vicente Ferraro, Thiago Fonseca, Bruno Martins, Daniela Costanzo, Mariana Chaise, Fábio Senne, Gabriel Madeira, Luis Pedro de Castro, Gabriel Junqueira, Alice Assis e Fernando Cymbaluk.

Agradeço aos professores Glauco Peres e Fernando Limongi pelas sugestões realizadas na banca de qualificação do doutorado. Ao Glauco, também sou grato pelos conselhos dados no Seminário de Tese e pelas palavras de incentivo.

Também agradeço aos professores Sidney Jard da Silva, Sandra Gomes e, novamente, Fernando Limongi pela participação na banca de doutorado e realização de apontamentos que foram incorporados nessa Versão Corrigida. As sugestões de vocês certamente também serão essenciais para a publicação de artigos que derivem da tese.

Aos funcionários do departamento, Vasne, Márcia e Leo, pela leveza das conversas e pela enorme ajuda em questões burocráticas, meu muito obrigado.

*“Há muita gente neste mundo estendendo a mão
Implorando uma migalha de pão
Eis um conselho pra quem vive por aí a esbanjar:
Dividir para todo mundo melhorar”*

Élton Medeiros e Mauro Duarte, Maioria sem Nenhum

Resumo

A Previdência Social proporciona renda a cidadãos que estão em situação que limita sua capacidade de garantir a subsistência via mercado de trabalho. A elevação das taxas de sobrevida da população faz com que cada vez mais cidadãos recebam aposentadorias e pensões por mais tempo. O sistema, assim, apresenta crescimento intenso de despesas, pressionando os gastos públicos. Esse cenário abre margem para o agendamento das reformas, mas não explica quais dimensões do desenho da política previdenciária cada governo pretende alterar, quando ganha, quando perde e por quê. Dado o elevado contingente de eleitores que vislumbram acessar benefícios previdenciários, reduzir direitos previdenciários pode ser uma empreitada politicamente arriscada. No Brasil, desde 1995, foram onze propostas de reforma, feitas por cinco governos de orientação ideológica distinta, das quais dez foram aprovadas. Dada a expectativa de punição eleitoral, seria de esperar que governos concentrassem seus esforços em reduzir grupos eleitoralmente minoritários e adotassem alterações pouco sensíveis a grupos majoritários. As evidências indicam, no entanto, maior capacidade de reduzir direito de grupos amplos do eleitorado e maior dificuldade de reformar direitos de grupos menores. A capacidade de preservação dos direitos é relevante sobretudo para servidores da elite do funcionalismo público – juízes, militares das Forças Armadas e auditores fiscais. Trabalhadores do setor privado, que são a maior parte do eleitorado, tiveram seus direitos preservados apenas na primeira reforma, de FHC, quando parlamentares não eram capazes de antecipar se seriam punidos eleitoralmente ou não. Evidenciada a ausência de punição os atores políticos que apoiaram a reforma de FHC, os parlamentares da coalizão passaram a atuar de maneira disciplinada, com exceção dos sindicalistas. A escolha dos grupos-alvo das reformas passou a depender de preferência distributiva do governo e da viabilidade de aprovação das propostas. O governo Lula focou sua reforma em direitos de servidores públicos, que possuem rendimentos mais elevados. Para viabilizar a aprovação da reforma, Lula cedeu na preservação de direitos da elite do funcionalismo público e manteve o direito à paridade. O governo Rousseff tinha base parlamentar frágil e optou por reformar regras de pensões por morte dos setores público e privado, que demandavam quórum menos exigente para aprovação. Já os governos Temer e Bolsonaro buscaram realizar reformas profundas nos direitos dos trabalhadores dos setores público e privado, com redução no valor de novos benefícios e ampliação no tempo de contribuição para requerimento de aposentadoria. Bolsonaro reformou a previdência dos militares das Forças Armadas elevando os soldos de oficiais, de patente elevada, e implementando contribuição aos praças, de baixa patente.

Abstract

Social Security provides income to citizens who are in a situation that limits their ability to guarantee their subsistence via labor market. The increase in population survival rates means that more and more citizens receive retirement and pensions for longer. The system, therefore, presents intense growth in expenses, which pressure fiscal results. Fiscal pressure creates space for scheduling reforms, but it does not explain which dimensions of the pension policy design governments intend to change, when they succeed approval, when they lose and why. Given the large number of voters who expect to access social security benefits, reducing social security rights can be a politically risky endeavor. In Brazil, since 1995, there have been eleven reform proposals, presented by five governments with different ideological orientations. Given the expectation of electoral punishment, it would be expected that governments would concentrate their efforts on reducing electorally minority groups and adopting changes that are not sensitive to majority groups. The evidence indicates, however, a greater capacity to reduce the rights of broad groups of the electorate and greater difficulty in reforming the rights of smaller groups. The ability to preserve rights is relevant especially for elite public servants – judges, Military Forces, and tax auditors. Private sector workers, who represents most of the electorate, had their rights preserved only in the first reform, by FHC government, when parliamentarians were not able to anticipate whether they would be punished electorally or not. Aware of the absence of electoral punishment for the political actors who supported FHC's reform, the coalition's parliamentarians began to act in a disciplined manner, except for parliamentarians linked to unions. The choice of target groups for the reforms began to depend on the government's distributive preference and the feasibility of approving the proposals. Lula's government focused its reform on the rights of public servants, who have higher incomes. To enable the approval of the reform, Lula had to preserve the rights of the public service elite and concede the right of wage's parity. Rousseff's government had a weak parliamentary base and chose to reform death pension rules for the public and private sectors, which required a less demanding quorum for approval. The Temer and Bolsonaro governments sought to carry out profound reforms in the rights of workers in the public and private sectors, with a reduction in the value of new benefits and an increase in the contribution time for retirement applications. Bolsonaro reformed the pensions of military personnel in the Armed Forces, increasing the salaries of high-ranking officers and implementing contributions for low-ranking soldiers.

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Alíquotas de Contribuição do INSS para Empregado, Empregado Doméstico e Trabalhador Avulso, em 2023.....	42
Tabela 2 – Alíquotas de Contribuição do INSS para Contribuintes Individuais e Facultativos, em 2023.....	42
Tabela 3 – Novas regras de duração da pensão por morte, segundo MPV 664/2014.....	150
Tabela 4 – Progressão da regra 85/95 prevista na MPV 676/2015.....	155
Tabela 5 – Progressão alternativa da regra 85/95 na MPV 676/2015.....	157
Tabela 6 - Alíquotas Progressivas Sobre Salário do RGPS.....	176
Tabela 7 – Tempo estimado de serviço segundo data de entrada nas Forças Armadas (i).....	214
Tabela 8 – Tempo estimado de serviço segundo data de entrada nas Forças Armadas (ii)	215
Tabela 9 – Alíquotas de Contribuição para a Pensão Militar.....	216
Tabela 10 – Percentuais de Adicional de Habilitação Aplicados ao Soldo Militar Antes e Depois da Reestruturação da Carreira.....	221
Tabela 11 – Estimativa de variação salarial de militares antes e depois da reestruturação de carreira.....	223
Tabela 12 – Militares Ativos, Inativos e Pensionistas em 2018.....	225

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Aposentadorias e Pensões Emitidos pelo INSS, 1995-2020.....	45
Gráfico 2 – Benefícios Previdenciários e Assistenciais Emitidos, 1995-2020.....	46
Gráfico 3 – Benefícios Pagos pelo RGPS por Faixa de Valor (em salários mínimos), 1993-2020.....	48
Gráfico 4 – Rendimento Médio de Servidores do Poder Executivo, 2013-2021.....	53
Gráfico 5 – Rendimento Médio de Servidores do Poder Legislativo, 2013-2021.....	53
Gráfico 6 – Rendimento Médio de Servidores do Poder Judiciário, 2013-2021.....	54
Gráfico 7 – Rendimento Médio de Servidores do Ministério Público, 2013-2021.....	54
Gráfico 8 – Quantidade de Militares Ativos, Inativos e Pensionistas das Forças Armadas, 2011-2021.....	57
Gráfico 9 – Valor Médio de Benefícios Pagos a Militares Inativos e Pensionistas das Forças Armadas, 2011-2021.....	59
Gráfico 10 – Despesa Anual com o RGPS, 1995-2019.....	64
Gráfico 11 – Despesa Anual com o RPPS Civil, 1995-2019.....	65
Gráfico 12 – Despesa Anual com o RPPS Militar das Forças Armadas, 1995-2019.....	66
Gráfico 13 – Despesa Média Mensal per capita por Tipo de Regime. 2011-2019.....	68
Gráfico 14 – Regra de Transição da Idade Mínima, em anos.....	179
Gráfico 15 – Progressão da Regra Idade + Tempo de Contribuição.....	179

Lista de Quadros

Quadro 1 – Classificação das Dimensões do Desenho da Política Previdenciária.....	31
Quadro 2 - Categorias de Segurado do RGPS, segundo legislação vigente em 2023.....	40
Quadro 3 - Posicionamento de atores sobre temas da reforma da previdência que estavam em disputa.....	113
Quadro 4 - Regras de pensão por morte alteradas pela MPV 664.....	149
Quadro 5 - Alíquotas Progressivas Sobre Salário de Servidores Públicos da União.....	175

Lista de Siglas e Abreviações

DEM	-	Democratas
FHC	-	Fernando Henrique Cardoso
MDB	-	Movimento Democrático Brasileiro
PCdoB-		Partido Comunista do Brasil
PDT	-	Partido Democrático Trabalhista
PFL	-	Partido da Frente Liberal
PGBL	-	Plano gerador de benefício livre
PL	-	Partido Liberal
PMDB-		Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PR	-	Partido da República
PSDB	-	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	-	Partido Social Liberal
PSOL	-	Partido Socialismo e Liberdade
PT	-	Partido dos Trabalhadores
PTB	-	Partido Trabalhista Brasileiro
RGPS	-	Regime Geral de Previdência Social
RPC	-	Regime de Previdência Complementar
RPPS	-	Regime Próprio de Previdência Social
VGBL	-	Vida gerador de benefício livre

Sumário

Capítulo 1 – Introdução.....	19
1.1 – O debate na literatura.....	22
1.2 – A abordagem ao desenho das políticas.....	25
1.3 – Estratégia de identificação e operacionalização dos dados.....	29
Capítulo 2 – A Previdência Social no Brasil: o marco de 1988, populações-alvo e aspectos distributivos.....	36
2.1 – O que é a Previdência Social?	36
2.2 – Os Regimes de Previdência no Brasil	36
2.2.1 – Aspectos Institucionais do Regime Geral de Previdência Social.....	38
2.2.2 – Enquadramento de segurados, definição de benefícios e condições de acesso no RGPS	40
2.2.3 – Os benefícios e os beneficiários do RGPS	43
2.2.4 – Conclusão da subseção.....	50
2.2.5 – Os Regimes Próprios de Previdência Social.....	50
2.2.6 – A Previdência dos Militares das Forças Armadas.....	56
2.2.7 – O Regime de Previdência Complementar	60
2.2.8 – As Despesas Previdenciárias e o Valor dos Benefícios em Perspectiva Comparada	63
Capítulo 3 – FHC inaugura reformas da previdência: consequências eleitorais incertas e estrangimento da base governista	70
3.1 – A agenda do governo FHC e os termos da PEC	71
3.2 – O conteúdo aprovado pelo Plenário da Câmara em 1996	78
3.3 – A recuperação da agenda do governo no Senado.....	81
3.4 – A segunda passagem da PEC pela Câmara	86
3.5 – Fator previdenciário: solução após as derrotas.....	94
3.6 – Conclusão do capítulo	96

Capítulo 4 – As reformas do governo Lula: imposição de perdas a servidores públicos, recuperação de direitos da elite do funcionalismo	102
4.1 – Conjuntura política e (re)posicionamento dos atores	102
4.2 – Os termos da reforma da previdência de Lula	107
4.3 – As disputas em torno da reforma da previdência de Lula.....	110
4.4 – As movimentações do governo Lula para atrair apoio dos parlamentares petistas vinculados a sindicatos.....	114
4.5 – O processo no Plenário da Câmara e a Redação do Vencido.....	117
4.6 – Antecipação de risco no Senado e acionamento de PEC Paralela	122
4.7 – A PEC Paralela: expansão do subteto do Judiciário e garantia de paridade aos servidores ativos	126
4.8 – Aprovação final da PEC Paralela no Senado	136
4.9 – Conclusão do capítulo	137
Capítulo 5 – Reformas da previdência em contextos de crise política, econômica e intensa pressão fiscal.....	141
5.1 – A criação da Funpresp e a equiparação (de fato) dos tetos previdenciários dos setores público e privado	143
5.2 – A segunda reforma de Rousseff: endurecimento dos critérios para pensão por morte e a derrota que exigiu a segunda reforma.....	147
5.2 - A regra 85/95 com transição para aliviar o impacto fiscal: falta de apoio parlamentar e novas derrotas	154
5.4 – Conclusão do capítulo	160
Capítulo 6 – Crise Política e Emergência da Extrema-direita ao Poder: Bolsonaro e Guedes propõem reforma profunda, mas terceirizam a PEC	165
6.1 – Impeachment de Rousseff, a agenda de Temer e o impacto da Operação Lava Jato na reforma da previdência	165
6.2 – A emergência da extrema-direita ao poder.....	169
6.2 – Capitalização, equalização de critérios de aposentadoria e pensão para setores público e privado e desconstitucionalização de novas alterações.....	170
6.3 – As regras de transição.....	178

6.4 – Os debates pela reforma de Bolsonaro no Congresso: instabilidade política e conflito entre parlamentares, governadores e prefeitos.....	181
6.5 – Conclusão do capítulo	196
Capítulo 7 – Reformas da Previdência das Forças Armadas: poder de barganha da elite militar, expansões no topo e punições à base.....	200
7.1 – Agenda econômica neoliberal e pressão por aumentos salariais: os impasses em negociações e descontentamento das Forças Armadas	203
7.2 – A reforma sob Bolsonaro: expansão de direitos para o topo, compensação fiscal com punição à base.....	209
7.3 – A reestruturação das carreiras nas Forças Armadas em 2019 e seus efeitos sobre a previdência militar	211
7.3.1 – Adicionais salariais sob Bolsonaro: o rebote à MP de 2001	218
7.3.2. – Uma breve passagem pelo Legislativo	225
7.4 – Conclusão do capítulo	230
Capítulo 8 – Conclusão da tese	236
Capítulo 9 – Referências Bibliográficas	256

Capítulo 1 – Introdução

Há algumas décadas a Ciência Política se perguntava sobre a viabilidade política de agendamento e aprovação de reformas retrativas sobre o Estado de bem-estar social. Os casos mais emblemáticos do período, os governos da conservadora Margareth Thatcher no Reino Unido (1979-1990) e do republicano Ronald Reagan nos Estados Unidos (1981-1989), indicavam que a redução de direitos e benefícios sociais era uma empreitada politicamente arriscada (Pierson, 1994). Os eleitores teriam capacidade de identificar e punir os defensores das reformas retrativas. Assim, o Poder Executivo agendava reformas que reduziam direitos sociais, mas os membros do Poder Legislativo não apoiavam as propostas com receio de serem punidos eleitoralmente.

Ao longo das décadas de 1990 e 2000, porém, governos europeus conseguiram aprovar sucessivas reformas da previdência. Ocorreram reformas na Itália, França, Suécia, Alemanha e Suíça. As propostas de reforma não foram apenas agendadas, mas publicamente debatidas, aprovadas e as digitais de seus apoiadores ficaram registradas.

A pergunta, então, passou a ser sob que circunstâncias, e lançando mão de quais estratégias, governos são capazes de realizar reformas retrativas. O caso brasileiro possui características que o tornam uma excelente oportunidade de testar as proposições explicativas sobre reformas do Estado de bem-estar social.

Entre 1995 e 2019 foram propostas onze reformas da Previdência Social no Brasil¹, das quais dez foram parcialmente ou totalmente aprovadas². Além do elevado número de ocorrências, as propostas foram agendadas por governos com preferências ideológicas distintas: dois de centro-esquerda (PT), dois de centro-direita (PSDB e MDB) e um de extrema-direita (governo Bolsonaro, filiado ao PSL durante a tramitação de sua reforma³).

No Brasil, as pesquisas em ciência política realizadas até o momento sobre reformas da previdência se dedicaram a analisar o tema sob a ótica das relações Executivo- Legislativo. Figueiredo e Limongi (1998), observando a proposta do governo

¹ Foram cinco Propostas de Emenda à Constituição, três Projetos de Lei e três Medidas Provisórias.

² A Medida Provisória nº 2.215 de 2001 teve sua vigência mantida sem conversão em Lei pelo Congresso porque, na época, havia instrumentos institucionais que permitiam sua reedição por tempo indeterminado.

³ Bolsonaro se desfilou do PSL em 19 de novembro de 2019, três dias antes da aprovação final da reforma da previdência proposta por seu governo.

FHC, apontam para a necessidade de maioria qualificada e a inviabilidade política da reforma como fatores explicativos para a lentidão na tramitação do texto e das derrotas sofridas pelo governo. Já Jard da Silva (2018) demonstra como a atuação de parlamentares sindicalistas impactou o resultado das reformas do governo Lula, enquanto Melo e Anastasia (2005) indicam que a adesão parcial da oposição tucana à reforma de Lula tornou sua aprovação menos custosa para o petista.

A presente pesquisa representa uma contribuição inovadora para a ciência política brasileira porque aborda o objeto de pesquisa a partir de uma perspectiva de decisões de governos sobre desenhos de políticas públicas, e não apenas pela forma como as relações Executivo-Legislativo e o arcabouço institucional impactam a tramitação e aprovação das propostas.

Abordar as propostas de reforma a partir do desenho significa observar quais dispositivos da política previdenciária, definidores de critérios de elegibilidade, fórmulas de cálculo, duração de benefícios e interrupção de benefício, foram alterados e sobre quais públicos essas alterações se aplicam.

A presente pesquisa adota, portanto, dois deslocamentos com relação à literatura já produzida sobre o caso brasileiro.

Primeiro, abordarei as reformas do Estado de bem-estar social com o objetivo de compreender quais elementos do desenho da política previdenciária são alvo de disputa, como o governo atua para viabilizar sua aprovação e como os críticos às reformas se mobilizam para derrubar pontos das propostas. A observação desses conflitos em uma democracia representativa, como o Brasil, passa pelas relações Executivo-Legislativo e pelas etapas da tramitação da reforma. Analisar o processo legislativo e as relações entre Palácio do Planalto e Congresso Nacional é, portanto, uma necessidade.

O foco desta tese, porém, não é compreender como se dão as relações entre Executivo e Legislativo, ou como as regras do processo decisório ajudam a explicar o resultado das peças legislativas. Nesta pesquisa, estou interessado em saber como atores políticos se posicionam, em termos de conteúdo das reformas, e se mobilizam, em termos de estratégia política, para viabilizar ou barrar mudanças em direitos previdenciários.

Nesse sentido, o foco está no conflito distributivo, no posicionamento de atores políticos em reduzir direitos sociais de determinados grupos populacionais e na

contrapartida de defesa desses direitos. A mobilização de recursos institucionais por parte de apoiadores e críticos das reformas será apresentada como elemento estratégico adotado pelos atores políticos como forma de viabilizar a conquista de seus interesses ou bloquear determinados pontos da reforma. Mas o foco da análise está em qual direito previdenciário, de qual grupo de trabalhadores, está sendo disputado entre apoiadores e críticos das reformas, e qual a justificativa pública adotada pelos atores políticos para defender sua posição.

Quando houver derrota de determinados pontos das reformas, buscarei identificar quais elementos do conflito distributivo motivaram a mobilização de grupos opositores às reformas, além de apresentar as estratégias que possibilitaram a esses grupos derrotar a proposta original. Em seguida, observo quais pontos derrotados o governo tenta recuperar e aprovar. Considero que o esforço do governo em reintegrar determinados pontos derrotados, em algum ponto da cadeia de decisão, à reforma indica suas prioridades com relação às mudanças no desenho da política previdenciária. Em outras palavras, a decisão do governo de reagendar um ponto da reforma que foi previamente derrotado indica sua disposição em arcar com os custos de impopularidade daquele tema específico, mesmo após já ter se exposto publicamente em sua defesa e de ter colhido uma derrota.

Segundo, para além da lógica de *blame avoidance*, considero a possibilidade de que a escolha de dispositivos da política previdenciária a serem alterados, bem como sua aprovação ou derrota no Congresso, seja ideologicamente orientada ou resultante da pressão de grupos de interesse. Dessa perspectiva, a imposição de perdas a distintos grupos de potenciais beneficiários pode decorrer (i) de preferências político-ideológicas de governos eleitos, segundo critérios associados a princípios de igualdade e de atuação do Estado para redução de vulnerabilidades sociais, e (ii) da capacidade de grupos pressionarem parlamentares e o governo pela preservação ou mesmo expansão de seus direitos previdenciários.

O presente capítulo possui mais três seções. A próxima é dedicada a uma discussão do debate na literatura. Depois, exponho a proposta de análise de reformas do Estado de bem-estar social pela abordagem ao desenho das políticas públicas. Por fim, na última, relato as premissas conceituais para formação de categorias, procedimentos operacionais para coleta de evidências empíricas e análise do fenômeno.

1.1 – O debate na literatura

A agenda política de reformas do Estado de bem-estar social emergiu como decorrência da combinação de queda nas taxas de crescimento econômico, incorporação contínua de novos beneficiários a políticas sociais e envelhecimento populacional. Tal conjuntura provocou, concomitantemente, queda no ritmo de arrecadação e aumento das despesas. A realização de reformas seria o caminho para que governos adequassem sua rede de políticas de proteção social à nova realidade econômica e sociodemográfica.

Executar ajustes em políticas de bem-estar social, porém, é considerada uma tarefa politicamente arriscada. Os trinta anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial foram marcados por crescimento econômico⁴ e incorporação de cidadãos às políticas de bem-estar social. Reformar essas políticas significava informar um enorme contingente do eleitorado que o acesso a direitos que ele vislumbrava gozar (como uma aposentadoria) teriam que ser adiados ou que o valor de seu benefício seria inferior ao inicialmente esperado.

No livro *Dismantling the Welfare State?*, contribuição seminal para o debate sobre retração do Estado de bem-estar social, Paul Pierson (1994) analisa o grau de êxito dos projetos reformistas encampados pela então primeira-ministra do Reino Unido Margaret Thatcher (Partido Conservador, 1979-1990) e pelo então presidente dos Estados Unidos Ronald Reagan (Partido Republicano, 1981-1989).

Ambos, Thatcher e Reagan, contavam com recursos políticos suficientes para aprovar projetos no Legislativo – além de terem evidências de pressão fiscal para defenderem suas propostas no debate público. Apesar disso, as medidas de retração do Estado de bem-estar social concretizadas e a redução das despesas foram muito mais tímidas do que os governos Thatcher e Reagan ambicionavam. Por quê?

Segundo Pierson (1994), a resposta estaria na diferença entre incentivos e constrangimentos ao qual políticos estão submetidos nas fases de expansão e retração do *welfare state*. Se no processo de expansão, governos podem dar publicidade a suas decisões para reivindicar créditos eleitorais, na retração os atores adotam estratégias de *blame avoidance* para não serem punidos eleitoralmente.

De acordo com o conceito de *blame avoidance*, a primeira motivação de atores

⁴ A taxa média de crescimento dos sete maiores países da OCDE foi de 7,5% ao ano entre 1960 e 1975 e caiu pela metade nos seis anos seguintes (Taylor-Gooby, 1991).

políticos quando eles precisam agir em determinada direção é a de não tomar decisões impopulares. Tal motivação é prioritária, inclusive, com relação a tomar uma decisão que seja popular e possa render créditos eleitorais ao partido do governo (Weaver, 1986).

Essa hierarquia de incentivos se deve ao viés negativo do eleitorado, segundo o qual os eleitores são mais sensíveis a perdas (ou potenciais perdas) do que a ganhos (Weaver, 1986). Ou seja, o eleitor é mais propenso a punir um político quando sofre uma perda do que a premiá-lo quando é beneficiado. Nessa mesma linha argumentativa, se uma mesma decisão provoca sensação de ganho em metade da população e perda na outra metade, o saldo político deve ser negativo para o governo.

Para atores políticos, tomar decisões orientados por uma lógica de *blame avoidance* é particularmente estratégico em caso de políticas politicamente custosas, aquelas que impõem perdas diretas e perceptíveis a grupos específicos do eleitorado, ao mesmo tempo em que os benefícios de tal decisão são difusos e pouco perceptíveis para o eleitor. Considerando-se uma lógica racional, um ator político que visa à reeleição – seja ele chefe do Executivo ou membro do Legislativo – age de maneira sincera em medidas impopulares apenas quando antecipa que o eleitor não será capaz de identificá-lo e puni-lo futuramente (Arnold, 1990).

Segundo Pierson (1994), os custos concentrados com benefícios difusos e o viés negativo do eleitorado foram determinantes para impedir os governos conservadores Thatcher e Reagan de levarem a cabo seus projetos de retração do Estado de bem-estar social.

A proposição e aprovação de reformas, no entanto, não está intrinsecamente associada a governos de direita ou que adotam uma agenda político-econômica amplamente neoliberal. Uma vez que os elementos que provocam pressão fiscal são conjunturais e, portanto, fogem à discricionariedade dos governos, mandatários são obrigados a lidar com restrições orçamentárias crescentes independentemente de suas preferências ideológicas.

Em trabalho posterior, Pierson (2001) argumentou que, ao contrário do que observamos no caso da expansão do Estado de bem-estar social, a ideologia do partido governante não é uma variável de importante poder explicativo para o caso da retração das políticas.

A estratégia de *blame avoidance* que orienta a atuação dos incumbentes levaria os governos a atuarem sob uma lógica de austeridade permanente, seja o governo de esquerda, centro ou direita. Nesse contexto, restaria ao governo do presente adotar medidas paliativas de contenção de despesas, recorrendo a estratégias pouco perceptíveis ao eleitorado e adiando ao máximo a apresentação e defesa pública de reformas que cortassem direitos (Pierson, 2001).

Outros estudos que abordam a retração do Estado de bem-estar social pelo gasto apontam para um grau relativo de sucesso nas reformas. A adoção e o sucesso das medidas, porém, são tidas mais como respostas pragmáticas ao peso crescente das políticas de bem-estar sobre o orçamento público, com pouca relevância explicativa para a variável partidária (Huber e Stephens, 2001). Fatores como poucos pontos de veto, sistema eleitoral e desempenho da economia, por exemplo, se demonstraram mais importantes para explicar a realização de cortes em políticas sociais (Huber, Stephens, 2001).

As interpretações de que o Estado de bem-estar social é resiliente a reformas e de que a variável ideológica é pouco explicativa dos processos de retração, porém, não são consenso na literatura.

Há estudos que identificam sucesso relevante na aprovação e implementação de medidas de retração do Estado de bem-estar social e que são explicadas por fatores como grau de adesão da classe média a tais políticas (Bonoli, Palier, 2000), o efeito do debate de reformas passadas na viabilidade das reformas futuras (Bonoli, Palier, 2007), a estratégia política do governo e o grau de visibilidade dos instrumentos que estão sendo submetidos a retração (Jensen et al., 2017; Wenzelburger, 2011), a preferência ideológica do partido governante (Korpi, Palme, 2003; Allan, Scruggs, 2004) e o alinhamento entre a percepção de preferências do partido governante sobre o *welfare state* e o conteúdo das reformas que ele propõe (Arndt, 2013; Green-Pedersen, 2002; Schumacher, 2012).

As divergências nas conclusões resultam, sobretudo, na diferença de critérios de mensuração da variável dependente (retração do Estado de bem-estar social), tema da seção subsequente deste texto.

1.2 – A abordagem ao desenho das políticas

Parte das pesquisas sobre reformas do Estado de bem-estar social – e da Previdência Social, que representa a maior fatia de despesas das políticas sociais – falham ao identificar o fenômeno por mensurar seu sucesso ou fracasso a partir de seu impacto sobre o orçamento público.

A decisão de abordar a retração do Estado de bem-estar social a partir de variação nas despesas constitui um erro de mensuração da variável dependente (Allan, Scruggs, 2004). Ainda que frear a evolução das despesas orçamentárias, ou mesmo conseguir reduzir seu montante, seja um dos objetivos manifestos por proponentes de reformas, sua não ocorrência não pode ser interpretada automaticamente como sinal de resiliência do Estado de bem-estar social.

Se o Estado de bem-estar social e seus modelos são categorizados a partir do desenho do conjunto de políticas que os compõem, é a partir da análise de mudanças no desenho dessas políticas que o investigador será capaz de inferir se há ou não processos de retração das políticas de bem-estar, em quais dimensões o escopo de proteção social se mostra mais ou menos resiliente a projetos reformistas e por quê – se pela existência de pontos de veto, atuação de grupos de interesse organizados, corporativismo dos atores envolvidos no processo, risco de punição eleitoral ou preferências ideológicas, por exemplo.

O desenho do Estado de bem-estar social é central por determinar critérios de elegibilidade, em qual momento no tempo e sob quais regras de cálculo de benefício o cidadão irá acessar políticas de proteção social. Ao longo do tempo, essas definições se refletem diretamente na formação de interesses e capacidade de organização de grupos que, em um segundo momento, serão mais ou menos afetados pelas reformas propostas – o “próprio eleitorado”⁵ do *welfare state*, como escreve Pierson (1994).

Além de ser mais adequada do ponto de vista teórico, uma vez que remete diretamente ao que define o Estado de bem-estar social, a abordagem baseada no desenho (*design-based approach*) é metodologicamente mais apropriada porque seus resultados não são suscetíveis ao viés que pode eventualmente ser produzido por oscilações em variáveis socioeconômicas.

⁵ No original, “*Welfare state have created their own constituencies*” (Pierson, 1994, p. 2)

Se a variável dependente é o nível de despesas ou sua relação com o PIB, seu comportamento (elevação ou queda das despesas) vai ser diretamente influenciado por fatores que não dizem respeito ao fenômeno retração do Estado de bem-estar social, como queda na taxa de crescimento do PIB, taxa de desemprego, envelhecimento populacional, mudanças na estrutura do mercado de trabalho.

Não há dúvida de que a variação desses fenômenos econômicos e fiscais afeta a capacidade dos defensores das reformas justificarem as propostas no debate público e mobilizar apoio popular (ou, ao menos reduzir a rejeição à proposta). Mas a variação desses indicadores em si não é evidência suficiente de retração ou resiliência do Estado de bem-estar social.

Em poucas palavras, indicadores econômicos e fiscais importam para explicar a emergência da agenda e o debate sobre retração do Estado de bem-estar social, mas isoladamente não podem ser usados como evidência empírica de sucesso ou fracasso na retração.

Um cenário hipotético (e factível) de crise econômica acompanhada de aumento das taxas de desemprego (como observado no Brasil entre 2014 e 2018) é ilustrativo sobre a vantagem de abordar a retração do Estado de bem-estar social a partir de mudanças no desenho das políticas em comparação com a análise da variação de despesas.

O seguro-desemprego é uma política que tem por objetivo proporcionar provisoriamente renda a trabalhadores que sejam demitidos sem justa causa e tenham cumprido um período de carência no mercado de trabalho formal. Quando há um cenário de queda nas taxas de crescimento do PIB e aumento do desemprego, simultaneamente, é esperado que a quantidade de requerimentos de acesso ao seguro-desemprego aumente no curto prazo.

Se, diante desse cenário hipotético, o governo promove uma mudança na fórmula de cálculo do seguro-desemprego que provoca redução de 10% no valor médio dos benefícios (e.g. de R\$1 mil para R\$900,00, em média), e ao mesmo tempo o aumento da demanda faz o número de beneficiários crescer em 15% (e.g. de 200 mil para 230 mil beneficiários), teremos como resultado um aumento no nível de despesa pública associada a essa política (de R\$200 milhões para R\$207 milhões ao mês), concomitantemente com a diminuição no grau de proteção social e bem-estar conferido aos cidadãos. O resultado fiscal é de elevação das despesas, mas o resultado em termos de bem-estar é de retração.

Uma possível alternativa para analisar a retração do Estado de bem-estar social pela ótica das despesas seria ponderar seu nível pelo PIB. O problema, nesse caso, é que a manutenção de um mesmo grau de proteção social, em termos de abrangência populacional, tipo de serviço e valor de benefícios, exigiria que o PIB tivesse crescimento constante e sistemático ao longo do tempo. Como essa constância de crescimento não ocorre (em realidade, as taxas de crescimento no século XXI estão abaixo das observadas no pós-guerra), analisar o tamanho do Estado de bem-estar social a partir da razão despesas sociais/PIB pode levar à ocultação de processos de retração que ocorrem mais lentamente do que o necessário para compensar a queda na atividade econômica.

No caso da presente pesquisa, em que me dedico a analisar os projetos de reforma da Previdência Social no Brasil, é metodologicamente mais promissor adotar o desenho da política previdenciária como fenômeno a ser observado para analisar o grau de sucesso ou fracasso das reformas, identificar se elas possuem efeito retrativo e quais fatores podem explicar ocorrência de variação no desenho das políticas.

Além da literatura específica sobre reformas da Previdência, o arcabouço conceitual e as hipóteses desta pesquisa também estão ancoradas em material bibliográfico que trata de reformas do Estado de bem-estar social em sentido amplo. Defendo que a delimitação do objeto de pesquisa à Previdência Social – e não a todas as políticas de bem-estar social – é pertinente por esse ser o sistema mais vultoso do Estado de bem-estar social brasileiro, seja do ponto de vista orçamentário, da quantidade de beneficiários, ou de seu potencial impacto sobre a pobreza e vulnerabilidade social.

Do ponto de vista orçamentário, em 2019, as despesas da União com benefícios previdenciários, considerando civis do setor privado, civis do setor público e militares foi de R\$798 bilhões (24,6% do total do gasto da União). Considerando uma métrica fiscal, o valor correspondeu a 51,2%⁶ das despesas primárias⁷ do governo federal naquele ano.

Já com relação à cobertura da política previdenciária e à sua relevância na proteção social, apenas o Regime Geral de Previdência Social, também em 2019, tinha 32,2 milhões de beneficiários em suas diversas modalidades. Desse total, 72,4% são idosos⁸,

⁶ Percentual obtido a partir da série histórica publicada pelo Observatório de Política Fiscal (IBRE/FGV).

⁷ Despesas primárias são aquelas voltadas para provimento de bens e serviços públicos à população e para manutenção da estrutura do Estado (ENAP, 2017). Estão excluídas, portanto, despesas com pagamentos de juros e da dívida pública.

⁸ Segundo o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei 10.741/2003), se enquadram na categoria todos os cidadãos com mais de 60 anos de idade.

grupo cuja participação no mercado de trabalho encontra dificuldades crescentes conforme o avanço da idade, elevando sua necessidade de acesso a políticas de proteção social. Os Regimes Próprios de Previdência Social possuíam, em 2021, 466,9 mil aposentados e 307,2 mil pensionistas⁹.

Além do RGPS ser composto majoritariamente por cidadãos em situação de limitação permanente para acesso a renda via mercado de trabalho, 55,3% dos segurados desse regime (17,8 milhões) recebiam benefício igual a um salário mínimo, o piso constitucional da previdência social.

A escolha metodológica de abordar projetos de reforma da Previdência Social pelo desenho de políticas, por sua vez, exige a definição de uma estratégia de identificação do fenômeno que passe pelo esclarecimento de quais critérios objetivos serão utilizados para classificar os pontos propostos nas reformas.

Quando tratamos de “desenho da política” estamos diante de uma concepção que pode ser muito ampla, sobretudo quando tratamos de uma política pública complexa do ponto de vista técnico, que abarca muitas outras *policies* e de vasto alcance populacional.

Entendo como desenho da política de Previdência Social o conjunto de dispositivos legalmente previstos que regulam os mecanismos de (i) acesso dos cidadãos a políticas de renda proporcionadas pelo Estado aos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal que se encontrem em situação de limitação total ou parcial para exercício de sua atividade remunerada e (ii) as regras que definem o valor dos benefícios decorrentes dessa política.

Os mecanismos e as regras de cálculo, bem como as fontes de dados e procedimentos de análise empírica estão descritos detalhadamente na próxima subseção.

⁹ Há, atualmente, mais de 200 órgãos gestores da previdência de servidores civis. A obtenção de dados sobre a composição sociodemográfica é mais limitada justamente pela distribuição rarefeita das informações.

1.3 – Estratégia de identificação e operacionalização dos dados

O principal objetivo desta tese é desvendar a *politics* das reformas da previdência no Brasil, ou seja, acessar os fatores políticos que explicam a escolha de governos em alterar determinados elementos do desenho da previdência social e expor as estratégias que os atores envolvidos no processo lançam mão para conseguir a aprovação ou reprovação dos pontos em debate.

Trato de “atores envolvidos no processo”, em sentido amplo, porque o governo atua para aprovar a reforma nos termos de seu interesse, a oposição trabalha para derrubar pontos que preservem interesses de seu eleitorado e trabalhadores acionam recursos que tem à disposição para proteger seus direitos. Há, portanto, atuação de atores com e sem mandato eletivo, de grupos de trabalhadores com maior ou menor poder de mobilização sindical, e categorias com maior ou menor acesso às instâncias decisórias e capacidade de pressão para preservação de seus direitos.

Diversas pesquisas anteriores analisaram as reformas pontualmente. Porém, ainda não há uma pesquisa que tenha se dedicado a investigar quais elementos do desenho da política previdenciária distintos governos tentaram alterar, porque esses foram os elementos escolhidos e quais estratégias foram utilizadas para viabilizar a aprovação dessas reformas politicamente sensíveis.

O material empírico da presente tese é constituído por um grande conjunto de documentos legislativos sobre Reforma da Previdência Social. São eles:

- Propostas de Emenda à Constituição Federal: nº 33 de 1995, nº 40 de 2003, nº 77 de 2003, nº 287 de 2016 e nº 6 de 2019.
- Projetos de Lei: nº 1.527 de 1999, nº 1.992 de 2007 e nº 1.645 de 2019.
- Medidas Provisórias: nº 2.215 de 2001¹⁰, nº 664 de 2014 e nº 676 de 2015.
- Emenda Constitucional: nº 20 de 1998, nº 41 de 2003, nº 47 de 2005 e nº 103 de 2019.
- Lei Ordinária: nº 9.876 de 99, nº 12.618 de 2012, nº 13.135 de 2015, nº 13.183 de 2015 e nº 13.954 de 2019.

¹⁰ Por ter sido emitida antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 32 de 2001, que vedava a reedição de medidas provisórias, a MPV nº 2.215 de 2001 não precisou ser convertida em lei pelo Congresso para continuar vigente.

Juntos, os documentos que constituem a fonte de dados primária ultrapassam as mil páginas, resultando em uma quantidade enorme de informações e dispositivos legislativos que, um a um, representam mudanças singulares no desenho da política de Previdência Social. A análise se concentrou no conteúdo da proposta e na Exposição de Motivos apresentada pelo proponente para justificar a reforma.

A análise sistemática desses documentos foi realizada a partir da identificação das dimensões do desenho da política previdenciária que seriam objeto de mudança e da movimentação dos atores políticos para aprovar ou derrotar a reforma.

Nesse sentido, três aspectos são fundamentais para a formação da proposição teórica que resulta desta tese. O primeiro é a observação de quais aspectos do desenho da Previdência Social foram objeto de reforma.

O segundo aspecto da análise diz respeito à estratégia dos atores políticos e sociais para viabilizar ou inviabilizar a aprovação as reformas, seja em pontos específicos, seja no todo. O terceiro aspecto é o aprendizado de governos, a partir de reformas passadas, sobre quais temas são mais difíceis de aprovar e quais caminhos institucionais tornam a aprovação de reformas mais ou menos provável.

Os dois primeiros aspectos estão interconectados. Governos distintos agendaram reformas da previdência diante do mesmo que marcou as últimas décadas – transição demográfica e elevação das despesas previdenciárias.

Os termos que dão forma a uma proposta de reforma, porém, não são uma resposta técnica e automática ao cenário de transição demográfica e elevação das despesas previdenciárias. Ao contrário, esta é uma decisão política. Na confecção de suas propostas, governos escolhem quais direitos previdenciários de quais grupos pretendem alterar.

Ao mesmo tempo, a proposta apresentada por um governo precisa ser politicamente viável. E essa dimensão é particularmente importante quando se trata de um tema que envolve interesses intensos e debate público amplo. Quando elabora uma reforma, portanto, governos não apenas escolhem quais grupos sofrerão perdas de direitos, mas também antecipam quais mudanças são viáveis de serem aprovadas.

Para estruturar a análise empírica das decisões governamentais de (tentar) alterar direitos previdenciários, organizei quatro categorias que constituem os aspectos mais

amplios da Previdência Social no Brasil: critérios de elegibilidade, cálculo do benefício, permanência ou duração e financiamento. Dentro de cada categoria, realizei subdivisões com as regras específicas que compõem de maneira mais concreta o desenho da política de previdência social. As informações detalhadas são apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Classificação das Dimensões do Desenho da Política Previdenciária		
Elemento do desenho da política de Previdência Social	Tipo de regra	Descrição
Critérios de elegibilidade	Idade mínima	Idade mínima para requerimento de aposentadoria (por idade ou tempo de contribuição)
	Tempo de contribuição	Tempo mínimo de contribuição para acesso ao benefício
	Perícia médica	Situações e prazos de perícia médica para concessão/manutenção de benefício
	Comprovação de condição trabalhista	Tipos e regimes de trabalho que tornam o cidadão elegível. Possível tempo de carência e meios de comprovação
Cálculo do benefício	Fórmula de cálculo e índice redutor	Regra de cálculo do valor dos benefícios. Há critérios que impliquem em redução do valor?
	Índice de reajuste	Índice adotado para reajustar os benefícios
	Valor mínimo e máximo	Quais é o piso e o teto dos benefícios previdenciários?
Permanência ou duração	Duração do benefício	Tempo de duração e possibilidade de adiamento ou cessação do acesso
	Critério de cessação do benefício	Circunstâncias que retiram o cidadão da condição de elegível
Financiamento	Tipo de sistema	Modelo de repartição, híbrido ou de capitalização
	Alíquota de contribuição	Percentual aplicado ao salário como contribuição previdenciária
	Grupos que contribuem	Definição de quais tipos de trabalhadores contribuem para a Previdência Social

Fonte: elaborado pelo autor.

As regras concretas aplicadas aos cidadãos variam de acordo com a posição do cidadão no mercado de trabalho. Há diferenças entre aqueles que estão empregados no setor público e setor privado, entre civis e militares, e critérios especiais para algumas categorias, como professores, médicos, juízes, procuradores públicos e militares. Essas diferenças serão indicadas na análise empírica, conforme se apresentarem nos debates das reformas.

As categorias apresentadas acima serão a referência para o enquadramento analítico das reformas da previdência no Brasil. As reformas serão analisadas de acordo com o governo que a propôs, resultando em um capítulo empírico sobre cada governo. As exceções são os casos dos governos Rousseff e Michel Temer, que serão analisados conjuntamente. A decisão de analisar as reformas de Rousseff e Temer em um mesmo capítulo se deve ao fato de as reformas terem sido apresentadas em um mesmo ciclo eleitoral.

A pesquisa foi operacionalizada da seguinte forma. Primeiro, analisei os itens das reformas propostas à luz das categorias apresentadas acima e dos grupos populacionais que eram atingidos. Assim, pude organizar (i) quais dimensões do desenho da previdência social estavam sendo alteradas pelas propostas e (ii) quais interesses estavam atingidos. Em seguida, analisei as Exposições de Motivos que acompanham as propostas de reforma. Nesse documento, governos apresentam suas justificativas para agendamento das reformas e apresentam argumentos em defesa da aprovação do texto.

O aspecto “estratégia política dos atores”, mencionada no início da subseção, integra a segunda etapa da pesquisa empírica. Reformas da previdência são temas sensíveis, que afetam a perspectiva de renda futura dos cidadãos, afetam grandes contingentes de cidadãos e mobilizam entidades sindicais e associações representativas de categorias trabalhistas. A expectativa, portanto, é de que haja intensa disputa entre propositores e críticos das reformas, tanto nas arenas decisórias quanto no debate público.

Apoiadores e críticos da reforma, assim, elaboram estratégias para mobilizar atores políticos e acionar recursos institucionais que viabilizem a aprovação ou rejeição dos pontos das reformas que consideram mais importantes. Dada a extensão de propostas de reformas da previdência, apoiadores e críticos elegem os pontos que consideram mais importantes no debate e concentram seus esforços na aprovação ou rejeição desses pontos.

Apenas em um caso analisado, a reforma de Temer, a proposta como um todo tornou-se inviável do ponto de vista legislativo.

A estratégia do governo se distribui em três frentes.

A primeira é o tipo de peça legislativa que será proposta. Os aspectos mais importantes que definem o desenho da previdência social são constitucionalizados e estão previstos nos artigos 40 (servidores públicos) e 201 (trabalhadores do setor privado). Esses artigos preveem tempo mínimo de contribuição, idade mínima (para o setor privado, a partir de 2019), valor mínimo dos benefícios e mecanismos de reajustamento dos benefícios. Para mudar essas regras, o governo precisa formar maioria de 3/5 na Câmara e no Senado, em dois turnos.

Outras regras, como fórmulas redutoras de aposentadorias e pensões, duração das pensões por morte, teto previdenciário do setor privado, alíquotas de contribuição e as regras da previdência dos militares podem ser determinados por legislação ordinária. Nesse caso, o governo precisa de maioria simples na Câmara e no Senado, em turno único, para aprovar as mudanças propostas.

O tipo de peça legislativa que será proposta depende de onde o direito previdenciário está previsto, não do desejo do governo. Porém, se o governo identifica risco de não ter uma PEC aprovada – ou se já sofreu derrotas na tramitação de outra PEC –, é possível recorrer a mudanças na legislação ordinária para realizar uma reforma que exija quórum mais baixo. Em outras palavras, o tipo de peça legislativa e o tipo de direito a ser alterado representam dimensões distintas na lógica da política de reformas da previdência, mas que estão associadas.

A segunda dimensão de estratégia do governo está na formação de alianças fiadoras das reformas. E esse ponto não se restringe à conquista de apoio dos presidentes da Câmara e do Senado, que possuem papel importante na organização dos trabalhos legislativos, ou de lideranças partidárias capazes de angariar votos.

A legislação de âmbito federal também tem potencial de afetar os sistemas previdenciários de servidores estaduais e municipais. Assim, a interlocução com governadores e prefeitos para que parlamentares sejam mobilizados em favor das reformas pelo atendimento de interesses de reduzir despesas em âmbito subnacional

também é um recurso que pode ser explorado pelo governo federal, no caso dos Regimes Próprios de Previdência Social que atendem a servidores públicos.

Além disso, ainda no campo das alianças, a realização de acordos com sindicatos é um elemento importante para viabilizar politicamente a aprovação de reformas nas arenas decisórias. O ajuste de termos das reformas que imponham menos perdas a trabalhadores do presente pode solucionar impasses determinantes para a aprovação de reformas como um todo.

A terceira dimensão estratégia para o governo federal está na articulação para controle de postos institucionais-chave durante a tramitação da reforma da previdência no Poder Legislativo. Esse mecanismo já é amplamente conhecido e difundido pela literatura de ciência política que trata das relações Executivo-Legislativo. Relatores de matérias legislativas possuem a prerrogativa de retirar pontos da proposição original, acolher ou rejeitar emendas parlamentares, inserir emendas próprias e possuem papel importante de negociação com as bancadas parlamentares. Trabalhar para ter um relator aliado, portanto, é de suma importância para que o governo consiga controlar o andamento dos trabalhos legislativos.

Com relação à oposição, as estratégias se concentram em constranger a base governista nos temas mais sensíveis das reformas. O principal mecanismo institucional disponível para a oposição é a apresentação de Emendas Parlamentares e requerimentos de DVS (Destaque para Votação em Separado). Os DVS possuem protagonismo estratégico porque impõem à base governista o ônus de formar maioria para manter na reforma o trecho que está em discussão. Ou seja, se a reforma é uma PEC e um DVS apresentado pela oposição vai a plenário, a base governista precisa angariar 3/5 dos votos da Câmara ou do Senado para que o trecho destacado da reforma não seja derrubado.

As emendas possuem menor potencial de efetividade para a oposição, pois o ônus de conquistar 3/5 dos votos passa para o proponente do dispositivo. Entre 1995 e 2022, período analisado nesta tese, apenas o governo Rousseff conviveu com uma base governista indisciplinada ao ponto de sofrer derrotas em matérias que exigiam da oposição quórum tão elevado.

As estratégias disponíveis para a oposição, portanto, se concentram na possibilidade de desorganizar a base aliada pela exposição dos parlamentares a se

posicionarem favoravelmente em temas que possuem elevado potencial de impopularidade.

Trabalhadores, sindicatos e associações profissionais, por sua vez, têm as estratégias de atuação divididas em duas frentes.

A primeira é a realização de protestos organizados por entidades sindicais, para evidenciar publicamente as críticas à proposta do governo, e greves, para afetar o funcionamento dos serviços públicos e pressionar o governo a ceder às suas demandas.

O segundo é a busca de apoio de atores políticos com poder em arenas decisórias pela defesa de seus direitos e a ameaça de uso de prerrogativas institucionais atreladas a seus cargos para afetar o funcionamento do Estado ou punir o governo.

Essas duas frentes possuem uma diferença fundamental, sobretudo no caso de servidores públicos. A primeira frente não necessariamente acessa as instâncias decisórias, a segunda acessa. Servidores cuja paralisação de atividades pode prejudicar imediatamente as funções do Estado e que possuem contato direto com parlamentares e apresentam ameaças críveis de derrubar trechos da reforma na Justiça – como juízes e membros do ministério público – têm maior potencial de proteção de seus direitos.

O aprendizado de governos, por sua vez, é operado por meio de um mecanismo retrospectivo. O governo que pretende agendar uma reforma no presente pode observar reformas agendadas no passado e diagnosticar quais fatores foram responsáveis pelo sucesso ou fracasso de projetos anteriores. Esse aprendizado está relacionado ao tipo de matéria que será proposta – Proposta de Emenda à Constituição, Projeto de Lei, Medida Provisória –, ao tipo de alteração no desenho da política de previdência – idade mínima, fórmula de cálculo dos benefícios, duração dos benefícios –, ao grupo atingido e à vigência de tais mudanças – se imediata ou futura.

Capítulo 2 – A Previdência Social no Brasil: o marco de 1988, populações-alvo e aspectos distributivos

2.1 – O que é a Previdência Social?

A Previdência Social é um sistema de seguridade voltado a proporcionar renda a segurados e seus dependentes diante da ocorrência de eventos que limitem sua capacidade de obtenção de rendimentos via mercado de trabalho. A existência de um arranjo institucional que promova substituição da renda do trabalho pela renda de um benefício previdenciário, custeado pelo Estado, opera a partir de uma lógica parcialmente desmercadorizante¹¹.

O mecanismo que garante ao cidadão o direito a um benefício previdenciário, as regras para definição de seu valor e o regime de financiamento do sistema varia de país para país. Apesar da lógica geral de cada sistema, na maioria das vezes, se aplicar a todos os trabalhadores, é comum que haja especificidades relacionadas a ocupações específicas, como professores, militares e trabalhadores rurais, por exemplo, e diferenças entre trabalhadores do setor público e privado.

O objetivo do presente capítulo é expor descritivamente os principais elementos do desenho da Previdência Social no Brasil, o perfil de segurados e beneficiários, e apresentar informações sobre despesas. Irei expor os principais aspectos do sistema previdenciário balizados pela Constituição de 1988, dedicando uma seção para cada regime previdenciário em vigor – RGPS (Regime Geral de Previdência Social), RPPS (Regime Próprio de Previdência Social) e RPC (Regime de Previdência Complementar).

2.2 – Os Regimes de Previdência no Brasil

Há, atualmente, três categorias de regime previdenciário vigentes no Brasil: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar (RPC).

Os dois primeiros regimes são de caráter público e adesão compulsória para todo cidadão que exerce atividade remunerada no mercado formal. A partir do momento em que começa a exercer uma atividade em modalidade prevista na legislação sobre Planos

¹¹ Um sistema previdenciário contributivo é parcialmente desmercadorizante porque a autonomia dos sujeitos com relação ao mercado em caso de adversidades que limitem atividades profissionais depende de vinculação prévia ao mercado de trabalho formal. Essa pré-condição tem como importante consequência o surgimento de *insiders* e *outsiders* no sistema de proteção social. Esse efeito é relevante, sobretudo, em países com altos índices de informalidade, caso do Brasil.

de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8212 e 8213, de 1991), o cidadão é compulsoriamente vinculado¹² ao RGPS (setor privado) ou RPPS (setor público)¹³.

Cidadãos que não possuem emprego formal (donas de casa, estudantes) podem aderir voluntariamente ao RGPS, tornando-se segurados e tendo suas contribuições registradas para fins de aposentadoria.

O financiamento do RGPS e dos RPPS é coletivo, com contribuições de trabalhadores e empregadores. O funcionamento é baseado no princípio de solidariedade intergeracional, segundo o qual contribuições sobre salários de trabalhadores e faturamento de empresas no presente, além de recursos orçamentários da União, financiam benefícios pagos a aposentados e pensionistas também no presente¹⁴.

O terceiro regime, de Previdência Complementar, é operado por entidades de direito privado¹⁵ (fundações, instituições financeiras e seguradoras) e os planos são constituídos por fundos individuais. O cidadão que contrata um plano enquadrado no Regime de Previdência Complementar realiza contribuições periódicas que são depositadas em um fundo individual (regime de capitalização), que posteriormente se converte em uma aposentadoria paga pela instituição privada ou entidade associativa que opera o plano. Também é possível realizar resgates parciais ou totais antes de requerer a aposentadoria.

A importância do modelo complementar no debate político cresceu nas últimas décadas por esse regime ter sido apontado como alternativa de conciliação entre (i) redução do teto dos benefícios previdenciários do setor público e (ii) manutenção de uma taxa de reposição salarial similar à de servidores que irão se aposentar no futuro.

¹² O mecanismo de inscrição e de pagamento das contribuições (se feito pelo empregador ou pelo próprio trabalhador) depende de em qual “tipo de segurado” o cidadão se enquadra.

¹³ A adesão ao RPPS depende do ente federado (União, estado ou município) possuir um instituto previdenciário próprio para gerir a seguridade social de seus servidores públicos. Quando isso não ocorre, os servidores são vinculados ao RGPS.

¹⁴ Na outra ponta está o modelo de capitalização, segundo o qual os benefícios pagos aos aposentados e pensionistas são baseados em valores acumulados em fundos individuais. Há desenhos híbridos que mesclam características dos dois modelos.

¹⁵ São consideradas instituições com personalidade jurídica de direito privado inclusive as fundações de Previdência Complementar do setor público (Lei Nº 12.618/2012, Art. 4º, Par. I).

2.2.1 – Aspectos Institucionais do Regime Geral de Previdência Social

A Previdência Social no Brasil tem sua origem na Lei Eloy Chaves, que completa cem anos em 2023. A lei criou o primeiro sistema de pagamento de rendimentos mensais a trabalhadores idosos. No caso específico, eram beneficiados empregados do setor ferroviário que completassem 50 anos de idade e 30 anos de serviço. O sistema previdenciário se expandiu, em suas primeiras décadas de existência, por meio de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), instituições vinculadas a empresas ou categorias específicas de trabalhadores (ferroviários, comerciários e bancários, por exemplo) e eram financiadas com contribuições das empresas e dos trabalhadores.

A partir de 1933, durante o governo de Getúlio Vargas, foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que eram administrados por representantes dos trabalhadores, empresas e governo federal. Os IAPs também eram segmentados por categoria ou área de atividade econômica dos trabalhadores e garantiram direito à aposentadoria, pensão e acesso a serviços de saúde.

Em 1966, a ditadura militar unificou os IAPs e criou o INPS. A partir desse momento, a gestão da previdência dos trabalhadores do setor privado ficou mais centralizada e as regras para aposentadorias e pensões mais padronizadas para as diversas categorias de trabalhadores. É importante destacar que, entre 1966 e 1988, o acesso a benefícios previdenciários e serviços de saúde estava diretamente ligada à vinculação do trabalhador ao mercado formal. Como a população socialmente mais vulnerável tinha mais dificuldade de acessar esses postos de trabalho, grande parte dos cidadãos estava excluído dos mecanismos de proteção social proporcionados pela previdência.

A Constituição de 1988 representa, nesse sentido, um importante marco de avanços de direitos na seguridade social – categoria ampla na qual a Previdência Social está inserida, junto com Assistência Social, Educação e Saúde. Entre as decisões mais relevantes inseridas na Carta estão o estabelecimento do salário mínimo como piso previdenciário¹⁶, a realização de reajustes periódicos para preservação do valor real dos benefícios e a contagem recíproca de tempo de trabalho em distintas frentes (urbana e rural, setor público e privado). Além disso, a Constituição previu o direito a um benefício não-contributivo de um salário mínimo a idosos e deficientes em situação de pobreza¹⁷.

¹⁶ Antes da CF88, a aposentadoria rural por idade era de meio salário mínimo, e a modalidade por invalidez era de ¾ de salário mínimo (Beltrão, Oliveira, Pinheiro, 2000).

¹⁷ A Previdência Social é caracterizada pelo acesso a benefícios em contrapartida a contribuições. Apesar disso, os benefícios assistenciais a idosos e deficientes exercem, empiricamente, o papel equivalente a de

Por não exigir contribuição, esse benefício é classificado juridicamente como assistencial. Porém, empiricamente, ele cumpre função social similar à de uma aposentadoria, especialmente para idosos de baixa renda que cumpriram a maior parte da trajetória laboral no mercado informal – portanto, sem alcançar tempo de contribuição suficiente para se aposentarem pela Previdência Social.

O RGPS, que está previsto no Artigo 201 da Constituição de 1988, é o maior dos três regimes previdenciário do Brasil. Em 2020, eram 64 milhões de contribuintes e 32 milhões de beneficiários. Trata-se de um sistema contributivo e com vinculação compulsória para todos aqueles que exercem algum tipo de atividade remunerada formal no setor privado. Também há modalidades de vinculação facultativa para cidadãos que não exercem atividade remunerada.

Conforme mencionado anteriormente, o RGPS é financiado por um modelo de repartição simples baseado no princípio de solidariedade intergeracional. Trabalhadores do presente realizam contribuições periódicas ao sistema previdenciário e esses recursos são utilizados para o pagamento de benefícios a aposentados e pensionistas do presente.

A Constituição estabelece, em seu Artigo 195, que a seguridade social deverá ser custeada por toda a sociedade de maneira direta ou indireta (i) via recursos dos orçamentos públicos da União, Estados e Municípios e (ii) por contribuições sociais de empregadores, trabalhadores e de receitas de concursos de prognósticos (loterias e apostas em geral).

Assim, não há formação de fundos financeiros individuais – característicos dos regimes de capitalização. No regime de repartição, o financiamento dos benefícios individuais é coletivo.

Uma vez que os benefícios pagos aos cidadãos estão associados a um direito social, e não à contrapartida financeira por recursos acumulados em fundos individuais, o regime de repartição apresenta maior chance de registro de déficits financeiros, sobretudo em cenários de transição demográfica (como aumento nas taxas de sobrevivência e queda nas taxas de natalidade).

um benefício previdenciário a grupos populacionais em condição limitada de obtenção de renda no mercado de trabalho. Essa característica ambivalente é presente sobretudo no benefício a idosos, que atua como um tipo de aposentadoria a trabalhadores de baixa renda que, ao longo da vida, tiveram suas atividades concentradas no mercado informal.

2.2.2 – Enquadramento de segurados, definição de benefícios e condições de acesso no RGPS

A regulamentação dos direitos previdenciários previstos constitucionalmente ocorreu com as Leis nº 8.212 e 8.213 de 1991. Nelas estão os princípios que orientam a Previdência Social no Brasil, como uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, o cálculo de benefícios baseado no salário de contribuição (com correção monetária), irredutibilidade do valor dos benefícios, garantia de benefício não inferior a um salário mínimo e previsão de previdência complementar facultativa.

No texto também estão definidos os grupos de segurados do RGPS, segundo condição ocupacional. O Quadro 2 apresenta a relação de grupos presente na versão da Lei nº8.213 vigente em 2023, com a descrição de qual tipo de ocupação enquadra o cidadão em cada grupo.

Quadro 2 - Categorias de Segurado do RGPS, segundo legislação vigente em 2023	
Categoria	Definição
Empregado	Trabalhadores que prestam, à empresa, serviço remunerado e não eventual (pode ser temporária), de natureza urbana ou rural; servidor público ocupante de cargo de comissão, servidores públicos efetivos que não estejam contemplados por um regime próprio também se enquadram nessa categoria
Contribuinte Individual	Indivíduo que exerce atividade remunerada sem vínculo empregatício, em área urbana ou rural.
Empregado Doméstico	Trabalhador que presta serviço a indivíduo ou família, em âmbito residencial, em atividades sem fins lucrativos
Segurado Especial	Trabalhador rural que, individualmente ou em regime de economia familiar, realiza atividade agropecuária (área de até 4 módulos fiscais), extrativista vegetal ou de pesca artesanal
Trabalhador Avulso	Trabalhador em atividades de movimentação de mercadorias, intermediada por sindicatos, em área urbana ou rural e sem vínculo empregatício
Segurado Facultativo	Cidadão com mais de 14 anos que se vincula voluntariamente ao RGPS por meio de contribuição e que não está contemplado pelas modalidades de segurado definidas anteriormente

Fonte: elaborado pelo autor a partir das Leis nº 8212/1991 e nº 8213/1991.

Como podemos observar no Quadro 2, há atualmente seis categorias de segurados. O enquadramento do cidadão está diretamente ligado à sua posição no mercado de trabalho e o mecanismo de obtenção de rendimentos (e.g. pagamento de contratante fixo, eventual, venda de produtos decorrentes de atividade autônoma). Se o cidadão muda de ocupação – de trabalhador com contrato CLT para empresário – sua categoria de segurado também muda – de empregado para contribuinte individual.

Há duas diferenças relevantes entre as categorias vigentes em 2023 e as publicadas na versão original da Lei 8.213/1991.

Primeiro, as atividades atualmente cobertas pela categoria Contribuinte Individual estavam divididas entre Empresário e Trabalhador Autônomo. A nova categoria resultou basicamente da junção das duas anteriores, sem alteração substantiva de conteúdo ou enquadramento.

Segundo, não havia especificação de área limite para que o segurado especial exercesse trabalho agrícola em regime de economia familiar. Atualmente, o cidadão que exerce esse tipo de trabalho em área superior a quatro módulos fiscais – ou em área inferior, mas com auxílio de empregados – é enquadrado na categoria Contribuinte Individual.

Além de segmentar os trabalhadores por tipo de atividade exercida no mercado de trabalho e de relação trabalhista com o contratante, as categorias de segurado seguem diferentes alíquotas de contribuição.

A contribuição dos trabalhadores ocorre segundo definições de faixas salariais e alíquotas de recolhimento progressivas. A definição das contribuições, por sua vez, é determinada pelo Poder Executivo por meio de uma Portaria Interministerial¹⁸, que fixa anualmente as alíquotas do INSS segundo faixas de rendimentos e categorias de segurados.

Como o piso previdenciário previsto constitucionalmente é um salário mínimo, válido tanto para fins de contribuição¹⁹ quanto para valor mínimo de benefício, e as faixas de contribuição correspondem a frações quase exatas de salários mínimos, o Executivo emite a Portaria atualizando os valores correspondentes ao piso e teto de cada faixa mesmo que não haja mudança no percentual das alíquotas.

¹⁸ A Portaria geralmente é definida pelos Ministérios do Trabalho, Previdência e Fazenda (com mudanças de nomenclatura a depender do desenho institucional vigente).

¹⁹ O teto previdenciário também é aplicado tanto para fins de pagamento do benefício quanto de definição da contribuição.

Tabela 1 - Alíquotas de Contribuição do INSS para Empregado, Empregado Doméstico e Trabalhador Avulso, em 2023		
Rendimento mensal a partir de (em R\$)	Rendimento mensal até (em R\$)	Alíquota de Contribuição
-	1.302,00	7,5%
1.302,01	2.571,29	9%
2.571,30	3.856,94	12%
3.856,95	7.507,49	14%

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Portaria Interministerial MPS/MF nº 27/2023

Tabela 2 - Alíquotas de Contribuição do INSS para Contribuintes Individuais e Facultativos, em 2023		
Tipo de Segurado	Rendimento mensal (em R\$)	Alíquota
Facultativo Baixa Renda e MEI	1.302,00	5%
Individual (simplificado)	1.302,00	11%
Contribuinte Individual ou Facultativo	De 1.302,00 a 7.507,49	20%

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Portaria Interministerial MPS/MF nº 27/2023.

Como podemos observar na Tabela 1, há quatro alíquotas incidentes sobre rendimentos de Empregados, Empregados Domésticos e Trabalhadores Avulsos. A alíquota é progressiva, quanto maior o rendimento, maior o encargo.

Na Tabela 2, por sua vez, constam as alíquotas aplicadas a Contribuintes Individuais, Facultativos e subcategorias alternativas para viabilizar a filiação de cidadãos de menor rendimento. Cada categoria possui uma alíquota fixa; nos dois primeiros casos, aplicadas ao valor exato do salário mínimo; no terceiro caso, variando do salário mínimo ao teto previdenciário, que em 2023 era de R\$7.507,49.

A modalidade Facultativo Baixa Renda é voltada para mulher ou homem vivendo em família de baixa renda, que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico e que não tenha nenhum tipo de rendimento – nem mesmo aqueles não vinculados ao exercício direto do trabalho, como aluguel, pensão por morte ou pensão alimentícia. A família deve estar inscrita no CadÚnico e ter rendimento mensal de até dois salários mínimos (benefício do Bolsa Família não é considerado no cálculo). O segurado Facultativo Baixa Renda deve gerar e pagar a Guia da Previdência Social todo mês. A contribuição se aplica a um salário mínimo, correspondendo a R\$65,01 em março de 2023.

A categoria de contribuinte Individual Simplificado foi criada em 2007 com o objetivo de promover inclusão previdenciária de trabalhadores por conta própria. A estratégia visou viabilizar a capacidade contributiva de trabalhadores com menor rendimento a partir da redução da alíquota, de 20% para 11%. A contribuição é realizada exclusivamente sobre o valor do salário mínimo vigente, equivalendo a R\$143,22 em março de 2023.

Essas duas modalidades de alíquotas reduzidas dão acesso a todos os benefícios previdenciários, com exceção de aposentadoria por tempo de contribuição e da Certidão de Tempo de Contribuição (CTC)²⁰.

A trabalhadora ou trabalhador que quiser acessar esses dois serviços precisa migrar do Plano Simplificado para o Plano Normal. Para isso, é necessário pagar uma complementação das contribuições passadas, até atingir o equivalente a 20% do salário de contribuição (a alíquota regular para Contribuinte Individual e Facultativo).

O Segurado Especial possui uma regra específica de contribuição. Estão enquadrados nessa categoria os agricultores que trabalham em regime de economia familiar, extrativistas vegetais e pescadores artesanais, com possibilidade de contratar empregados de forma não-permanente. A alíquota incidente sobre esses segurados corresponde a 1,2% da receita bruta da comercialização de sua produção.

O piso e o teto previdenciário se aplicam tanto ao valor dos benefícios quanto à contribuição. Não é possível realizar uma contribuição sobre rendimento inferior a um salário mínimo e não é possível contribuir acima do teto. Se o rendimento mensal de um segurado da categoria Empregado for, por exemplo, R\$10 mil, sua contribuição será de 14% sobre R\$7.507,49, o teto previdenciário.

2.2.3 – Os benefícios e os beneficiários do RGPS

Do ponto de vista do valor dos benefícios a serem pagos, o RGPS²¹ possui um modelo de contribuição definida. Isso significa que o valor dos benefícios previdenciários

²⁰ O CTC é um documento que deve ser solicitado pelo trabalhador que ingressa no serviço público para levar seu tempo de contribuição no RGPS para o RPPS.

²¹ A gestão e implementação das políticas previdenciárias submetidas ao RGPS fica a cargo do INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social), responsável pelo recebimento e registro das contribuições, processamento das arrecadações, análise de pedidos de benefícios, agendamento de perícias médicas, execução dos pagamentos e atendimento ao público.

é estabelecido ao final do período contributivo, segundo o histórico de contribuições do cidadão. Quanto mais elevadas as contribuições, maior será o benefício.

Em modelos de contribuição definida não há opção, para o trabalhador, de realizar aportes maiores a fim de obter uma aposentadoria de valor mais elevado²².

Quando o trabalhador cumpre os critérios de elegibilidade para requerer uma aposentadoria – por tempo de serviço ou idade – a média de seu salário de contribuição é tomada como referência de base para o valor do benefício, e critérios complementares podem ser adotados como redutores para definição do valor final. A incidência de fórmulas redutoras de benefícios costuma ter como principal objetivo desincentivar a aposentadoria precoce.

O texto original da Constituição previa que o cidadão poderia se aposentar por tempo de contribuição com benefício equivalente à média de seus últimos trinta e seis salários de contribuição: (i) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher; e (ii) após trinta e cinco anos de trabalho, se homem, e trinta anos de trabalho, se mulher²³. O tempo de trabalho exigido para professores e professoras era reduzido em cinco anos. Também havia previsão de aposentadoria proporcional após trinta anos de trabalho, para homem, e vinte e cinco anos, para mulher²⁴.

Desde então, já foram aplicados três critérios redutores de valor dos benefícios. A adoção dessas regras afeta também o critério de elegibilidade para requerimento de aposentadorias, uma vez que elas partem de períodos mínimos de contribuição ou idade e vão crescendo o valor do benefício conforme o tempo de contribuição e/ou a idade aumentam.

O primeiro e mais complexo mecanismo de desincentivo a aposentadorias precoces no Brasil foi o Fator Previdenciário, criado em 1999 pelo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Após ver sua proposta de estabelecer idade mínima para aposentadoria derrotada por um voto na Câmara dos Deputados, o governo FHC criou uma fórmula que considerava a idade do requerente e sua expectativa de sobrevivência como

²² Em modelos de benefício definido é possível definir quanto pagar de contribuição a partir de uma estimativa do valor de benefício que será obtido no futuro.

²³ O entendimento sobre os critérios (i) e (ii) serem independentes ou complementares foi objeto de discussão na década de 1990 e está associada à proposta de idade mínima presente da Reforma da Previdência do governo FHC.

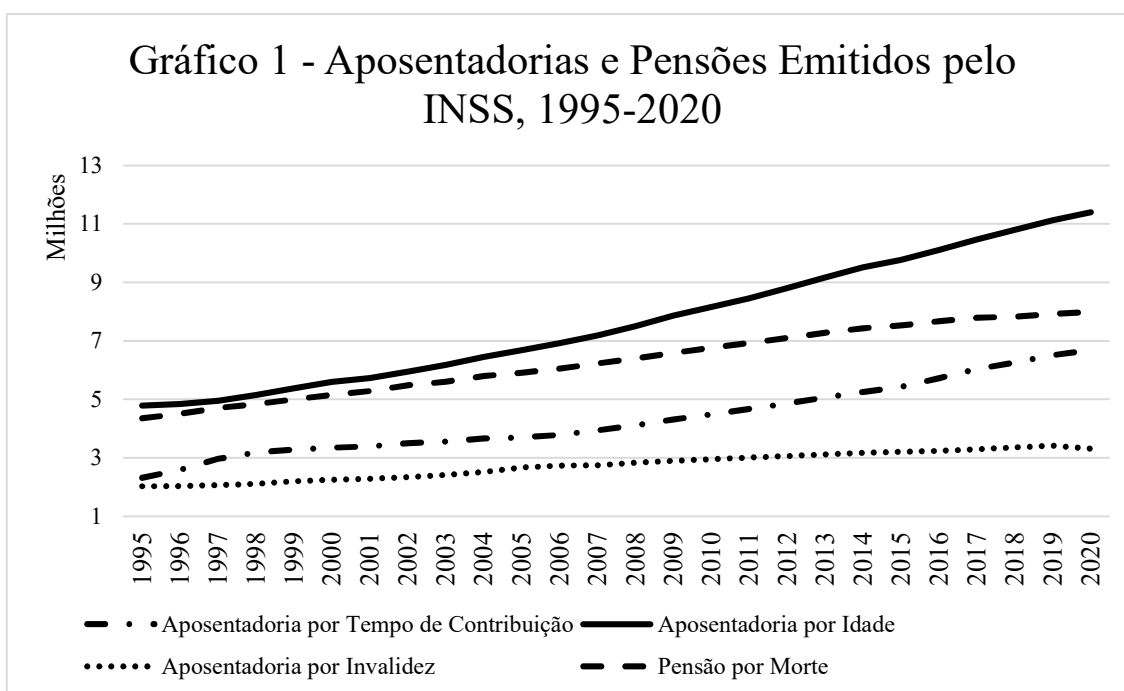
²⁴ As alterações nos critérios de elegibilidade para aposentadoria serão apresentadas no próximo capítulo, dedicado à análise empírica das reformas da Previdência Social.

critérios para redução do valor do benefício. Quanto mais jovem e maior a expectativa de sobrevida do requerente da aposentadoria, maior a redução no valor de seu benefício.

O Fator Previdenciário de FHC chegou ao fim em 2015, quando o governo Dilma Rousseff (PT) introduziu como regra que a aposentadoria com 100% da média do salário de contribuição seria alcançada quando a soma de idade e anos de contribuição resultasse em 95, para homens, e 85 para mulheres²⁵.

O redutor previdenciário em vigor atualmente foi estabelecido no governo Jair Bolsonaro (PL, à época sem partido, eleito em 2018 pelo PSL). A regra define que a aposentadoria será de 60% da média do salário de contribuição, acrescida de 2% a cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição.

Os critérios redutores são de grande centralidade nos debates previdenciários porque incidem principalmente sobre as aposentadorias e pensões por morte²⁶, que somados correspondiam a 82% de todos os benefícios pagos pelo INSS em 2020.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do AEPS (Anuário Estatístico da Previdência Social), disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>.

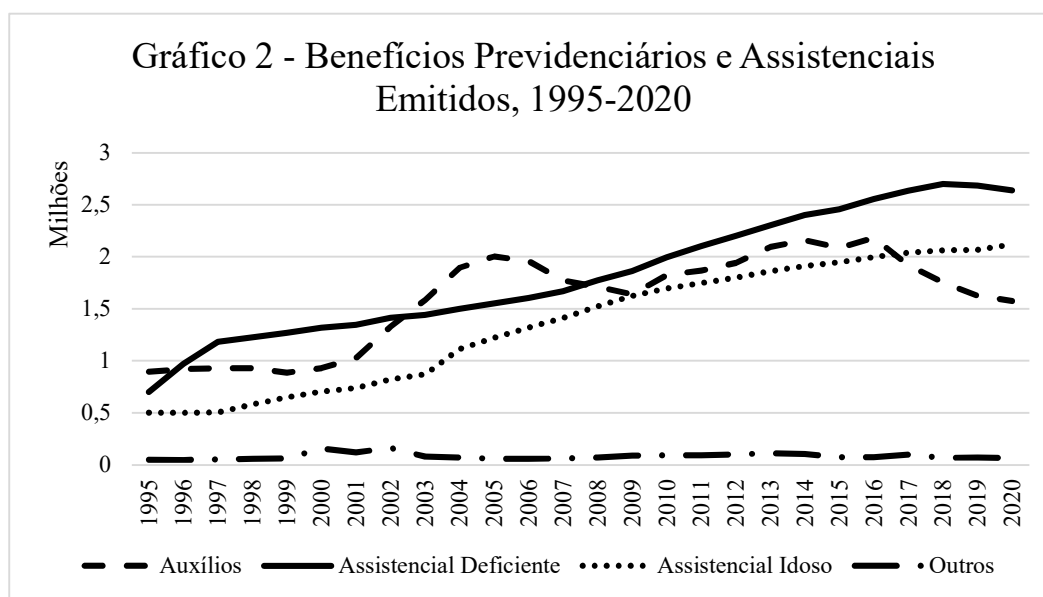
²⁵ A cada dois anos a fórmula aumentava o resultado necessário para a aposentadoria integral em 1 ponto, até chegar, em 2027, ao modelo final de 100 anos para homens e 95 anos para mulheres

²⁶ Além do valor das pensões por morte ser derivado da aposentadoria ou salário de contribuição do segurado que vem a óbito, há registros de critérios redutores na conversão da aposentadoria para pensão.

Além de serem os principais benefícios pagos pela Previdência Social, as aposentadorias e pensões (i) apresentam tendência de incorporação crescente de novos beneficiários (menos intensa no caso de Aposentadoria por Invalidez) e (ii) são benefícios majoritariamente vitalícios (parcelas de pensão por morte para dependentes menores de idade cessam com o tempo).

Conforme indicado no Gráfico 1 (acima), a modalidade com maior número de observações é a Aposentadoria por Idade, que inicia a série em 1995 com 4,7 milhões de benefícios e chega a 11,4 milhões²⁷ em 2020. A segunda modalidade com mais observações é Pensão por Morte (4,3 milhões de benefícios em 1995, 7,9 milhões em 2020), seguida por Aposentadoria por Tempo de Contribuição (2,3 milhões em 1995, 6,6 milhões em 2020) e Aposentadoria por Invalidez (2 milhões em 1995, 3,3 milhões em 2020).

O Gráfico 2²⁸, por sua vez, apresenta a série temporal de auxílios previdenciários, do BPC (Benefício de Prestação Continuada), segmentado entre beneficiários deficientes



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do AEPS (Anuário Estatístico da Previdência Social), disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>.

²⁷ Os dados correspondem ao número de benefícios emitidos no mês de dezembro de cada ano e foram obtidos no portal AEPS-Infologo, que consolida dados históricos registrados nas edições do Anuário Estatístico da Previdência Social.

²⁸ Benefícios assistenciais são aqueles cuja concessão não depende de contribuição previdenciária prévia.

e idosos, e outros benefícios previdenciários²⁹, como salário-maternidade, pensão vitalícia a seringueiro ou seus dependentes³⁰ e abono de permanência³¹.

O primeiro aspecto importante a ser destacado nesse gráfico é que nenhum dos grupos de benefícios apresentados no Gráfico 2 possui mais registro de observações do que a Aposentadoria por Invalidez (o tipo de benefício com menos observações no Gráfico 1)³². Ou seja, trata-se de um grupo de benefícios que, de fato, possui menor magnitude do ponto de vista do sistema previdenciário³³.

O segundo ponto diz respeito às tendências de crescimento. Enquanto houve forte tendência de aumento no número de benefícios assistenciais pagos a idosos (322%) e deficientes (276%) entre 1995 e 2020, o número de auxílios pagos cresceu apenas 75% no mesmo período. No caso de Outros Benefícios (como salário maternidade e salário família, por exemplo), que historicamente apresentam números diminutos, a expansão foi ainda menor, 36%.

Uma possível explicação para a diferença na intensidade do crescimento está no fato de que a maior parte dos auxílios é provisório, enquanto o BPC é caracterizado por maior continuidade no tempo. Apesar de não ser vitalício, o BPC tem como critério de concessão uma condição limitadora do exercício do trabalho que é permanente (idade) ou de difícil reversão (deficiência), combinada com a situação de pobreza³⁴. É esperado, portanto, que a permanência dos beneficiários nessa política assistencial seja maior e que, com a incorporação de novos beneficiários ao longo do tempo, sua tendência seja de crescimento mais intenso³⁵.

²⁹ Os benefícios que compõem essa categoria foram agregados porque representam, individualmente, um número muito baixo de observações, o que inviabiliza sua visualização desagregada.

³⁰ A pensão vitalícia do seringueiro ou seus dependentes é um benefício pago a soldados que trabalharam na extração de borracha durante a Segunda-Guerra Mundial, os chamados “soldados da borracha. Dada a distância temporal do evento que garantia direito ao benefício, o número de beneficiários atualmente é muito baixo e concentrada sobretudo na modalidade para a dependentes dos soldados da borracha.

³¹ O abono de permanência é a restituição da contribuição previdenciária feita ao servidor que permanece em atividade após se aposentar.

³² Essa foi uma das razões para a construção de dois gráficos. Se juntarmos todos os tipos de benefícios em um único gráfico a variação nas linhas referentes a Auxílios, Assistenciais e Outros ficam incompreensíveis.

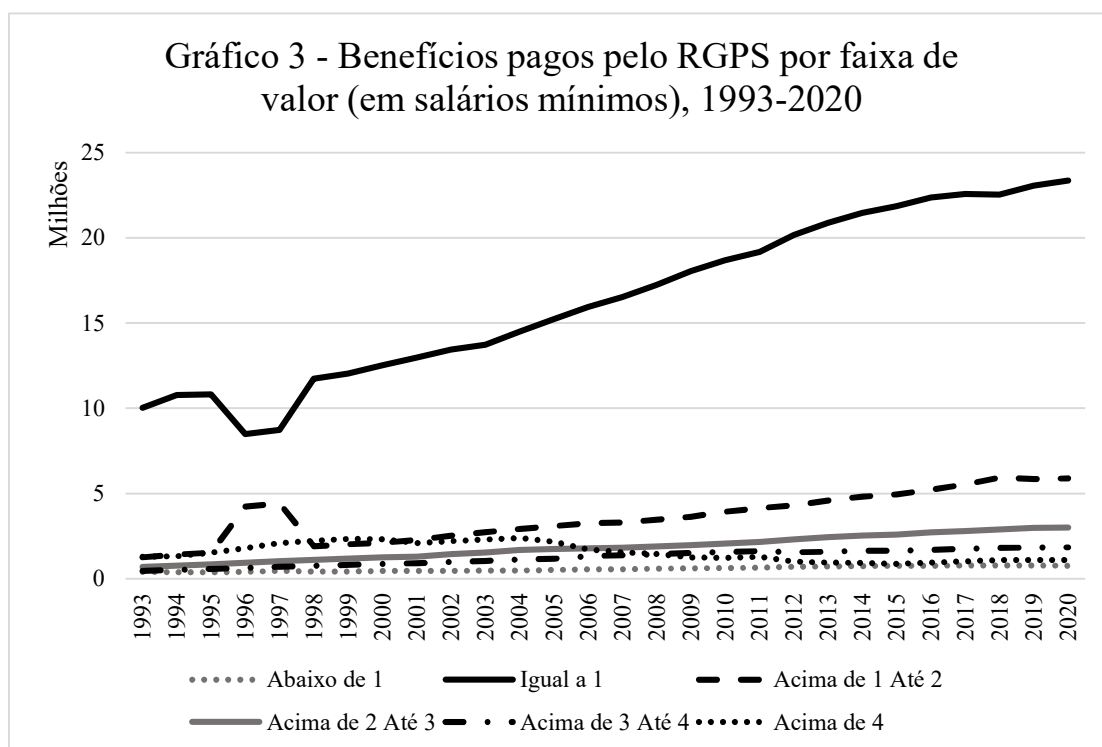
³³ Isso não significa que a magnitude do ponto de vista do bem-estar proporcionado seja menor, tendo em vista que possivelmente representam o único rendimento disponível para pessoas em situação de incapacidade (provisória ou permanente) para o trabalho.

³⁴ Apesar de benefícios assistenciais destinados a idosos e deficientes em situação de pobreza não exigirem contribuição e de não integrarem o RGPS, eles cumprem funções análogas à aposentadoria e o governo inclui seus indicadores de beneficiários e despesas no Anuário Estatístico da Previdência Social.

³⁵ O BPC tem um estoque de beneficiários relativamente constante e possui tendência de incorporação de novos beneficiários. Por essa razão, o BPC tende a registrar ritmo crescente no número de beneficiários ao longo do tempo (o estoque de t , somado aos novos benefícios em $t+1$), enquanto os auxílios previdenciários

Um outro aspecto importante relacionado ao acesso às políticas previdenciárias está relacionado ao valor dos benefícios. Conforme já mencionado, a Constituição estabelece que o piso previdenciário é de um salário mínimo e que os benefícios deverão sofrer reajustes periódicos a fim de preservar seu valor real.

Como podemos observar no Gráfico 3, a combinação dessas regras provoca um importante impacto na distribuição dos benefícios.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do AEPS (Anuário Estatístico da Previdência Social), disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>.

Os benefícios de valor igual a um salário mínimo foram, em todo o período, o maior contingente de benefícios pagos pelo INSS, representando, em média, 64,4% de todos os benefícios previdenciários. Alguns fatores nos ajudam a entender por quê.

O Brasil é um país com taxas de informalidade no mercado de trabalho relativamente altas, em torno de 40%. Isso significa que um contingente relevante de trabalhadores realiza uma trajetória inconstante no mercado formal, transitando entre

registram maior volatilidade (estoque de t, somado à diferença entre beneficiários que entram e saem em t+1). Há saída de beneficiários do BPC, mas dado que os critérios de concessão são de difícil reversão (idade, deficiência e condição de pobreza), a ocorrência factual da saída de beneficiários é muito menos intensa do que a dos demais benefícios (retornar ao trabalho após uma doença ou acidente, fim do período de licença-maternidade ou sair da prisão, por exemplo).

empregos com carteira assinada – e vinculação previdenciária – e trabalhos sem vínculo formal. Além disso, a informalidade está associada a ocupações de rendimentos mais baixos.

Se um cidadão com esse tipo de trajetória alcança o período mínimo de contribuição para requerimento de aposentadoria por idade – não à toa, a modalidade que possui maior número de beneficiários –, aplicados os critérios redutores mencionados acima, seu benefício provavelmente ficaria abaixo de um salário mínimo. Aplicado o piso constitucional, o benefício fica definido em um salário mínimo.

Uma outra explicação para a preponderância de benefícios desse valor está relacionada ao descompasso entre as taxas de reajuste do salário mínimo e dos demais benefícios previdenciários. A política de salário mínimo passou por um processo de valorização desde 1995, processo interrompido por decisão política apenas no governo Bolsonaro. A intensidade dessa valorização variou entre distintos governos, mas o sentido manteve-se na direção de reajustes acima da inflação sempre que a economia não estava em recessão. Os benefícios de valor superior ao mínimo, por razões fiscais, costumam receber reajustes menores, respeitando-se a regra constitucional de ao menos reposição da inflação.

O descompasso entre os reajustes faz com que, em algum momento, benefícios concedidos com valor acima de um salário mínimo sejam “alcançados” pelo salário mínimo. Quanto mais próximo de um salário mínimo for o benefício concedido, mais rapidamente ele tende a ser alcançado. Entre 1995 e 2020, em média 52% dos benefícios concedidos tinham valor igual a um salário mínimo (AEPS-Infologo, consulta em março de 2023). Como o Gráfico 3 apresenta dados de benefícios emitidos (aqueles que são efetivamente depositados), o dado de cada ano específico já está com a informação do descompasso entre reajustes incorporada.

Uma terceira informação importante diz respeito à baixa quantidade de benefícios de valor elevado. O conjunto de rendimentos previdenciários superior a três salários mínimos teve seu pico em 1999, quando representou 16,8% de todos os benefícios. Desde então, o percentual representado por esse grupo está em queda e, em 2020, registrou a marca de 8,32%.

2.2.4 – Conclusão da subseção

Os dados apresentados nesta seção nos fornecem informações importantes sobre regularidades no sistema da Previdência Social e demonstram que a proposição de reformas se debruça sobre um conjunto de políticas com elevado potencial de punição eleitoral – dado o número de cidadãos diretamente afetados – e cujos principais mecanismos de acesso proporcionam proteção social duradoura, com garantias legais de preservação do valor real para o beneficiário – o que resulta em gatilhos anuais de elevação de gastos para o governo.

O fato de as modalidades com maior número de beneficiários serem aposentadorias representa, em um cenário de aumento das taxas de sobrevivência, um desafio para governos que agendam reformas da Previdência Social, pois esses benefícios são vitalícios, estão em processo de constante incorporação de beneficiários; logo, mudanças em suas regras de acesso afetam diretamente eleitores que (i) podem estar vislumbrando uma aposentadoria no curto prazo ou (ii) que possuem familiares nessa situação e podem levar em conta mudanças na Previdência para a decisão do voto.

Do ponto de vista da proteção social, a prevalência de Aposentadoria por Idade indica que a Previdência Social opera um importante mecanismo de proteção contra a pobreza a trabalhadores em condição de maior vulnerabilidade social e que não permaneceram continuamente no mercado de trabalho formal ao longo da vida – não alcançando, portanto, o tempo de contribuição necessário para requerer Aposentadoria por Contribuição quando eram mais jovens.

2.2.5 – Os Regimes Próprios de Previdência Social

Os RPPS são os regimes de Previdência Social dos servidores públicos. Cada ente federado pode optar pela criação de um RPPS. Atualmente, a União, os 26 estados, o Distrito Federal e 2.145 municípios³⁶, incluindo as capitais, possuem Regimes Próprios de Previdência Social.

Nesta tese, irei tratar apenas do RPPS da União, discriminado entre servidores e aposentados do Executivo, Legislativo, Judiciário e Militares. Infelizmente, os dados disponíveis sobre a previdência do servidor público são muito mais restritos do que os do RGPS. Por essa razão, as informações apresentadas serão limitadas à média de

³⁶ Os servidores públicos de 3.450 municípios que não possuem RPPS são vinculados ao RGPS.

indicadores como valor do benefício, e não à distribuição dos benefícios por faixa de valor.

Os princípios que regem os RPPS são os mesmos do RGPS: é um sistema contributivo, de repartição e baseado na solidariedade intergeracional, com vinculação compulsória dos servidores públicos efetivos³⁷.

O Artigo 40 do texto original da Constituição previa possibilidade de aposentadoria de servidores públicos com proventos integrais (i) aos 35 anos de serviço, se homem, e 30 anos, se mulher, (ii) com redução em cinco anos para professores e professoras, (iii) com proventos proporcionais após 30 anos de serviço, se homem, e 25 anos, se mulher, e (iv) com proventos proporcionais aos 65 anos de idade, se homem, e 60 anos, se mulher.

Havia duas regras importantes que diferenciavam a proteção social conferida aos trabalhadores do setor privado, vinculados ao RGPS, dos servidores públicos.

A primeira é que, no RPPS, o conceito de “aposentadoria integral”, baseada no salário de contribuição, não era submetido a um teto. Essa regra fez com que, diferentemente do que observamos nos dados sobre o RGPS, os benefícios de servidores públicos tivessem – e tenham até hoje – valor bem mais elevado.

A segunda diferença importante está relacionada à regra de reajuste dos benefícios. Enquanto no RGPS os benefícios do piso seguem a variação do salário mínimo e os de valor superior são revisados todo ano discricionariamente, as aposentadorias e pensões dos servidores públicos inativos são revistos, na mesma proporção e data, que os salários dos servidores ativos.

A paridade entre servidores ativos e inativos aplica-se, inclusive, sobre a classificação de cargos. Assim, se um servidor se aposenta no exercício de um determinado cargo e esse posto posteriormente é transformado em outro, os aumentos percentuais de rendimentos concedidos ao cargo criado passam a ser aplicados às aposentadorias e pensões do cargo original.

³⁷ Funcionários do Estado que exercem cargo temporário ou comissionado são vinculados ao RGPS, não ao RPPS correspondente.

Desde 1988, ocorreram importantes alterações nas regras de definição do valor das aposentadorias dos servidores³⁸. Entre as mais importantes está a instituição de um teto previdenciário equivalente ao aplicado no RGPS. A mudança, ocorrida na reforma do governo Lula em 2003, tem como pressuposto para aplicação que o ente federado criasse um instituto de Previdência Complementar para que seus servidores públicos possam integralizar sua aposentadoria com rendimentos de um plano de capitalização.

Servidores da União que ingressaram no serviço público até a aprovação da reforma de 2003 tem garantido o direito à aposentadoria baseada em seu salário de contribuição, ainda que acima do teto do RGPS. E mesmo para os que ingressaram depois de 2003, como informado no parágrafo acima, o teto só pode ser aplicado se o ente federado tiver criado um Instituto de Previdência Complementar antes da data de sua posse.

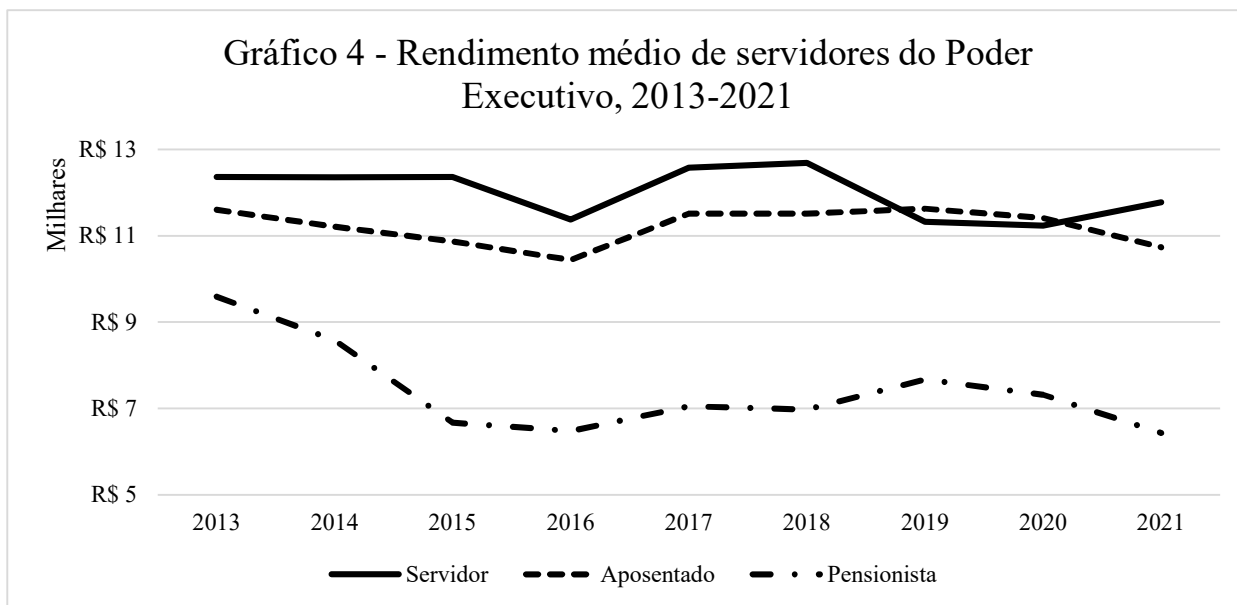
No caso da União, isso só ocorreu em 2012, com a criação da Funpresp (Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal, via Lei 12.618/2012), e a efetiva instituição dessas entidades fechadas de previdência complementar, via Decreto 7.808/2012 (para mais detalhes, ver seção *Regime de Previdência Complementar*).

A breve explicação sobre a trajetória da instituição de teto aos servidores públicos e sua aplicabilidade é relevante para compreendermos os números do RPPS da União. Mesmo com a aprovação da reforma do primeiro governo Lula completando 20 anos em 2023, e da criação das Funpresps completando 10 anos na mesma data, os valores das aposentadorias de servidores públicos inativos da União seguem, na média, bastante acima do teto do RGPS. Os quatro gráficos (4, 5, 6 e 7) abaixo apresentam a média de rendimento dos servidores públicos da União, seus aposentados e pensionistas, discriminados entre Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário e Ministério Público Federal. Os dados disponibilizados nos Anuários Estatísticos da Previdência Social nos permitem retroagir apenas até o ano de 2013³⁹.

³⁸ A reforma de 1998 restringiu a paridade à remuneração. A reforma de 2003 restringiu a regra aos servidores que ingressaram no serviço público até 01/01/2004 e substituiu a integralidade pela média do salário de contribuição.

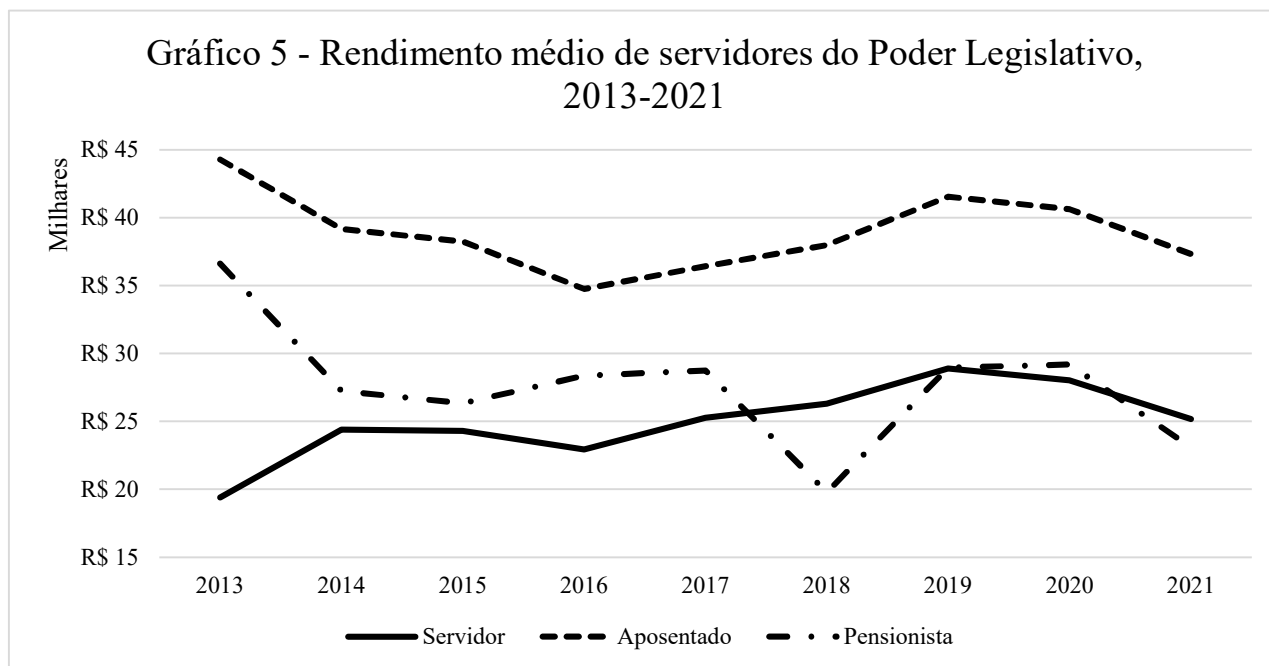
³⁹ Solicitei, via e-SIC, dados sobre rendimentos de aposentados e pensionistas da União para o período 1995-2022. A resposta obtida, no entanto, é de que todas as informações publicamente disponíveis sobre a Previdência do Servidor Público estavam disponíveis no mesmo site em que obtive os dados para o período 2013-2021.

Gráfico 4 - Rendimento médio de servidores do Poder Executivo, 2013-2021



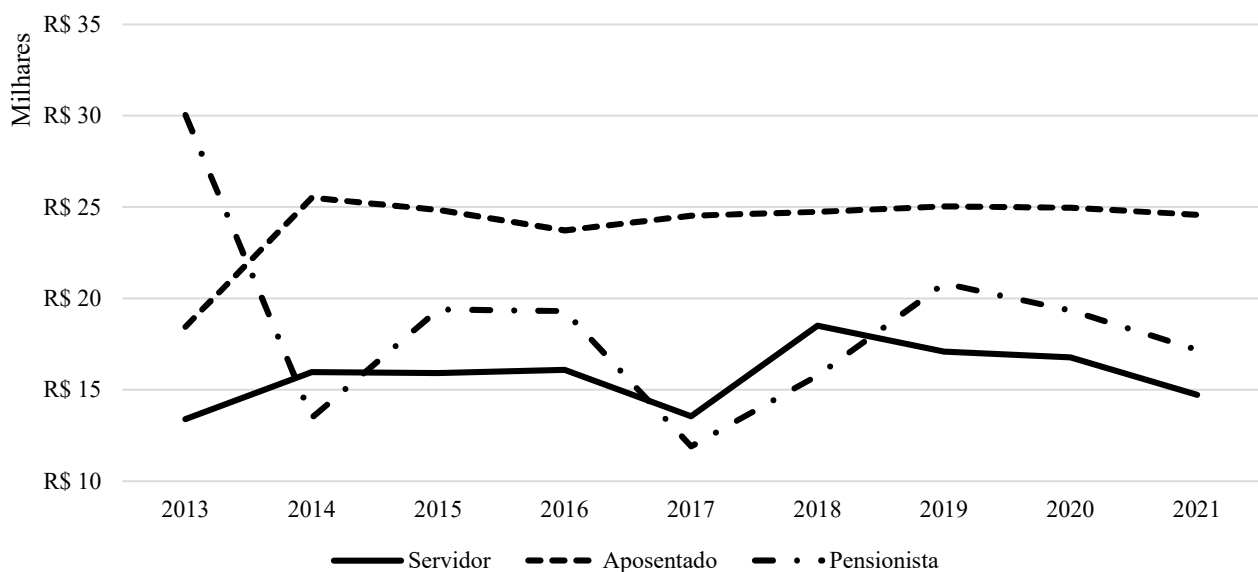
Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do AEPS (Anuário Estatístico da Previdência Social), disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>. Valores corrigidos pelo IPCA até agosto de 2023.

Gráfico 5 - Rendimento médio de servidores do Poder Legislativo, 2013-2021



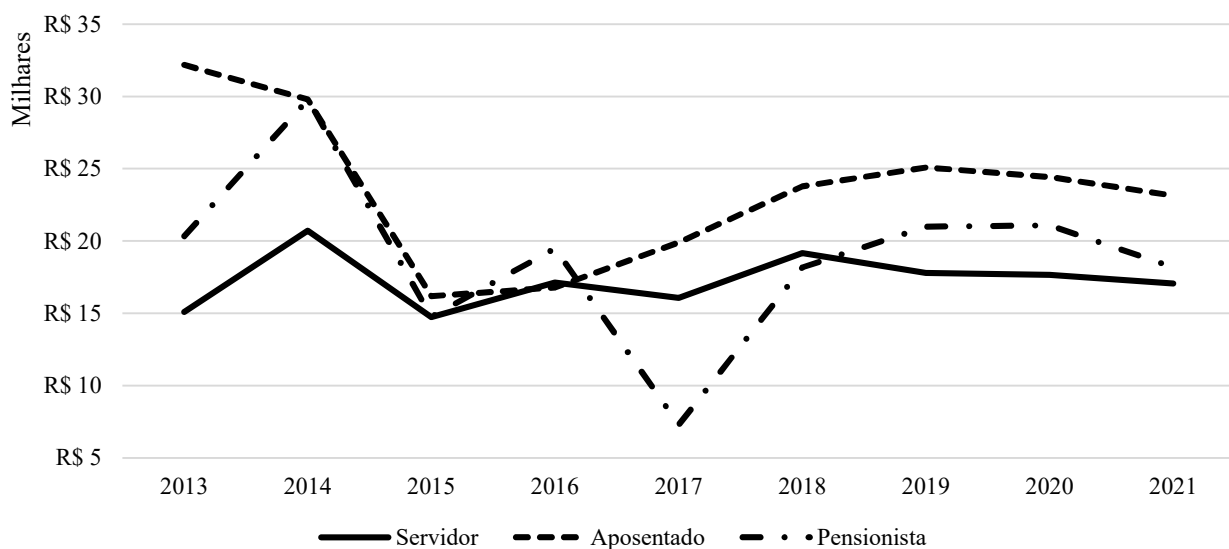
Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do AEPS (Anuário Estatístico da Previdência Social), disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>. Valores corrigidos pelo IPCA até agosto de 2023.

Gráfico 6 - Rendimento médio de servidores do Poder Judiciário, 2013-2021



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do AEPS (Anuário Estatístico da Previdência Social), disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>. Valores corrigidos pelo IPCA até agosto de 2023.

Gráfico 7 - Rendimento médio de servidores do Ministério Público, 2013-2021



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do AEPS (Anuário Estatístico da Previdência Social), disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>. Valores corrigidos pelo IPCA até agosto de 2023.

O primeiro aspecto a ser notado é que, em todo o período, os valores médios das aposentadorias e pensões dos RPPS da União ultrapassam em muito o teto do INSS – apenas o valor médio das pensões do Executivo entre 2015 e 2021 ficou abaixo.

Os valores mais elevados são observados nas aposentadorias de servidores do Legislativo, que registraram médias entre R\$34 mil e R\$45 mil – em 2021 a média foi de R\$37 mil, quase seis vezes maior do que o teto do INSS, à época de R\$6.433,57. O Judiciário e o Ministério Público vêm em seguida, com os salários e benefícios de servidores ligados ao Poder Executivo registrando os menores valores.

Uma segunda evidência importante a ser destacada é que as aposentadorias representam valores médios superiores ao de salários de servidores ativos em todos os recortes, com exceção do Poder Executivo, no qual há grande proximidade entre os valores.

Isso significa que, apesar das mudanças nas fórmulas de cálculo ocorridas desde 1988, os mecanismos redutores ainda possuem um efeito médio limitado sobre a totalidade dos benefícios pagos a servidores públicos inativos.

O terceiro ponto importante é que os valores médios sofrem variação mais intensa do que a observada na distribuição de benefícios por faixa de valor do INSS. Alguns fatores nos ajudam a formular hipóteses sobre possíveis explicações.

Um deles, e o maior limitador para nossas interpretações, é o fato de que estamos lidando com médias. Os dados disponíveis não nos permitem inferir que o valor real das aposentadorias e pensões sofreu variação, pois o fluxo de entrada e saída de beneficiários entre um ano e outro também altera o resultado da média obtida⁴⁰.

Outra questão importante sobre a volatilidade do valor médio dos benefícios é o atrelamento dos reajustes dos salários dos servidores ativos ao dos benefícios do RPPS. Assim, períodos em que há congelamento de salários do funcionalismo público (como ocorreu no governo Bolsonaro) se refletem em variação no valor real médio dos benefícios. Se observamos os anos de 2019, 2020 e 2021, há uma leve tendência de queda

⁴⁰ Se, hipoteticamente, há um reajuste real sobre as aposentadorias em um determinado ano, mas muitos aposentados falecem no mesmo período, o valor médio das aposentadorias tende a cair, apesar do valor singular de cada aposentadoria ter aumentado.

nos valores médios de aposentadorias e pensões – curva menos acentuada para aposentadorias do Judiciário.

As modalidades de benefícios existentes no RPPS são as mesmas do RGPS. Dentro da categoria ampla de “Aposentadoria” presente nos gráficos estão contidos os subtipos “por Idade” e “por Tempo de Contribuição”. No entanto, a discriminação desses dados, bem como informações sobre acesso a Auxílios, não está disponível.

2.2.6 – A Previdência dos Militares das Forças Armadas

A previdência dos militares das Forças Armadas possui características particulares. Apesar de serem servidores do governo federal, suas aposentadorias e pensões não são diretamente ligadas ao RPPS da União, bem como as regras que regem o acesso, a fórmula de cálculo e a duração dos benefícios são distintas das aplicadas aos servidores civis. Também não existe um instituto previdenciário responsável especificamente por gerir uma política previdenciária para eles.

Teoricamente, militares não se aposentam, eles são transferidos para a Reserva Remunerada após cumprirem um período mínimo de serviço ou são Reformados (quando são transferidos definitivamente para a inatividade). Na prática, a reserva e a reforma representam uma aposentadoria.

A legislação que rege a inatividade dos militares é a Lei 6.880, de 1980, parte do Estatuto dos Militares. No texto original, o pedido de transferência para a Reserva Remunerada poderia ser feito após 30 anos de serviço – período ampliado para 35 anos no governo Bolsonaro.

A transferência para a reserva também ocorre quando o militar atinge uma idade limite sob determinada patente e não é promovido. Quanto mais elevada a patente, maior a idade máxima. Por exemplo, atualmente um Major⁴¹ ou Capitão de Corveta⁴², primeiras patentes de Oficial Superior, vai para reserva ao completar 61 anos. Já um Almirante de Esquadra, General de Exército ou Tenente-Brigadeiro⁴³, as mais altas patentes de cada Força, vai para a reserva ao completar 70 anos.

⁴¹ Patente do Exército e Aeronáutica.

⁴² Patente da Marinha.

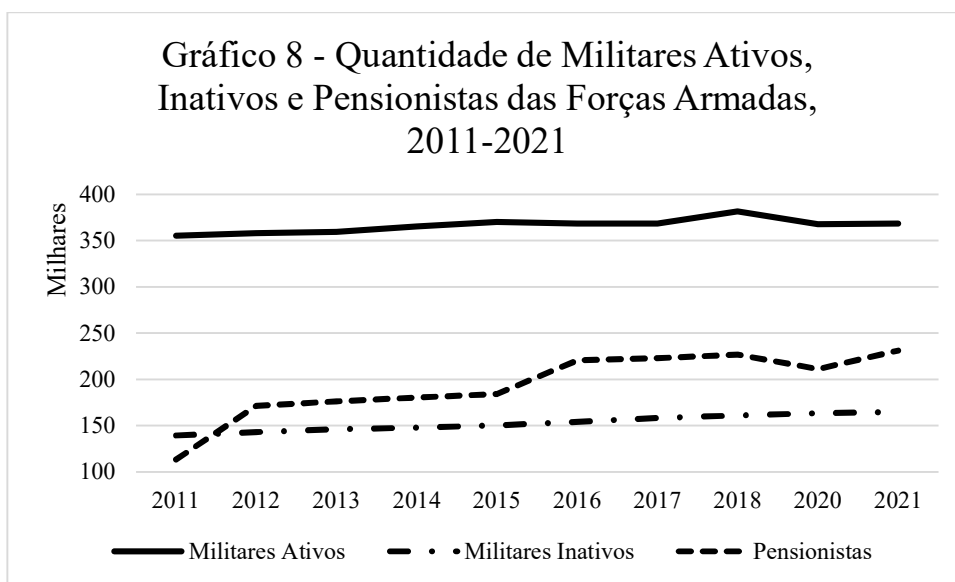
⁴³ Na sequência, patentes da Marinha, Exército e Aeronáutica.

Militares das Forças Armadas têm seus benefícios previdenciários financiados por meio de contribuições dos militares da ativa e da reserva. Pensionistas passaram a ter contribuições deduzidas de seu contracheque a partir de 2019.

O déficit decorrente do desequilíbrio entre receitas e despesas é coberto com recursos do orçamento da União. A lógica de financiamento, portanto, é similar à do regime de repartição, mas no caso dos militares não há uma instituição de gestão previdenciária (como o INSS) ou um “Regime de Previdência” destacado (como o RGPS ou RPPS).

O governo Bolsonaro realizou, em 2019, algumas mudanças nas regras previdenciárias de militares, conjuntamente com a reestruturação de carreiras e regras de bonificação salarial. Na época, as Forças Armadas e o governo se referiam a um “Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas”. Apesar de, naquela conjuntura, a expressão ter sido utilizada em documentos oficiais, não há uma instituição ou uma legislação consolidada que tenha essa denominação.

Como podemos observar no Gráfico 8, a quantidade de militares ativos das Forças Armadas foi relativamente constante na última década. Já o número de militares inativos e, principalmente, pensionistas apresentou tendência de crescimento no período.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Ministério da Defesa.

Enquanto o número de militares ativos aumentou em 13 mil, foram 25 mil novos inativos entre 2011 e 2021, e 120 mil novos pensionistas – mais que o dobro do observado

no início da série. Em 2011, havia 1,4 militar ativo para cada inativo ou pensionista (somados). Com a tendência de crescimento mais acelerado do grupo de inativos e pensionistas, a relação passou a ser de 0,92 em 2021.

Os pagamentos dos proventos de ativos, inativos e pensionistas são realizados diretamente por departamentos de administração de pessoal das Forças Armadas⁴⁴, com recursos do Ministério da Defesa⁴⁵. Assim, como no caso dos servidores públicos civis, os dados previdenciários de militares são muito mais restritos do que os disponíveis para o RGPS.

No Gráfico 9, apresento uma estimativa de valor médio dos benefícios pagos aos militares inativos e pensionistas para o período 2011-2021. Ao contrário do que ocorre com o RPPS dos civis, não havia dados disponíveis para militares no AEPS-Infologo, principal fonte de dados online da Previdência Social.

A média estimada foi construída a partir do número de militares inativos e pensionistas, obtida em anexos compilados de Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias⁴⁶, e das despesas totais por ano com esse público nas rubricas de ação orçamentária “Inativos Militares das Forças Armadas” e “Pensões Militares das Forças Armadas”⁴⁷, que constam nos bancos de dados da Câmara dos Deputados.

Após corrigir os valores pelo IPCA-IBGE (índice de inflação usado pelo Governo Federal como referência para reajustes da Previdência Social), a despesa total anual foi dividida pelo número de beneficiários militares e, em seguida, dividida por treze (correspondentes aos doze meses do ano, mais uma parcela de décimo terceiro).

O valor médio dos rendimentos pagos a militares inativos variou entre R\$14 mil e R\$16 mil no período 2011-2021, com leve tendência de aumento na segunda metade da série, mas com uma queda de 2020 para 2021 que praticamente igualou as médias do primeiro e do último anos da série.

⁴⁴ São eles: Centro de Pagamento do Exército (CPEX), Subdiretoria de Pagamento de Pessoal da Aeronáutica (SDPP/DIRAD/FAB) e Pagadoria do Pessoal da Marinha (PAPEM).

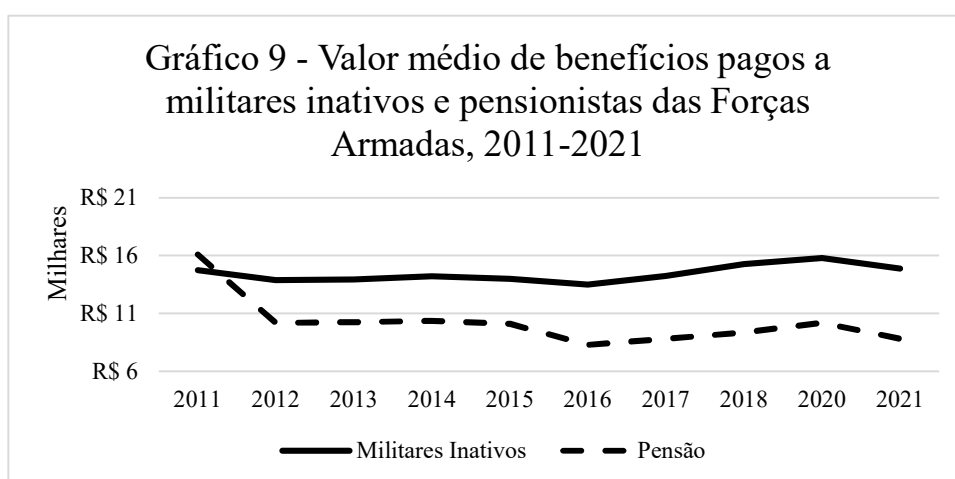
⁴⁵ A execução dos valores ocorre pelas ações orçamentárias “Inativos Militares das Forças Armadas” e “Pensões Militares das Forças Armadas”.

⁴⁶ Não foram encontrados, nos PLDO, dados de números de militares em 2019.

⁴⁷ Obtive dados de despesas com RPPS da União e previdência dos militares desde o ano 2000, mas o número de militares inativos e pensionistas só está disponível a partir de 2011, razão que limita o alcance temporal das estimativas.

Já o valor médio das pensões militares apresentou maior volatilidade, iniciando a série acima dos R\$16 mil, sofrendo uma forte queda para a casa dos R\$10 mil entre 2012 e 2016, e variando entre R\$8 mil e R\$10 mil nos anos seguintes.

Apesar dos valores médios observados para a comunidade militar estar abaixo da registrada por servidores inativos e pensionistas do Legislativo, Judiciário e Ministério Público, e próxima aos valores do Executivo, existe uma grande variação nos rendimentos internos ao grupo.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do AEPS (Anuário Estatístico da Previdência Social), disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>. Valores corrigidos pelo IPCA até agosto de 2023.

O rendimento de militares inativos é equivalente ao dos ativos de mesmo posto ou graduação. Em 2020, o salário de um Almirante-de-Esquadra, General de Exército ou Tenente-Brigadeiro era de R\$13.471,00 (Lei nº 13.954, 2019). Porém, aplicados os adicionais de habilitação e disponibilidade do militar, o salário bruto ficava em torno de R\$30 mil mensais. No mesmo ano, o salário de um Primeiro-Sargento (praça que é quadro fixo de carreira militar), por exemplo, era de R\$4.770,00. Como os adicionais aplicados a essa patente são menores, o salário final poderia ficar em torno de R\$7 mil.

Os dados disponíveis não nos permitem precisar exatamente qual é o grau de desigualdade interna aos rendimentos de militares das Forças Armadas. É certo, porém, que os valores médios em torno de R\$14mil e R\$16mil estão bastante distantes dos rendimentos recebidos pela maioria dos Oficiais, mesmo aqueles de Oficiais Superiores

e Oficiais Gerais – justamente os grupos sobre os quais incidem os percentuais de adicionais mais expressivos⁴⁸.

Com a aprovação da Lei nº 13.954/2019, no governo Bolsonaro, a tendência é de que haja elevação nos salários pagos pelas Forças Armadas, pois há previsão de aumento progressivo dos percentuais de adicionais. O Adicional por Altos Estudos – Categoria I, por exemplo, subiu de 30% sobre o rendimento base em junho de 2020 para 73% em julho de 2023. Esse e outros adicionais são incorporados ao soldo do militar e, assim, serão parte permanente de sua remuneração na reserva.

Seguindo a regra de paridade, também existente no caso dos servidores públicos civis, os novos adicionais vigentes aos militares da ativa são aplicados também sobre a remuneração de militares da reserva remunerada e reformados.

Na prática, a “reestruturação de carreiras dos militares” realizada pelo governo Bolsonaro – aqui tratada também como Reforma da Previdência, dado seu impacto direto sobre remuneração de militares inativos e pensionistas – representa um aumento salarial para o oficialato das Forças Armadas, pois a promoção para determinadas patentes tem como pré-requisito a realização de cursos e obtenção de títulos que, posteriormente, se convertem em adicionais.

2.2.7 – O Regime de Previdência Complementar

O Regime de Previdência Complementar organiza planos privados de previdência, operados segundo o modelo de capitalização. O cidadão que opta por contratar esse tipo de plano realiza depósitos em uma reserva individual, que são administradas como investimentos por entidades privadas e, posteriormente, convertidos em uma aposentadoria compatível com o montante acumulado. A previdência privada é um tipo de investimento. Os recursos são alocados pelas administradoras em fundos, visando rentabilidade, e há incidência de Imposto de Renda.

Há dois tipos de plano de Previdência Privada: PGBL e VGBL. Os investimentos depositados em PGBL tem incidência de Imposto de Renda sobre o capital e os

⁴⁸ Oficiais Gerais e Militar em cargo de comando, direção ou chefia, por exemplo, recebem um adicional de 10% sobre o salário. Essas são posições que não podem ser alcançadas por praças ou Oficiais Graduados, Subalternos e Intermediários – ou seja, para exercer cargo de comando, direção ou chefia é necessário ser, no mínimo, Major.

rendimentos. Os montantes investidos podem ser usados para dedução de até 12% da renda tributável do cidadão na declaração de Imposto de Renda. Quando os valores investidos são resgatados e o participante está sob a tabela regressiva (ver explicação abaixo), o imposto de renda incidente pode ser maior (máximo de 35%) ou menor (mínimo de 10%) do que o contratante pagaria originalmente sobre sua renda tributável.

Os planos VGBL tem incidência de Imposto de Renda apenas sobre os rendimentos, mas os aportes não podem ser utilizados para dedução da renda total tributável na declaração de Imposto de Renda.

Não é possível migrar um mesmo plano de PGBL para VGBL ou vice-versa, mas um cidadão pode ter quantos planos de previdência complementar desejar.

Além de definir o tipo de plano, o cidadão também deve optar por adesão à tabela de tributação progressiva ou regressiva. Na tabela progressiva, o imposto de renda incide sobre os valores previstos na tabela tradicional que define a cobrança sobre outras fontes de renda tributáveis. Já a tabela regressiva considera a data de depósito do valor a ser resgatado. Quanto mais antigo, menor a alíquota incidente.

Para o debate de reformas previdenciárias, um aspecto relevante do regime complementar é a existência de dois segmentos: um aberto e outro fechado.

As Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC) possuem planos que podem ser aderidos por qualquer cidadão. São os planos de previdência privada operados por seguradoras de mercado e tem por objetivo proporcionar rendimentos adicionais aos cidadãos após a aposentadoria. A adesão a planos de entidades abertas é livre e ilimitada – ainda que não seja economicamente racional, para os sujeitos, dispersar seus recursos entre muitos planos.

Os planos de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), por sua vez, são exclusivos para cidadãos que tenham vínculo empregatício com determinadas empresas ou órgãos públicos, ou que possuam vínculo associativo com determinados sindicatos ou associações representativas e profissionais. É a instituição dessas entidades que condiciona o ente federado a aplicar o teto do RGPS aos servidores vinculados ao RPPS.

A criação de institutos previdenciários de entes federados inaugura a aplicação do teto do RGPS aos servidores que, a partir daquela data, tomarem posse de cargos públicos efetivos.

A adesão à previdência complementar é facultativa. Assim, um servidor que assume seu cargo após a criação do instituto de previdência complementar pode optar por não aderir ao plano complementar. Servidores que tomaram posse antes da criação do instituto também podem aderir aos planos, mas renunciam às fórmulas de cálculo que possibilitam benefícios acima do teto do RGPS.

A Lei 12.618/2012 autorizou a criação de previdências complementares da União separadas por Poderes, uma para o Executivo, uma para o Legislativo e outra para o Judiciário, Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público.

As instituições estão divididas da seguinte forma. Há uma Funpresp (sem complemento de especificação no nome) que possui dois planos: ExecPrev para servidores do Executivo, LegisPrev para servidores do Legislativo. Já previdência complementar do Judiciário, Ministério Público e Conselho Nacional do Ministério Público é administrada pela Funpresp-Jud,

A aplicação do teto do INSS para servidores públicos federais vale para aqueles que ingressaram a partir de 2013 – depois da aprovação da Lei 12.618/2012 – ou para os que ingressaram antes e optam por aderir ao plano complementar.

A contribuição na Previdência Complementar ocorre com uma parcela mensal do servidor e outra de igual valor por parte da União. Do ponto de vista de uma previdência privada, seria como um plano com rentabilidade mensal de 100% – o que torna a adesão bastante atrativa para os servidores. Também existe a possibilidade de o servidor realizar contribuições esporádicas, da mesma forma que ocorre em planos de previdência privada de entidades fechadas.

O servidor que já possui um plano de previdência privada (de entidade aberta ou fechada) pode fazer portabilidade para a Funpresp, desde que o plano original seja PGBL.

As Funpresp seguem o modelo de contribuição definida com possibilidade de adesão a uma de três alíquotas de contribuição: 7,5%, 8% ou 8,5%. O valor do benefício a ser recebido depende, portanto, dos níveis salariais do servidor ao longo de sua vida laboral.

A Funpresp do Executivo e Legislativo tem aproximadamente 103 mil participantes e um patrimônio de R\$6,49 bilhões investidos em títulos públicos (74%), títulos de crédito privado (9,1%) e ações (8,8%), por exemplo. Já a Funpresp-Jud possui 29 mil participantes, um patrimônio de R\$2,3 bilhões.

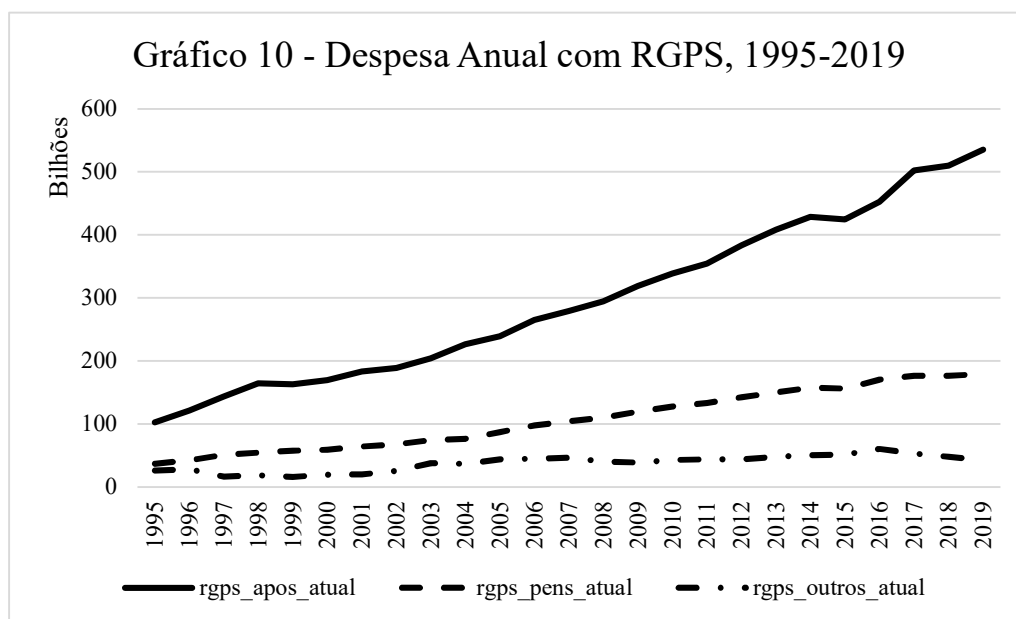
Apesar de serem servidores do Executivo Federal, os militares das Forças Armadas não estão submetidos a nenhum plano de Previdência Complementar. A esse grupo seguem mantidas as regras que proporcionam direito de acessar benefícios previdenciários acima do teto do RGPS. Conforme apresentado na seção *Militares*, o financiamento dos soldos da reserva remunerada e das pensões é custeado parcialmente pelas contribuições dos militares ativos, inativos e pensionistas, e o déficit é coberto com recursos do orçamento federal.

2.2.8 – As Despesas Previdenciárias e o Valor dos Benefícios em Perspectiva Comparada

A tendência de elevação das despesas previdenciárias é o principal suporte argumentativo para a defesa de reformas da previdência no debate público. O crescimento das despesas é impulsionado por um contexto de aumento das taxas de sobrevivência, quedas nas taxas de fecundidade, transição ocupacional para o setor de serviços e diminuição nas taxas médias de crescimento econômico. Nesta seção, apresento dados sobre despesas por regime previdenciário e o valor médio dos benefícios em cada um deles.

O Gráfico 10 apresenta as despesas anuais do RGPS com benefícios entre 1995 e 2020, divididos em três categorias: aposentadorias⁴⁹, pensões por morte e outros (somatória de: auxílio-doença, auxílio-acidente, auxílio-reclusão, salário-maternidade, salário-família, abono de permanência, vantagem do servidor e auxílio-suplementar). Os valores foram corrigidos pelo IPCA acumulado de dezembro de cada ano a fevereiro de 2023.

⁴⁹ Engloba os benefícios: aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por invalidez.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do AEPS (Anuário Estatístico da Previdência Social), disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>. Valores corrigidos pelo IPCA até agosto de 2023.

Como podemos observar, o nível das despesas com aposentadorias do RGPS cresceu 421% no período, saltando de R\$100 bilhões em 1995 para 535 bilhões em 2019. As despesas com pensões, por sua vez, tiveram um crescimento de intensidade similar, 385%, passando de R\$39 bilhões em 1995 para R\$179 bilhões.

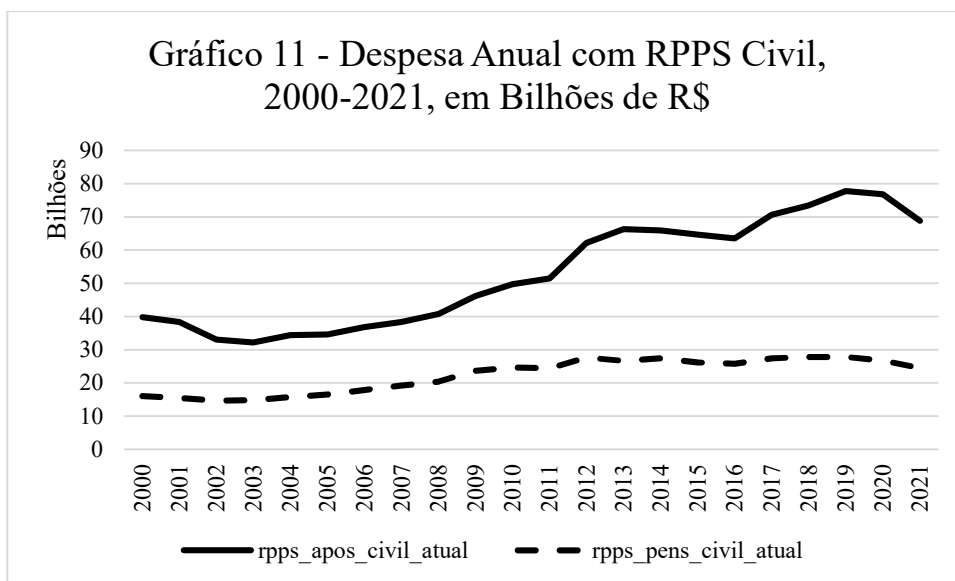
A aderência na evolução de despesas dessas duas categorias está associada a dois pontos. Primeiro, idosos aposentados que estão casados ou possuem relação estável têm seu benefício convertido em pensão para o cônjuge em caso de óbito. Não é necessário comprovar dependência econômica⁵⁰ e esses dois benefícios podem ser acumulados. Segundo, os índices de reajuste de aposentadorias e pensões é o mesmo. Considerando que mais de 60% dos benefícios do RGPS possuem valor igual a um salário mínimo, piso da previdência, é esperado que as duas curvas possuam comportamento similar.

Já os benefícios classificados na categoria “Outros” tiveram elevação mais modesta, de 64% entre 1995 e 2019 (com pico de 133% em 2016). A menor intensidade de crescimento das despesas com esses benefícios está associada ao fato de que a maior parte deles não é vitalícia⁵¹, fazendo com que o fluxo de entrada e saída de beneficiários amenize a tendência de elevação de gastos.

⁵⁰ Além da dimensão econômica, o INSS considera dependência familiar como critério de elegibilidade suficiente para concessão da pensão por morte.

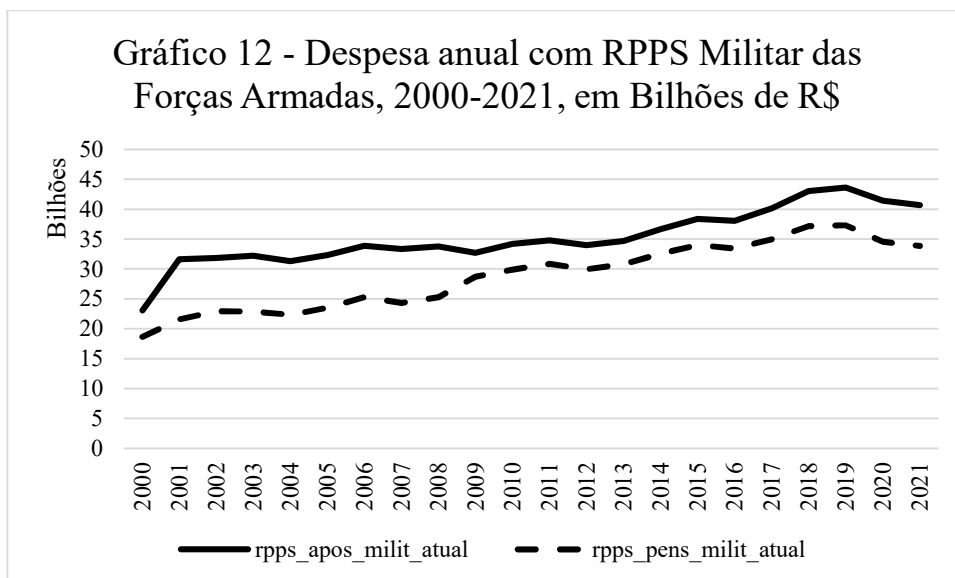
⁵¹ O auxílio-acidente tem caráter indenizatório e é vitalício.

As despesas executadas com os RPPS civil e militar também registraram aumento no período 2000-2021 (não foram encontrados dados para anos anteriores). Os Gráficos 11 e 12 apresentam a evolução desses gastos.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do AEPS (Anuário Estatístico da Previdência Social), disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>. Valores corrigidos pelo IPCA até agosto de 2023.

As execuções orçamentárias com aposentadorias de servidores civis variaram de R\$39,8 bilhões em 2000 para R\$68,8 bilhões em 2021, um crescimento de 72,9%. O pico é observado em 2019, quando a cifra anual foi de R\$77,8 bilhões (95% superior ao ano 2000). Já as pensões do RPPS civil subiram de R\$16,1 bilhões em 2000 para R\$24,6 bilhões em 2021, um aumento de 52,3%. A maior variação percentual ocorreu em 2018, quando a diferença com relação ao período inicial da série foi de 72,6%.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do AEPS (Anuário Estatístico da Previdência Social), disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>. Valores corrigidos pelo IPCA até agosto de 2023

Por fim, as despesas anuais com militares inativos registraram crescimento de 76,3% entre 2000 e 2021, passando de R\$23 bilhões para R\$40 bilhões – o pico foi em 2019, com R\$43,6 bilhões (89% a mais do que em 2000). Os gastos com pensões militares subiram de R\$18 bilhões em 2000 para R\$33,8 bilhões em 2021 (variação de 81%), com pico de R\$37,3 bilhões em 2019 (variação de 99,8% com relação a 2000).

A menor intensidade do crescimento das despesas com aposentadorias e pensões de servidores públicos – com queda decorrente da ausência de reajustes –, tem duas explicações, associadas entre si.

A primeira está nos mecanismos de reajuste de benefícios. A maior parte dos benefícios do RGPS são de um salário mínimo, que possui previsão constitucional de reajuste para preservação de seu valor real. Mesmo nos anos em que não houve reajuste acima da inflação – durante a recessão da última década e, deliberadamente, no governo Bolsonaro – o salário mínimo não sofreu depreciação relevante⁵².

Da mesma forma, os benefícios de valores superiores também receberam reajustes que lhes preservaram o valor real. É importante lembrar que o índice aplicado a benefícios acima do salário mínimo é o mesmo utilizado para reajustar o teto previdenciário. Se o

⁵² Os reajustes promovidos pelo governo Bolsonaro subestimavam a inflação dos meses de dezembro de e resultaram pequena desvalorização real do salário mínimo.

governo não reajusta esses benefícios, ou os reajusta com índices modestos, o teto previdenciário – e conseqüentemente o potencial arrecadatório do governo – também começará a ser depreciado.

Os reajustes dos RPPS civil e militar estão atrelados aos salários dos servidores ativos de cada categoria. A maioria das categorias de funcionários públicos federais não recebe reajuste salarial desde 2019⁵³. Assim, além dos rendimentos individuais terem sido depreciados, há tendência de redução residual das despesas totais com a previdência desse grupo, como observado entre 2019 e 2021 para os servidores civis e, menos intensamente, para os militares inativos e pensionistas desse grupo⁵⁴.

O segundo fator que explica a diferença nas despesas entre RGPS e RPPS está na magnitude de cada sistema. Entre 2013 e 2020, o aumento no número de beneficiários dos três sistemas foi similar. O RGPS passou de 31,7 milhões de beneficiários para 37,1 milhões (crescimento de 16,7%). O RPPS civil foi de 688 mil beneficiários para 784 mil (crescimento de 14,7%). O RPPS dos militares, por sua vez, passou de 322 mil beneficiários para 375 mil (crescimento de 16,2%).

Apesar do ritmo de crescimento do número de beneficiários ser similar, a diferença de magnitude entre os sistemas é enorme. Em 2020, o número de beneficiários do RGPS era 4,7 vezes maior do que o de beneficiários do RPPS civil, e dez vezes maior do que o de beneficiários do RPPS militar. Uma pequena elevação percentual aplicada sobre um enorme contingente de beneficiários resulta em um grande aumento de despesas. Um grande aumento percentual – como a elevação do Adicional de Altos Estudos das Forças Armadas – sobre poucos beneficiários resulta em um aumento proporcionalmente pequeno de despesas⁵⁵.

Além da questão da magnitude dos grupos populacionais, há um outro aspecto que diferencia fortemente o RGPS dos RPPS civil e militar: o valor dos benefícios.

Ainda que tenham ocorrido mudanças que tendem a provocar maior efeito redutor sobre aposentadorias de servidores civis nos próximos anos, as regras vigentes nas

⁵³ O governo Lula deve aprovar reajuste linear de 9% a todos os servidores públicos federais em 2023.

⁵⁴ A diminuição na intensidade da queda de despesas com militares inativos e seus pensionistas provavelmente é um efeito da reestruturação de carreiras promovida pelo governo Bolsonaro. Não é possível defender esse argumento assertivamente pela indisponibilidade de dados.

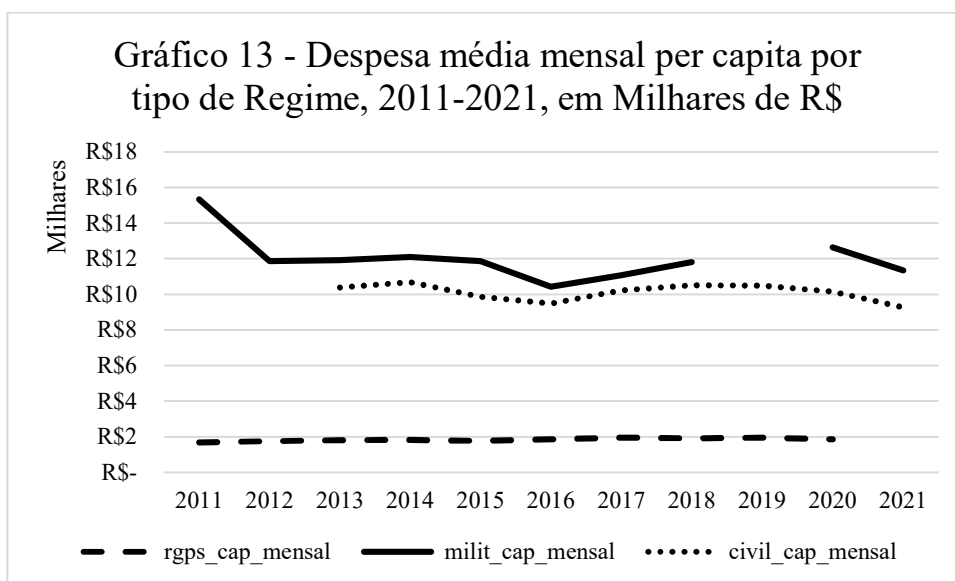
⁵⁵ Como disse um sábio da concisão, pouco por cento de muito é muito, muito por cento de pouco é pouco. Honestamente, desconheço o autor dessa frase, mas ela é muito elucidativa. Se a referência for encontrada, será incluída na presente tese.

últimas décadas lhes proporcionaram o recebimento de benefícios muito próximos aos salários recebidos quando estavam na ativa. A aproximação do valor das aposentadorias de servidores civis e do RGPS só irá ocorrer no longo prazo. No caso de militares, o soldo é mantido integralmente na passagem da ativa para inatividade.

O cálculo de benefícios do RGPS, por sua vez, foi objeto de fórmulas com efeitos redutores mais intensos desde a década de 1990. Além de serem mais intensos, eram fórmulas de aplicabilidade mais imediata do que as observadas no caso dos RPPS – a União, lembrando, só criou seu instituto de Previdência Complementar em 2012, quase dez anos depois de aprovada a Emenda Constitucional que lhe concedia essa prerrogativa.

Não bastasse a diferença nos elementos redutores, há uma importante desigualdade entre os rendimentos recebidos por servidores públicos e trabalhadores do setor privado. Essa diferença no nível dos salários, bem como o distinto padrão de estabilidade e volatilidade em ocupações que caracteriza a trajetória desses grupos no mercado de trabalho, resulta na reprodução da desigualdade observada durante o período de atividade laboral nos sistemas previdenciários.

O Gráfico 13 apresenta o valor médio dos benefícios pagos no RGPS e RPPS civil e militar. O resultado foi obtido a partir da divisão da despesa total pelo número de beneficiários para cada ano. Os dados de número de beneficiários militares para o ano de 2019 e de servidores civis inativos para os anos de 2011 e 2012 não foram encontrados.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do AEPS (Anuário Estatístico da Previdência Social), disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>. Valores corrigidos pelo IPCA até agosto de 2023

Os resultados indicam que, apesar das despesas totais com benefícios do RGPS representarem a grande maioria dos gastos previdenciários, a desigualdade no nível dos benefícios pagos entre os regimes é muito grande.

A média do benefício pago a cidadãos vinculados ao RGPS ficou abaixo de R\$2 mil reais mensais em todo o período. Já os benefícios pagos a servidores públicos, civis ou militares, ficou abaixo dos R\$10 mil apenas nos anos de 2015 e 2016, para servidores civis.

Em 2020, último ano para o qual há dados disponíveis para os três grupos, o valor médio de benefício pago a militares inativos e seus pensionistas foi 6,7 vezes maior do que o pago a beneficiários do RGPS. Na mesma comparação, o benefício médio de servidores civis inativos foi 5,4 vezes superior ao pago a beneficiários do RGPS.

Capítulo 3 – FHC inaugura reformas da previdência: consequências eleitorais incertas e constrangimento da base governista

Servidores públicos possuem, historicamente, direitos mais privilegiados de acesso a aposentadorias e pensões do que trabalhadores do setor privado. As regras que definem o valor dos benefícios também são mais generosas, tendo iniciado o período pós-88 com a possibilidade de o servidor receber uma aposentadoria maior do que salário de seu último cargo em atividade.

Quando falamos em “servidores públicos”, estamos tratando de um conjunto amplo de trabalhadores, vinculados às mais distintas áreas de atuação do Estado. A maior parte dos servidores possui o conjunto “básico” de direitos previdenciários: aposentadoria a partir de determinada idade, tempo mínimo no serviço público e no cargo pelo qual irá se aposentar.

Algumas categorias específicas, no entanto, possuem direitos adicionais, como juízes e professores que tenham dedicado toda sua trajetória profissional ao magistério. As regras diferenciais que tratam desses grupos serão apresentadas ao longo do capítulo, conforme forem objeto das reformas da previdência. Por ora, atendo-me a destacar que, ao tratar de “Previdência dos Servidores Civis”, lido com heterogeneidade de direitos entre os grupos.

Os servidores públicos foram objeto de propostas de reforma da previdência de todos os governos desde 1995 – FHC, Lula, Rousseff, Temer e Bolsonaro. Desses, a proposta de Lula tratava exclusivamente dos servidores e a de FHC os tinha como principal público atingido.

Neste capítulo, apresentarei as disputas políticas ocorridas na primeira reforma da previdência pós-Constituição de 1988, proposta pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. A abertura do capítulo trata da condição privilegiada dos servidores públicos, porque os direitos desse público-alvo tiveram protagonismo na reforma de FHC. A tentativa mais relevante de retração de direitos dos trabalhadores privados apresentou-se apenas a partir de 1997⁵⁶. A mudança em questão, idade mínima para aposentadoria pelo RGPS (Regime Geral de Previdência Social), teve grande repercussão, dada a magnitude da imposição de perdas que representava. Mas as sucessivas derrotas sofridas pelo

⁵⁶ Na PEC original, havia previsão de restrição do salário-família para trabalhadores de baixa renda e transferência da definição de especificação das contribuições, carência para requerimento de benefícios e teto previdenciário para legislação complementar.

governo FHC ao longo dos quase quatro anos de tramitação da reforma da previdência se deram primordialmente sobre a previdência do setor público.

No presente capítulo, me dedico a apresentar as mudanças previdenciárias propostas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) em seu primeiro mandato (1995-1998). A reforma da previdência era uma agenda cara ao governo, e sua tramitação foi acompanhada por forte pressão do Poder Executivo. Como será demonstrado, o governo sofreu derrotas em diversas ocasiões e mobilizou lideranças para recolocar no texto os pontos mais importantes. A atuação estratégica da oposição e o constrangimento de parte da base aliada em apoiar medidas de imposição de perdas foram responsáveis pelas principais derrotas do governo. A pressão de magistrados, que ocupam posição de elite na burocracia estatal, também teve papel importante para frustrar os planos do governo FHC.

3.1 – A agenda do governo FHC e os termos da PEC

Fernando Henrique Cardoso assumiu seu primeiro mandato presidencial em 1995, com uma agenda de reformas que visava à modernização do Estado, controle de despesas públicas, privatização de estatais e aumento da eficiência do serviço público. Duas delas atingiam servidores públicos: a reforma gerencial, que trazia princípios de gestão da administração privada para o setor público (Bresser-Pereira, 1998), e a reforma da previdência.

Apesar da derrota mais famosa e midiática da reforma da previdência do governo FHC ter ocorrido na idade mínima de aposentadoria pelo RGPS⁵⁷, o texto original da PEC nº 33/1995 possuía muito mais dispositivos sobre a aposentadoria do setor público do que do privado. Em realidade, as principais modificações no RGPS foram incorporadas por parlamentares aliados em postos institucionais chave durante a tramitação do projeto, sobretudo no Senado.

A proposta original tinha, segundo Exposição de Motivos anexa à PEC, três objetivos principais: uniformizar os regimes de previdência, resgatar o caráter contributivo da Previdência Social e desconstitucionalizar questões que não eram

⁵⁷ A derrota da idade mínima para o RGPS realmente foi um duro golpe para o governo FHC, mas essa nova regra não constava no texto original da PEC, ela foi incluída no substitutivo do Senado, em 1997.

“afeitas” à Carta, como definição de tempo de contribuição, fórmulas de cálculo de benefício e teto previdenciário.

O primeiro objetivo dizia respeito apenas aos servidores públicos. Tratava-se (i) da tentativa de aplicar a esses grupos⁵⁸ regras mais próximas das vigentes para os trabalhadores regidos pelo RGPS e (ii) de extinguir critérios de aposentadoria especial para algumas categorias de servidores, como juízes e professores.

O segundo objetivo afetava servidores públicos e trabalhadores do setor privado, com o fim da contagem do “tempo fictício”. Seu impacto era mais relevante sobre os servidores, que podiam utilizar o tempo de licença-prêmio não gozada, em dobro, para contagem de tempo de serviço. Ou seja, servidores podiam utilizar um tempo abstrato, sob o qual não incidia contribuição previdenciária, para requerer aposentadoria. No setor privado, os mecanismos e o impacto do “tempo fictício” eram muito menores⁵⁹.

O terceiro objetivo era criar a possibilidade – e não obrigatoriedade – de transferir para lei complementar (i) a definição de critérios de tempo mínimo de exercício no serviço público, no cargo ocupado pelo servidor para requerimento de aposentadoria e algumas regras de definição do valor dos benefícios, e (ii) a especificação de segurados, regras de contribuição, idade e de valor dos benefícios do RGPS. Essa dimensão era importante também para aposentadorias rurais, que contavam com critérios de comprovação de trabalho exercido menos rígidos do que no mercado de trabalho urbano.

Alcançar o objetivo de transferir a definição de critérios de elegibilidade e fórmula de valor dos benefícios para legislação complementar teria uma consequência institucional nada desprezível. Com as regras previdenciárias inscritas na Constituição, alterações demandam apoio de 3/5 de parlamentares para serem aprovadas. Leis complementares, por sua vez, precisam de maioria absoluta dos membros de cada casa em duas sessões (50%, mais 1 voto)⁶⁰.

Assim, do ponto de vista dos mecanismos para adoção de medidas retrativas em política previdenciária, o primeiro objetivo (uniformização das regras) seria alcançado

⁵⁸ No plural, porque internamente ao funcionalismo público há grupos com direitos previdenciários diferenciados.

⁵⁹ Seria o caso, por exemplo, de um servidor público que decide migrar para o setor privado e tem licença prêmio não-gozada. O tempo de contribuição recíproca consideraria essa licença em dobro, da mesma forma que ocorre para servidores que ficassem até o fim da carreira no funcionalismo público.

⁶⁰ Em uma outra frente, que não estava incluída na PEC, o governo FHC atuou para reduzir a evasão das contribuições e, assim, aumentar as receitas previdenciárias.

após a concretização do terceiro (desconstitucionalização). Em outras palavras, primeiro o governo FHC aprovaria uma Proposta de Emenda à Constituição retirando da Carta as regras de carência, contribuição, valor dos benefícios e critérios de elegibilidade para aposentadoria. Posteriormente, o governo apresentaria uma proposta de Lei Complementar para definir esses pontos, com os mesmos critérios para o Regime Geral de Previdência Social e para o Regime Próprio de Previdência Social, uniformizando os critérios de aposentadoria, definição de valores e contribuição de trabalhadores dos setores público e privado.

Em outras palavras, o governo FHC anunciou a intenção de uniformizar as regras previdenciárias dos setores público e privado, mas transferia os pontos que eram mais sensíveis – e concretos – para legislação complementar a ser posteriormente debatida.

Como irei apresentar, a desconstitucionalização ficou fora do jogo logo no início da tramitação, por decisão do primeiro relator da PEC, que era ligado ao funcionalismo público (detalhes adiante). A inserção de novos artigos por relatores aliados do governo indica quais seriam, potencialmente, as medidas retrativas que seriam tratadas em Lei Complementar: cobrança previdenciária de servidores inativos, equalização dos tetos previdenciários do RPPS e RGPS, fator redutor para benefícios que superassem o teto do RGPS e regras de financiamento para fundos de previdência complementar de servidores públicos.

Esses pontos acabaram sendo incorporados à PEC ao longo da tramitação, com boa parte deles sendo rejeitada pelo acionamento de DVS (Destaque para Votação em Separado) por parte da oposição. Em outras palavras, relatores aliados de FHC apresentaram pareceres que atendiam aos interesses do governo. A oposição, por sua vez, apresentava DVS para que os temas mais sensíveis da reforma ficassem em evidência, uma forma de constranger os membros da coalizão que temiam punição eleitoral futura por apoiarem a reforma. A estratégia da oposição deu certo, e pontos importantes da PEC foram derrotados via DVS.

Em abril de 1996⁶¹, a coalizão do governo era composta por PSDB, PMDB, PFL, PTB e PPB (CEBRAP/NECI, 2016). Juntos, esses partidos somavam 396 deputados federais. Como são necessários 308 votos para aprovar uma PEC e os eventuais DVS

⁶¹ A primeira votação em plenário ocorreu em junho de 1996, portanto, com a configuração descrita da coalizão em vigor.

(Destaques para Votação em Separado), se a base governista se comportasse de maneira disciplinada, haveria margem confortável de votos para passar o texto, destaques e emendas segundo as preferências do governo.

PSDB, PFL e PTB formaram a coligação pela qual FHC foi eleito presidente da República em 1994. O PMDB passou a integrar a base logo no início do governo, ao receber pastas ministeriais. O PPB entrou para a coalizão durante a reforma da previdência, quando o governo identificou dificuldades em votações de DVS e concedeu uma pasta ao partido, a fim de ampliar sua base parlamentar.

Figueiredo e Limongi (1988) diferenciam o grupo formado durante as eleições e os partidos incorporados durante o mandato como coalizão eleitoral (PSDB, PFL e PTB) e coalizão ampliada (PMDB e PPB).

Em Propostas de Emenda à Constituição, todas as votações são nominais. Os membros da coalizão eleitoral que não queriam apoiar medidas politicamente sensíveis e não queriam se indispor com o governo optavam majoritariamente pela ausência do Plenário. Já os membros da coalizão ampliada, menos amarrados à agenda do governo e menos vulneráveis a retaliações, optavam por votar contra as medidas politicamente sensíveis, sinalizando a seus eleitorados que estavam se posicionando na defesa de seus direitos (Figueiredo, Limongi, 1998).

Ainda que o comportamento legislativo tenha sido distinto entre as duas categorias de coalizão (eleitoral e ampliada), a indisciplina de alguns deputados específicos da coalizão eleitoral foi determinante para as derrotas do governo. Em algumas votações, o voto de um ou dois deputados da coalizão eleitoral a mais teria garantido vitória ao governo FHC em seus temas de maior interesse.

A oposição, por sua vez, se contasse apenas com seus próprios deputados e com a capacidade de convencer aqueles que se posicionavam de maneira independente, poderia alcançar no máximo 120 votos.

Os dois principais meios de promover alterações no texto durante a tramitação são emendas parlamentares e DVS (Destaque para Votação em Separado). O ônus de formar maioria depende da posição governo-oposição em cada um dos instrumentos, conforme explico abaixo.

O deputado ou bancada que apresenta uma emenda parlamentar precisa de 308 votos para ter sua proposição aprovada. No caso do DVS, são necessários 308 votos para que o trecho em discussão seja mantido no texto.

Se a oposição almeja impor uma derrota ao governo com a inclusão de trechos à PEC em tramitação que contrariem as preferências do governo, é necessário apresentar uma emenda ao texto sob análise e angariar 308 votos. Tendo em vista que, mesmo considerando deputados independentes, a oposição a FHC chegaria no máximo a 120 votos, aprovar emendas contrárias ao interesse do governo era tarefa muito difícil. E, de fato, nenhuma emenda proposta pela oposição chegou a ter sequer metade dos votos necessários para ser aprovada.

Já a apresentação de DSV tende a constranger parlamentares da base aliada, pois os força a deixar registrado publicamente o apoio individual a medidas de imposição de perdas – quando sua primeira opção seria o *blame avoidance*. O ônus de formar maioria para que um destaque não resulte em exclusão de trecho de interesse do governo é da base aliada, que precisa conseguir 308 para manter o trecho em votação⁶². Esse é, portanto, um instrumento valioso para oposição, e foi amplamente usado na tramitação da PEC 33/1995.

Apesar de, teoricamente, ter maioria confortável para aprovar seu projeto na Câmara, o governo teve dificuldades na alocação de deputados em postos institucionais chave (mais precisamente, o primeiro relator na Comissão Especial), incertezas sobre o potencial de punição eleitoral e na capacidade da oposição constranger os parlamentares governistas por meio de DVS.

O primeiro relator do projeto, na Comissão Especial, foi o deputado Euler Ribeiro (PMDB), ligado a entidades de servidores públicos (Melo, Anastasia, 2005); e a presidência da comissão ficou com o deputado Jair Soares (PFL-RS), que já havia dado declarações públicas contrárias à reforma.

A Comissão Especial tinha 90 dias para encerrar os trabalhos aprovando o texto enviado pelo governo ou apresentando um substitutivo para ser votado em Plenário. Quando o prazo se encerrou, a comissão não tinha um texto aprovado. O então presidente da Câmara, deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL), determinou que a redação do

⁶² O DVS “aprovado” significa que o trecho é mantido no texto, e “reprovado” é trecho suprimido do texto.

relatório fosse submetida diretamente ao Plenário, em decisão contestável do ponto de vista regimental (Figueiredo, Limongi, 1998).

O deputado Euler Ribeiro (PSDB) apresentou um substitutivo ao Plenário que foi rejeitado. Do ponto de vista procedimental, a não aprovação do substitutivo representou uma derrota para o governo. A consequência esperada desse resultado seria o encerramento da tramitação da PEC. O presidente da Câmara, Luís Eduardo Guimarães, então, tomou outra decisão regimentalmente não amparada de redistribuir a relatoria, passando-a para o então deputado Michel Temer (PMDB-SP). Apesar das contestações, tanto da oposição quanto de deputados governistas, a decisão foi mantida pelo presidente (Figueiredo, Limongi, 1998).

Do ponto de vista substantivo, porém, derrubar o substitutivo do deputado Euler Ribeiro não foi uma derrota para o governo. O texto do relator levou ao Plenário modificações importantes que eram contrárias aos objetivos apresentados pelo governo em sua Exposição de Motivos, como possibilidade de acúmulo de aposentadorias para parlamentares e juízes e manutenção da regra que permitia a deputados e senadores se aposentarem após oito anos de mandato. Se o substitutivo tivesse sido aprovado, o governo teria dificuldades em aprovar a reforma que pretendia.

Na época, fevereiro de 1996, o governo FHC dialogava com sindicatos como CUT e Força Sindical para definir um texto que contemplasse os interesses dos trabalhadores, governo federal e que pudessem ser aceitas pelo relator Euler Ribeiro. As conversas, que envolviam ministros e o próprio presidente, não evoluíram para um acordo. CUT e Força Sindical divergiam sobre quais pontos representariam manutenção de privilégios de servidores públicos. O Substitutivo de Euler Ribeiro foi apresentado sem consenso entre representantes de trabalhadores e, como já descrito, foi derrotado.

Uma das estratégias para aprovar políticas politicamente inviáveis é passá-las como um “pacote” fechado (Figueiredo, Limongi, 1998) – daí a relevância, para a oposição, de destacar trechos para votação em separado e constranger a base aliada a se posicionar nominalmente.

O deputado Ribeiro pinçou elementos com elevado potencial de sensibilidade eleitoral e que eram de grande interesse do governo. Em sua Exposição de Motivos, o governo declara expressamente que almeja aproximar as regras do RPPS e do RGPS, critica duramente a existência da modalidade de aposentadoria proporcional para

servidores públicos e visa eliminar a existência de critérios especiais para aposentadorias de professores, médicos, juízes e membros do Ministério Público.

Em seu substitutivo, o deputado Ribeiro: restituiu a aposentadoria integral de servidores (que, na proposta do governo, seria objeto de discussão por Lei Complementar); restituiu a modalidade de aposentaria proporcional; ampliou a acumulação de aposentadoria com remuneração de cargo público para juízes e membros do Ministério Público que exercessem funções de magistério; recolocou na Constituição as aposentadorias especiais (excluídos professores universitários); ampliou a possibilidade de acúmulo de aposentadorias para detentores de cargos vitalícios, eletivos e de comissão; e vedou a possibilidade de que cargos públicos fossem criados ou transformados via medida provisória, impondo ao Executivo o custo legislativo de aprovar eventuais mudanças sobre esse tema⁶³.

Portanto, a dimensão substantiva do texto do deputado Ribeiro, que foi rejeitado, desconfigurava de maneira relevante a PEC original do governo e expunha ao debate público temas com potencial de constranger o comportamento da base aliada.

Michel Temer (PMDB), deputado designado para relatar o texto após o substitutivo de Ribeiro, era mais alinhado ao governo. O papel do deputado Temer foi importante para o andamento dessa reforma da Previdência porque, além de assumir a relatoria, conduziu o andamento dos trabalhos como presidente da Câmara entre 1997 e 1998, depois que o texto voltou do Senado.

O relatório de Temer teve conteúdo mais próximo aos ambicionados pelo governo FHC. Em seu parecer, o então relator afirmou que o texto visava “eliminar as chamadas demasias em benefício a umas e outras categorias” (Diário da Câmara dos Deputados, 30/04/1996, p.11865), e restabeleceu medidas valiosas para o governo – mas não todas.

Temer recuperou a extinção da aposentadoria proporcional por idade (manteve extinta a modalidade proporcional por tempo de contribuição), proibiu a elevação salarial quando o servidor passa para a inatividade e previa idade mínima para aposentadoria de servidores de 55 anos, para homens, e 50 anos, para mulheres. A intenção original do governo de transferir a definição desses pontos para Lei Complementar não foi

⁶³ É importante lembrar que, dado o princípio de paridade, alterações em remuneração ou cargo de servidores ativos se refletem nos servidores inativos.

recuperada por Temer, bem como a previsão de contribuição previdenciária dos servidores inativos.

3.2 – O conteúdo aprovado pelo Plenário da Câmara em 1996

O governo e as lideranças aliadas no Congresso tinham consciência de que as regras do processo decisório e a estratégia da oposição de votar DVS estavam constringendo a coalizão e poderiam provocar derrotas.

Em junho de 1996, quando o governo se preparava para votar mais uma rodada de votações da PEC na Câmara, o então ministro da Fazenda Pedro Malan declarou que tudo precisa ser discutido na democracia, mas o que o uso de destaques na reforma da previdência era uma tirania da minoria. “É injusto você ter que aprovar 19 vezes com 308 votos a mesma reforma”, disse Malan (Folha de São Paulo, 12/06/1996). Na época, já haviam sido apresentados 223 DVS, a maioria dos quais não chegou a ser votado por terem sido retirados por seus autores.

Por meio de subemenda aglutinativa aprovada em Plenário, o relator, deputado Temer, incorporou mais alguns pontos ao texto que o alteravam no mérito, mas eram frutos de consenso entre governo e oposição. São eles: ampliação das modalidades de remuneração que se submetem ao teto constitucional (medida para evitar reclassificação de salários que permitissem extrapolação do teto), previsão de alíquotas previdenciárias diferenciadas a depender do número de empregados das empresas, inclusão de pensão por morte (para setor público e privado) entre as modalidades de benefício que seriam regidos por lei complementar, extinguiu a exigência de que o trabalhador rural em regime de economia familiar se dedicasse exclusivamente a essa atividade para requerer aposentadoria e possibilitou que o tempo de salário-maternidade e seguro-desemprego fossem computados para fins de aposentadoria, desde que fossem realizadas contribuições no período. A subemenda foi aprovada com 429 favoráveis, 4 abstenções e nenhum voto contrário.

Por meio de destaques, a oposição conseguiu suprimir três pontos importantes para o governo: a idade mínima para aposentadoria de servidores públicos; a restrição da aposentadoria especial de professores de pré-escola, primeiro e segundo graus (reincorporando universitários); limitação de aportes de recursos públicos em planos de previdência complementar ao valor depositado pelos próprios segurados.

Nesse momento, final da primeira passagem da PEC pela Câmara, o teto salarial do funcionalismo público não estava em disputa. A uniformização do teto do RPPS e do RGPS já tinha caído e não havia sido recolocada em pauta. A questão era considerada importante pelo governo FHC, e a estratégia passou a ser de tentar de uniformizar os tetos e instituir fundos para que o servidor integralizasse seus rendimentos via previdência complementar no Senado, que ainda iria apreciar a PEC.

Mesmo sem a equiparação dos tetos, o governo FHC desejava inserir na Constituição um artigo que limitava o montante de recursos que União, Estados, Municípios e empresas estatais ou de economia mista – como Banco do Brasil, Petrobras e Correios – poderiam aportar em fundos fechados de previdência complementar⁶⁴. Isso porque essas empresas estatais ou de economia mista já possuíam fundos de previdência complementar – Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobras), Postalís (Correios) – para seus funcionários e o governo ainda pretendia equiparar o teto do RPPS ao do RGPS no Senado.

A proposta que constava no substitutivo de Temer, apoiado pelo governo FHC, era de limitar os aportes dos entes estatais ou empresas de economia mista ao mesmo montante depositado pelo servidor ou funcionário. O objetivo era impedir eventuais desequilíbrios financeiros dos fundos de previdência complementar fossem cobertos com orçamento dos entes estatais ou empresas de economia mista.

Assim, a sustentabilidade dos fundos passaria a ter maior dependência da gestão das contribuições dos trabalhadores. Em caso de má-gestão e necessidade de incremento orçamentário ao fundo, o ente estatal ou empresa de economia mista só poderia elevar seus aportes financeiros se os trabalhadores também aumentassem suas contribuições, na mesma magnitude.

Antevendo derrota nesse tema, em 11 de junho de 1996, deputados aliados chegaram a abandonar o Plenário para não formar quórum e adiar a votação. De nada adiantou. No dia seguinte, o texto foi votado e o limite para alocação de dinheiro público nesses fundos caiu.

A estratégia da oposição de explorar os destaques ficou tão evidente que o principal objetivo do governo passou a ser terminar a primeira rodada de votações na

⁶⁴ Na época, os fundos fechados de previdência complementar eram chamados, no debate público e pelos meios de comunicação, de “fundos de pensão”.

Câmara o mais rápido possível para que o texto fosse enviado ao Senado, onde o governo tinha uma base aliada mais ampla e contava com o apoio de importantes lideranças, como o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL)⁶⁵.

Lideranças do governo na Câmara avaliavam que a base aliada estava cansada de tantas votações de DVS. O deputado Inocêncio Oliveira, então líder do PFL, afirmou que “o Plenário está com tanta raiva de votar os DVSs, que vai aprovar a alteração [no regimento]. Ninguém suporta mais essa tortura” (Folha de S.Paulo, 14/06/1996).

O então ministro da Previdência Social, Reinhold Stephanes, chegou a dizer publicamente que a “da maneira que está sendo aprovada, a reforma [da previdência] se torna praticamente desnecessária” (Folha de S.Paulo, 15/06/1996).

E a situação ainda pioraria para o governo. A criação da idade mínima para aposentadorias no serviço público foi derrotada na semana seguinte à declaração do ministro Stephanes, por apenas um voto.

O então deputado José Aníbal (PSDB), classificou o resultado como a manutenção de um “privilégio absurdo” e afirmou que o governo iria tentar reverter o resultado no Senado.

Na mesma sessão Plenária, foi votada uma emenda da líder do PT, Sandra Starling, que propunha a extinção do IPC (Instituto de Previdência dos Congressistas) e os critérios de aposentadoria especial dos parlamentares. A medida, proposta pela oposição, era apoiada pelo PSDB. O governo acreditava que a aprovação da emenda sinalizaria para a população que a classe política estava disposta a renunciar a seus próprios privilégios em prol do equilíbrio fiscal e uniformização dos direitos previdenciários.

Teoricamente, havia acordo entre governo e oposição. Isso não significa, exatamente, que havia acordo entre toda a base aliada e a oposição. A liderança do PSDB orientou sua bancada a votar favoravelmente à extinção do IPC, mas PMDB, PFL, PPB e PTB liberaram suas bancadas e o governo foi novamente derrotado – apenas deputados desses partidos, um deputado do PSL e outro do PMN votaram pela manutenção do IPC.

⁶⁵ O envolvimento de ACM com a reforma da previdência foi tão intenso que, quando o texto passou pela segunda vez na Câmara, em 1998, o senador indicou o também senador e seu afilhado político Waldeck Ornélas para o ministério da Previdência, sugestão acatada pelo presidente FHC.

Os deputados mantiveram, assim, seus critérios diferenciados para obtenção de aposentadoria.

Para além das DVS, outro fator que, segundo lideranças partidárias, teria atrapalhado a efetividade da articulação política do governo FHC era a proximidade das votações da reforma da previdência com as eleições municipais de 1996. Parlamentares estariam receosos de que candidaturas próprias ou de aliados a prefeituras fossem prejudicadas caso o eleitorado os identificasse como apoiadores das medidas de imposição de perdas.

Colhendo derrota atrás de derrota, as lideranças governistas entraram em acordo com a oposição para que a votação em segundo turno na Câmara ocorresse sem apresentação de DVSs. O acordo tinha apoio expresso do presidente FHC. E assim ocorreu. O texto base, desidratado, foi aprovado pelo Plenário e seguiu para o Senado.

Para fins de organização das informações, listo os pontos em que o governo foi derrotado na primeira passagem da PEC pela Câmara, entre 1995 e 1996.

- Idade mínima para aposentadoria de servidores públicos (por DVS);
- Transferência das regras de idade, tempo de contribuição e definição de valores para Lei Complementar (excluída no relatório Euler Ribeiro e não voltou mais);
- Extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço para o funcionalismo (reinserido no relatório Euler Ribeiro e mantido posteriormente);
- Financiamento público dos Fundos de Pensão limitado ao montante recolhido como contribuição dos servidores (por DVS);
- Fim da aposentadoria especial para professores (por DVS).

3.3 – A recuperação da agenda do governo no Senado

No Senado Federal, o governo contava com maioria mais confortável. Além disso, em 1997 a Casa passou a ser presidida por um aliado experiente, o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL), que assumiu importante papel na tramitação da matéria.

Lá, o governo tentaria reestruturar a PEC segundo seus interesses, recuperando os pontos que lhe eram mais preciosos.

Nesse meio tempo, trabalharia pela reformulação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, limitando o número de DVs que cada partido podia apresentar segundo o tamanho de sua bancada – o que de fato ocorreu.

A ampla maioria governista e a centralização da agenda nas mãos do presidente do Senado possibilitaram uma reviravolta nas derrotas que o governo tinha sofrido na Câmara. A única medida da PEC original do governo que não foi reincorporada ao texto foi a desconstitucionalização dos critérios de elegibilidade e definição do valor dos benefícios.

O Senado aprovou:

- Idade mínima para aposentadoria pelo RPPS aos 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, para homens, e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, para mulheres;
- Contribuição previdenciária para servidor aposentado com benefício de valor superior ao teto do RGPS;
- Aposentadoria do servidor público seria correspondente a 70% de sua remuneração quando esta superasse o teto do RGPS;
- Seria criado fundo de previdência complementar para integralizar o rendimento dos servidores com salário superior ao teto do RGPS;
- A aplicação do teto do RGPS aos servidores estava condicionada à criação do fundo de previdência complementar;
- Os aportes financeiros da União, estados e municípios aos fundos de previdência complementar não poderiam exceder o montante de contribuição dos servidores;
- Idade mínima para aposentadoria pelo RGPS aos 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, para homens, e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, para mulheres.

Para além da recuperar um conteúdo alinhado à PEC original do governo FHC de aumentar as barreiras para aposentadoria no serviço público e criar barreiras para o aporte de recursos públicos nos fundos de previdência complementar, o Senado ainda incorporou uma questão de grande valia para o governo, que não havia entrado em nenhuma das versões do texto até então: idade mínima para aposentadoria pelo RGPS.

Essa seria, sem sombra de dúvida, a medida de maior risco de punição eleitoral para parlamentares que a apoiassem publicamente. Ainda que servidores públicos representassem um número relativamente expressivo de eleitores – em 1998, eram 900 mil servidores públicos federais (Ipea, 2017) – a quantidade de trabalhadores no mercado privado no mesmo ano era quase 30 vezes maior – precisamente, 27,6 milhões de vínculos trabalhistas privados (Ipea, 2017).

Os trabalhos no Senado foram bem controlados e as vitórias do governo ocorreram com relativa tranquilidade. O principal imbróglio envolvendo a própria base aliada foi a aposentadoria especial de juízes.

A Câmara havia incluído os membros do Poder Judiciário no Artigo 40 da Constituição, que trata dos servidores submetidos a regime próprio de previdência. O Substitutivo aprovado pelo Plenário do Senado em primeiro turno realizou uma alteração que devolvia os critérios de aposentadoria especial a juízes.

A nova redação do Artigo 40 mantinha a previsão de cobertura a “servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas fundações e autarquias”, mas excluía a aplicação expressa aos “membros do Poder Judiciário”.

Junto com essa mudança, o novo substitutivo alterou o Artigo 93, parte do Capítulo III – Do Poder Judiciário, prevendo no inciso VI que “a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no artigo 40, no que couber”. A manobra estava na última frase do inciso, “no que couber”. A interpretação dada à época era de que, na prática, a expressão abria incerteza sobre quais aspectos do artigo 40 poderiam ser aplicados aos magistrados. Na prática, juízes e seus pensionistas teriam margem jurídica para defender a manutenção das regras que lhes proporcionavam aposentadoria especial – como tempo reduzido de serviço.

A manutenção da aposentadoria especial tinha sido fruto da pressão exercida por juízes e entidades representativas, como a Associação dos Magistrados Brasileiros. A categoria defendia que os critérios diferenciados de aposentadoria e pensão eram decorrentes de características próprias da carreira na magistratura, diferente das demais carreiras de Estado.

As duas semanas que se seguiram entre as votações de primeiro e segundo turno no Senado, em outubro de 1997, foram acompanhadas de críticas, por parte da opinião pública e colunistas de jornal, pela manutenção do privilégio dos juízes e seus dependentes.

O deputado Michel Temer, que havia assumido a presidência da Câmara, defendia a manutenção do privilégio com o argumento de que magistrados possuem limitação constitucional para atuar em outras funções ou cargos⁶⁶. Temer é oriundo da magistratura e adotava uma postura corporativista⁶⁷ e era acompanhado por entidades representativas da categoria, como a Associação Brasileira de Magistrados, que fazia lobby sobre a questão.

Publicamente, o governo não havia dito que apoiava a aposentadoria especial dos juízes, ou que iria ceder à pressão da categoria. Porém, apenas dois dos quatorze senadores tucanos, José Serra e Benil Veras (relator da PEC), votaram contra o privilégio dos magistrados. Além disso, os senadores José Roberto Arruda, líder do PSDB, e Élcio Álvares (PFL), líder do governo, votaram a favor.

Nos bastidores, a informação era de que o presidente FHC tinha dado aval para que os senadores mantivessem a aposentadoria especial dos magistrados (O Globo, 08/10/1997). O líder do governo, senador Élcio Álvares (PFL), tinha trabalhado ativamente pela aprovação do texto.

No Plenário, um dia antes da votação da PEC em segundo turno, o senador Osmar Dias (PSDB) afirmou: “agora seguirei o que o presidente diz no palanque, não através de seus líderes” (O Globo, 08/10/1997).

Há, portanto, fortes indícios de que a ação das entidades representativas da magistratura e o posicionamento dos juízes, nos bastidores, pressionou o governo, o que garantiu a preservação de direitos diferenciados de uma categoria com acesso a canais privilegiados de negociação e recursos institucionais capazes de afetar as preferências do governo.

O acesso a canais privilegiados de negociação não se limita à eventual possibilidade de magistrados terem sido recebidos pelo presidente da República ou seus

⁶⁶ Folha de S.Paulo, 03/10/1997 (<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc031026.htm>).

⁶⁷ O então deputado Temer chegou a ocupar o cargo de Procurador-Geral do Estado de São Paulo duas vezes, em 1983-1984 e em 1991-1992.

ministros. No dia da votação da PEC em segundo turno, o telefone de senadores não parava de tocar (O Globo, 08/10/1997). Eram “juizes amigos” pedindo para que os senadores que votaram a favor da aposentadoria especial não mudassem seus posicionamentos diante da pressão da opinião pública e da nova orientação do governo FHC, de extinguir o direito – que inicialmente atuou nos bastidores pela manutenção dos direitos dos magistrados, mas mudou de posição em face das críticas e passou a trabalhar para derrubá-los.

O principal articulador para derrubar a aposentadoria especial de juizes foi o então presidente da Casa, senador Antônio Carlos Magalhães (PFL). ACM foi o autor do destaque que suprimia a expressão “no que couber”. A repercussão negativa da votação em primeiro turno levou o presidente FHC a entrar em cena para, junto com ACM, angariar votos de senadores a favor do destaque.

Institucionalmente, o cenário favorecia ACM e a nova posição de FHC. O ônus de formar maioria de 49 votos (3/5 do Senado) estava com os apoiadores da aposentadoria especial dos magistrados. Além disso, como argumentam Figueiredo e Limongi (2008), parlamentares que não querem se indispor por compromissos previamente estabelecidos não são obrigados a deixar suas digitais na votação. Seriam necessários 49 votos favoráveis para manter o direito, não 32 contrários. Um senador que está ausente ou se abstém joga a favor do status quo – no caso, eliminar a aposentadoria especial dos magistrados.

Na votação em Plenário, o direito à aposentadoria especial dos magistrados foi derrotado. Os apoiadores conseguiram 40 dos 49 votos necessários. No primeiro turno, o PSDB deu dois de seus quatorze votos contra o direito. No segundo, foram quatro. Já o PFL tinha 23 senadores. No primeiro turno, 20 votaram pela manutenção da aposentadoria especial, três não votaram. No segundo turno, 11 votaram contra ou não votaram.

As lideranças dos partidos aliados, representadas pelos senadores Hugo Napoleão (PFL), Jader Barbalho (PMDB) e Eptácio Cafeteira (PPB), mantiveram apoio à aposentadoria especial dos magistrados. ACM, que assumiu a frente para derrubar o direito, afirmou após a votação que o Congresso nunca havia lidado com uma pressão tão grande quanto a feita pelos magistrados (Folha de São Paulo, 09/10/1997).

A queda da aposentadoria especial dos magistrados rebateu nos militares das Forças Armadas. O senador José Eduardo Dutra (PT) apresentou um destaque para suprimir a criação de um regime próprio de previdência para os militares, que foi aprovado. O senador Jader Barbalho (PMDB)⁶⁸, que havia atuado fortemente pela manutenção da aposentadoria especial dos magistrados, votou favoravelmente à supressão do regime próprio dos militares, afirmando que era uma questão de coerência, pois “esse negócio de coragem só pela metade, é ruim”. A incoerência, para Barbalho, seria cortar privilégios de magistrados e não mexer na previdência dos militares. ACM considerava que as funções civis e militares eram diferentes, mas que tinha chegado a hora de acabar com todos os privilégios (Folha de São Paulo, 09/10/1997).

Especificamente no caso desse destaque sobre regime previdenciário dos militares, houve uma confusão de interpretação com relação ao resultado da medida. O senador Dutra achava, como o próprio admitiu posteriormente, que seu destaque submeteria os militares às regras previdenciárias dos servidores civis. Na realidade, ao suprimir o parágrafo do artigo 42 sobre a previdência dos militares, o Senado reestabeleceu o *status quo* dos critérios de elegibilidade e regras de cálculo dos rendimentos de inativos e pensionistas militares.

No ínterim entre a aprovação do substitutivo do Senado e a nova apreciação na Câmara, o presidente do Senado, ACM, que trabalhou ativamente em prol dos interesses do governo, afirmou que o texto seria aprovado com facilidade pelos deputados, possivelmente por unanimidade.

3.4 – A segunda passagem da PEC pela Câmara

Apesar de ter conseguido reformular o texto base da PEC segundo suas preferências no Senado, e de ter havido alteração no regimento interno da Câmara, a estratégia de apresentar DVSs para pontos sensíveis da reforma voltou a se mostrar uma estratégia efetiva para a oposição na segunda passagem do texto pela Câmara, entre 1997 e 1998.

⁶⁸ Os senadores Jader Barbalho (PMDB) e Antônio Carlos Magalhães (PFL) travavam uma disputa pelo protagonismo no Senado. Em 2001, FHC apoiou Barbalho para a presidência da Casa. Descontente, ACM passou a criticar duramente o governo, o que culminou na demissão do então ministro da Previdência Waldeck Ornélas, seu afilhado político e correligionário de PFL na Bahia.

Na Comissão Especial, o substitutivo do Senado, que tinha como relator o deputado Arnaldo Madeira (PSDB), foi aprovado por unanimidade. Todos os presentes eram deputados governistas (Diário da Câmara dos Deputados, 10/02/1998). No Plenário da Câmara, novamente a necessidade de deputados governistas deixarem suas digitais em mudanças politicamente sensíveis fez o governo ser derrotado.

A PEC, em sua segunda passagem pela Câmara, teve votação em primeiro turno no dia 10 de fevereiro de 1998 – ano de eleições gerais. Apesar de ter havido protestos, passeatas e pressão popular nas outras votações da reforma, o barulho em fevereiro de 1998 estava mais alto.

Sindicatos se organizaram para protestar contra o projeto do governo. A mobilização incluiu bancários, metalúrgicos, metroviários, funcionários públicos, motoristas e cobradores de ônibus e servidores públicos. Em São Paulo, o metrô atrasou o início da circulação dos trens em uma hora. A CUT interrompeu o tráfego na Rodovia Dutra, na região do Vale do Paraíba, por alguns minutos. Na capital paulista, o protesto organizado pela mesma CUT se concentrou na Praça Ramos de Azevedo, região central da cidade.

Se havia crescido a mobilização social diante da votação que definiria, de uma vez por todas, quais seriam as novas regras da previdência, o governo também se preparava para evitar novas derrotas na Câmara.

A primeira medida já havia sido tomada. Uma reforma no regimento da Câmara limitou o número de DVSS por partido de acordo com o tamanho da bancada. Seu efeito, como demonstrarei, foi limitado. O direcionamento da oposição de apresentar DVSS sobre trechos mais sensíveis ao eleitorado fez com que o apoio de parte da base aliada fosse estrangulado.

Outra medida era a intensificação das negociações para conquistar votos de deputados. Entre janeiro e o começo de fevereiro, o governo aumentou a execução de emendas de bancada, alcançando a cifra de R\$ 643 milhões – o equivalente a R\$ 3,07 bilhões⁶⁹ em valores atualizados até maio de 2023. Essas emendas eram direcionadas aos

⁶⁹ Valor corrigido pelo INPC acumulado entre fevereiro de 1998 e maio de 2023. A estimativa foi realizada a partir de dados da “Calculadora do Cidadão”, do Banco Central do Brasil.

territórios, mas a decisão sobre o local a ser beneficiado poderia ser baseada na indicação de parlamentares.

Na época, deputados da oposição (PT e PCdoB) acusaram o governo de direcionar recursos apenas para municípios que haviam sido indicados por membros da base aliada. Até entre os governistas havia confusão. Como as emendas de bancada são coletivas, os deputados queriam ser identificados pelos eleitores como responsáveis pela chegada do recurso na ponta, havendo, então disputa pela “autoria”⁷⁰.

Havia dúvidas sobre a adesão da base governista ao texto. O presidente FHC participou diretamente das negociações por votos e o governo avaliou concessões a pedidos de parlamentares até o último minuto. Enquanto os deputados estavam no Plenário, entidades sindicais protestavam contra o projeto em frente ao Congresso Nacional.

O texto foi aprovado em primeiro turno com 349 votos favoráveis e 151 contrários. Apesar da maioria confortável – 41 votos a mais do que o necessário –, apenas o texto base havia sido aprovado. Os destaques, cuja formação de maiorias é mais difícil por expor deputados a temas sensíveis, seriam votados apenas nos meses seguintes.

Entre abril e maio de 1998, período que antecedeu a votação dos destaques que continham os pontos de maior interesse do governo, iniciaram-se novas rodadas de negociação.

E, durante esse processo, o governo perdeu dois de seus mais importantes negociadores. Em um intervalo de dois dias, o ministro das Comunicações, Sérgio Motta, e o líder do governo na Câmara, deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL)⁷¹, faleceram. Ambos eram peças ativas na interlocução entre Executivo e Legislativo pela reforma da Previdência.

Certamente, a causa das derrotas que o governo sofreu posteriormente não foi a ausência desses dois atores. No entanto, é igualmente certo que a perda de dois negociadores centrais às vésperas de uma votação em que o governo buscava lidar com a indisciplina de parte da base aliada gerou mais um obstáculo a ser superado. Passou a ser

⁷⁰ Folha de S.Paulo, 17/02/1998.

⁷¹ Importante lembrar que o deputado Luís Eduardo Magalhães era presidente da Câmara na primeira passagem da PEC pela Câmara e realizou manobras regimentais para direcionar o andamento do texto.

necessário encontrar dois novos interlocutores que inspirassem confiança nas relações políticas e experiência para manejar os termos das negociações.

Entre os negociadores que assumiram posição de destaque estavam o recém-empossado ministro da Saúde, José Serra (PSDB)⁷², e o deputado Inocêncio Oliveira (PFL), que era próximo a Luís Eduardo Magalhães (PFL). O senador Antônio Carlos Magalhães (PFL), que assumiu o papel de coordenar os trabalhos da reforma no Senado, também participou de reuniões com líderes de partidos governistas. O presidente FHC também passou a ter contato direto com as lideranças e deputados em busca de votos.

O governo fazia, nesse período, um mapeamento detalhado de quantos votos teria e de quem seriam os potenciais “traidores” da base aliada. Aproximadamente 300 votos eram tidos como garantidos. Entre 20 e 30 votos, nos cálculos da liderança do PSDB, dependiam de negociação e concessões individuais.

Deputados e governo sabiam, pela experiência da primeira rodada de votações na Câmara, que havia risco de os pontos mais importantes para o governo serem derrotados na votação dos destaques.

De um lado, deputados da base aliada que sinalizavam disposição para votar de maneira indisciplinada adotaram uma postura fisiologista e apresentavam demandas – que iam além de emendas orçamentárias – para apoiar os pontos mais sensíveis da proposta. O convencimento desse grupo pela via programática ou ideológica estava fechado, e o governo precisava dar algo em troca de seus votos.

De outro, o governo negociava os termos dessas concessões – pois já havia dispendido muitos recursos na votação do primeiro turno – de modo a vincular esses deputados a um compromisso na votação.

Parte das negociações extra-emendas estava na ingerência do Planalto sobre dívidas de empresas e setores ligados aos parlamentares. A bancada ruralista, por exemplo, condicionava seu apoio à prorrogação, por cinco anos, da cobrança de aproximadamente R\$ 7 bilhões em dívidas que o setor tinha com o Banco do Brasil⁷³

⁷² Na época, José Serra havia se licenciado do cargo de senador para assumir a pasta, tendo participado dos debates sobre a previdência no Senado.

⁷³ Em outro caso, o deputado Sérgio Naya (PPB) recorreu ao Planalto para adiar a cobrança judicial de dívidas que sua construtora com o Banco do Brasil, condicionando a prorrogação do pagamento ao apoio na reforma da Previdência (Folha de S.Paulo, 27/02/1998). O montante, em valores de 2023, correspondia a aproximadamente R\$ 30 milhões.

(Folha de São Paulo, 1/05/1998). Esse valor, corrigido para maio de 2023, seria de aproximadamente R\$ 32 bilhões⁷⁴.

O governo FHC tinha relativa pressa em aprovar a reforma, que já se arrastava por mais de três anos. Ao mesmo tempo, havia receio sobre a segurança da maioria que o governo estava costurando.

Os principais destaques a serem votados eram a instituição de idade mínima para aposentadoria pelo RGPS, de idade mínima pelo RPPS, o redutor das aposentadorias dos servidores públicos e a instituição de contribuição previdenciária para servidores inativos. O governo perdeu em três, conseguiu aprovar apenas a idade mínima para aposentadoria pelo RPPS (Regime Próprio de Previdência Social).

O destaque para votação da idade mínima para aposentadoria pelo RGPS – sessenta anos de idade para homens e cinquenta e cinco anos para mulheres – foi apresentado pela bancada do PSB. O relator da PEC, deputado Arnaldo Madeira, se posicionou contra o destaque.

Dos 513 deputados, 466 registraram votos. Dentro do prazo estabelecido pela Mesa, seis deputados que votaram “não” ou “abstenção” à idade mínima pelo painel eletrônico retificaram seu voto para “sim”⁷⁵. O cômputo final foi de 307 votos “sim”, 148 “não” e 11 abstenções. Assim, a idade mínima para aposentadoria pelo RGPS não foi aprovada por um voto.

Declarado o resultado, o deputado tucano Antônio Kandir, que havia registrado voto “abstenção” no sistema eletrônico, pediu insistentemente ao presidente da Câmara, Michel Temer, que retificasse seu voto para “sim”, o que levaria o governo a aprovar a idade mínima (Diário da Câmara dos Deputados, 07/05/1998). Porém, como a votação já tinha sido encerrada, a abstenção foi mantida.

Apesar do caso de Kandir ter ficado famoso por conta do protesto do deputado em Plenário, das piadas feitas pela oposição⁷⁶, e da tentativa de reversão do voto mesmo após

⁷⁴ Não há confirmação do atendimento a essa demanda, mas o fato de ela ter entrado em pauta e ter sido publicamente revelada demonstra que questões alheias à reforma da previdência estavam colocadas à mesa para negociação de votos.

⁷⁵ No sentido inverso, dois deputados que haviam votado “sim” no sistema eletrônico retificaram para “não”.

⁷⁶ Enquanto Kandir pedia retificação de seu voto, o deputado Chico Vigilante (PT) começou a gritar em Plenário “o companheiro Kandir ajudou a gente!”.

o fim da sessão, seu caso não é anedótico ou isolado. Outros sete⁷⁷ deputados do próprio PSDB também se recusaram a registrar apoio à idade mínima do RGPS e votaram “não” ou “abstenção”.

Após a derrota, o governo FHC tentou mobilizar uma tese (pouco razoável) de que, ao derrubar a idade mínima para aposentadoria de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, a oposição teria feito algo pior para a população.

No texto sem a idade mínima, ficou redigido que o trabalhador poderia se aposentar após 35 anos de contribuição, para homens, e 30 anos para mulheres, “e” aos 65 anos de idade, para homens, e 60 anos de idade, para mulheres.

Trata-se, respectivamente, da aposentadoria por tempo de contribuição e da aposentadoria por idade. Segundo o presidente FHC, no entanto, a existência da conjunção “e”, deixada pelo relator entre os dois incisos que definem os critérios de aposentadoria, obrigaria o trabalhador a cumprir os dois critérios, simultaneamente, para se aposentar. Ou seja, no entendimento de FHC, o destaque teria aumentado em cinco anos a idade mínima proposta pelo governo.

Porém, o relator da PEC, deputado Arnaldo Madeira, também do PSDB, afirmou que a presença do “e” era um equívoco de redação e que, por suas prerrogativas, ele não poderia realizar nenhuma alteração que modificasse o mérito do que foi aprovado, mas que poderia fazer correções de redação para “deixar o texto mais claro” (Folha de São Paulo, 09/05/1998). Na redação do vencido, Madeira retirou a conjunção, mantendo independência entre os critérios, conforme votado pelo Plenário.

Após a derrota, FHC fez um pronunciamento no Palácio do Planalto para minimizar as perdas e as reações negativas do mercado financeiro. O presidente atribuiu o resultado às regras do processo decisório e valorizou a obtenção de 307 votos. Também minimizou o impacto da derrota no planejamento do governo, considerando que as alterações teriam efeito de longo prazo. As medidas que visavam o equilíbrio fiscal, portanto, estariam operantes e trariam resultado (Presidência da República, 07/05/1998).

Para tentar diminuir o receio de aliados em registrar o apoio à reforma, no mesmo discurso, FHC afirmou à população que as acusações, da oposição, de que a população

⁷⁷ São eles: Firmo de Castro, José Thomaz Nonô, Franco Montoro, Mário Negromonte, Tuga Aganerami, Welson Gasparini, Ezídio Pinheiro.

teria perdas de direitos previdenciários era demagogia. Além disso, o presidente afirmou que as votações seguintes se referiam apenas aos servidores públicos, que causavam proporcionalmente mais déficit do que os trabalhadores do setor privado. Portanto, a maioria da população não seria afetada pelas votações que ainda estavam por vir.

O discurso público do presidente era calmo e buscava tranquilizar os ânimos – e as expectativas da população – para a continuidade da tramitação da PEC. Nos bastidores, porém, a cúpula do governo não estava tão tranquila, tampouco disposta a dialogar calmamente.

Em reunião entre FHC, a liderança do PSDB e de outros partidos da base aliada ficou decidido que os dissidentes seriam punidos com a não liberação de novas emendas parlamentares e veto a indicação de aliados para cargos comissionados (Folha de São Paulo, 08/05/1998). A movimentação era um sinal sobre futuras consequências para aliados que votassem contra os interesses do governo nos destaques que ainda estavam pendentes.

Na mesma semana em que enquadrou os parlamentares da base aliada, o presidente Fernando Henrique Cardoso fez uma declaração pública indecorosa, dizendo que quem se aposentava com menos de 50 anos era vagabundo⁷⁸. A fala foi muito mal-recebida por aliados do Congresso, que FHC tentava constranger a votar com o governo nos destaques seguintes.

A declaração também serviu de munição para a oposição acusar o presidente de incoerência. Dois aliados de FHC que haviam trabalhado de perto pela reforma da previdência, Reinhold Stephanes (ex-ministro da Previdência Social) e Eduardo Jorge (ex-ministro-Chefe da Secretaria da Presidência), tinham se aposentado com menos de 50 anos. Ambos haviam deixado seus cargos em abril de 1998⁷⁹.

A repercussão negativa da declaração entre a população obrigou FHC a tentar se explicar em pronunciamento nacional de TV em 15/05/1998. O presidente justificou, na ocasião, que se referia àqueles que se aproveitam de privilégios para se aposentar com

⁷⁸ “Fiz a reforma da Previdência para que aqueles que se locupletam da Previdência não se locupletem mais, não se aposentem com menos de 50 anos, não sejam vagabundos em um país de pobres e miseráveis” (Folha de S.Paulo, 12/05/1998).

⁷⁹ Reinhold Stephanes foi substituído no ministério da Previdência por Waldeck Ornélas, por indicação do então senador ACM.

pouca idade e salários muito altos para depois procurar outro emprego, não aos cidadãos que trabalham a vida inteira e conquistam direito a uma “justa aposentadoria”⁸⁰.

Com o retorno da apreciação do texto pelo Plenário da Câmara, em 3 de junho de 1998, a votação de idade mínima para aposentadoria pelo RPPS foi objeto de destaque. Nesse caso, o governo saiu vitorioso. Foram 320 votos “sim”, 137 “não” e 6 abstenções. Cinco deputados tucanos votaram contra o governo, quatro dos quais também tinham votado contra o governo na idade mínima do RGPS.

Em 17 de junho, o redutor das aposentadorias dos servidores públicos não foi aprovado por dois votos, com 306 “sim”, 151 “não” e 8 abstenções. Destaque do PPS, que tinha Arnaldo Faria de Sá⁸² como líder. Dessa vez, cinco tucanos votaram contra o governo, três dos quais votaram contra idade mínima tanto no RGPS quanto no RPPS.

O governo saiu vitorioso na inclusão de magistrados e seus dependentes sob as mesmas regras de aposentadoria dos demais servidores civis (337 votos a favor, 121 contra, 12 abstenções). A vitória, no entanto, foi parcial. A equivalência das regras ocorre pela previsão de aplicação do Artigo 40 aos juízes⁸³. Esse público, portanto, passou a precisar de mais tempo de contribuição e de idade mínima para se aposentar.

No entanto, como a oposição conseguiu derrubar parte do que estava em discussão no Artigo 40 – como contribuição de inativos e pensionistas, e elemento redutor das aposentadorias e pensões superiores ao teto do RGPS – os interesses do governo não foram plenamente atendidos.

A aposentadoria especial dos professores de pré-escola, ensino fundamental e médio (cinco anos a menos de contribuição) foi mantida. Já a dos professores universitários foi extinta.

⁸⁰ Folha de S.Paulo, 16/05/1998.

⁸¹ [Presidência da República](#), 15/05/1998.

⁸² Arnaldo Faria de Sá foi um deputado que tinha como principais agendas os direitos dos aposentados e a valorização do salário mínimo.

⁸³ Ficou pendente, também, um debate sobre o teto previdenciário aplicado a magistrados. Esse caso é tratado na reforma da previdência de Lula, ocasião em que os debates sobre a temática foram mais intensos.

3.5 – Fator previdenciário: solução após as derrotas

O resultado das discussões da PEC da previdência foi, claramente, uma grande derrota para o governo FHC. Essa constatação não decorre apenas de uma interpretação retrospectiva sobre o processo decisório, mas também dos passos seguintes dados pelo governo, que indicam que ele foi derrotado em pontos que lhe eram valiosos.

Antes mesmo de se encerrar seu primeiro mandato presidencial, Fernando Henrique Cardoso já dava declarações de que um dos desafios de seu próximo governo seria retomar o debate sobre a previdência social e tentar aprovar uma nova reforma. Com a experiência das derrotas sofridas nas votações com destaque em sua reforma, FHC não formulou uma nova PEC para enviar ao Congresso.

Em agosto de 1999, o governo FHC enviou um projeto de lei para criação do fator previdenciário, uma fórmula redutora de benefícios baseada na expectativa de sobrevivência dos beneficiários e no tempo de contribuição acumulado na data de sua aposentadoria.

Quanto mais elevada essa expectativa, maior a redução no benefício. O fator previdenciário foi a forma que o governo FHC encontrou para desincentivar aposentadorias precoces, o que teria sido alcançado com a aprovação da idade mínima na PEC da previdência, caso a oposição não tivesse derrubado o trecho via DVS.

Além do fator previdenciário, o Projeto de Lei 1527/1999 promovia alterações nas categorias de contribuintes, na quantidade de contribuições consideradas no cálculo da aposentadoria e em alguns mecanismos de cobrança de dívidas previdenciárias de empresas.

O objetivo do governo era ampliar a base contributiva com a inclusão de novos segurados e com a redução da inadimplência. Segundo dados listados na justificativa que acompanhou o projeto, aproximadamente 80% dos trabalhadores domésticos, autônomos ou empresários não eram segurados do RGPS. A ideia era reclassificar as categorias de segurado e os mecanismos de vinculação à previdência, para facilitar o processo de adesão.

Até 1999, eram considerados os últimos 36 salários-de-contribuição para cálculo de aposentadoria. A lei do fator previdenciário ampliou o cálculo para a média dos 80% salários-de-contribuição mais elevados desde julho de 1994. O governo justificou que a medida beneficiava trabalhadores de baixa renda e baixa escolaridade, que, em média, registravam queda nos rendimentos a partir dos 50 anos de idade. Assim, a ampliação do

período contributivo considerado para o cálculo provocaria elevação das aposentadorias dos mais pobres.

O fator previdenciário, por sua vez, era um índice obtido a partir da seguinte fórmula:

$$f = \frac{Tc * a}{Es} * \left[1 + \frac{(Id + Tc * a)}{100} \right]$$

Onde:

f = fator previdenciário

Es = expectativa de sobrevida na data da aposentadoria

Tc = tempo de contribuição

a = alíquota de contribuição para aposentadoria correspondente a 0,31

Id = idade na data da aposentadoria

A parte esquerda da fórmula correlaciona o tempo de contribuição do trabalhador com sua expectativa de sobrevida na data da aposentadoria. A parte direita da fórmula, ao somar idade com o tempo de contribuição, multiplicado pela alíquota, premia os trabalhadores que permanecerem por mais tempo no mercado de trabalho.

Em resumo, o impacto do fator previdenciário é simples. Quem se aposenta cedo sofre redução no valor do benefício. Quem posterga a aposentadoria, mesmo que já tenha alcançado os 35 anos de contribuição, obterá um benefício de valor mais elevado no futuro – podendo, inclusive, ser superior à sua média de contribuição. O mecanismo de funcionamento é muito similar ao da idade mínima. A diferença é que o fator previdenciário não vetava aposentadorias precoces, apenas as desincentivava.

Como o fator previdenciário foi instituído por uma lei, a aprovação do projeto exigia maioria simples nas Casas Legislativas, diminuindo o esforço necessário para formar maioria. Além disso, como observamos acima, a fórmula de cálculo do fator previdenciário era complexa e baseada em princípios atuariais - o que não significa que ela era boa ou ruim, apenas que era amparada por conhecimento teórico-formal de elevada complexidade matemática.

Medidas que possuem elementos complexos de tecnicidade tendem a produzir menos efeitos negativos para o governo e seus apoiadores em termos de popularidade, pois exigem da população média um conhecimento técnico elevado para interpretação do que será aplicado sobre seus direitos previdenciários (Jensen et al., 2017).

A aprovação do PL 1527/1999, convertido na Lei 9876/1999, foi rápida. O projeto foi apresentado em agosto de 1999. Em novembro do mesmo ano, o texto já tinha tramitado nas duas Casas e estava sancionado.

Para conseguir aprovação célere e não deixar espaço para a oposição impor dificuldades, o governo negociou alguns pontos específicos com a base aliada. Foi incorporada uma regra de transição de cinco anos para aplicação do fator previdenciário – no projeto original, a aplicação seria imediata. Além disso, mulheres e professores (ensinos básico e médio) receberam um bônus de cinco anos no tempo de contribuição considerado no cálculo do fator. Também foi reduzido, de 12 para 10 meses, o tempo de carência para que gestantes pudessem requerer salário-maternidade.

A oposição, representada principalmente por PT, PDT e Pcdob, e organizações sindicais, como a CUT e a Força Sindical, posicionou-se contra o fator previdenciário e tentou mobilizar a opinião pública, mas o esforço foi insuficiente para alterar os principais pontos da proposta.

O fator previdenciário foi o principal elemento redutor do tempo e valor de aposentadorias do setor privado até 2014, quando o governo Rousseff o substituiu pela regra 85/95 (ver próximo capítulo).

3.6 – Conclusão do capítulo

A primeira reforma da previdência pós-1988, proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), foi marcada por dois fatores: incerteza sobre as consequências eleitorais e capacidade das burocracias estatais de realizar pressão em defesa de seus próprios interesses, de maneira similar ao observado no caso da reforma dos militares das Forças Armadas.

A literatura em ciência política prevê que quando um ator não é capaz de saber se o eleitor conseguirá identificá-lo como responsável por uma imposição de perda, é racional não apoiar a medida (Weaver, 1984; Arnold, 1990). Reformas da previdência

são projetos com a característica clássica de perdas concentradas e ganhos difusos. Teoricamente, o eleitor punido percebe muito mais a perda do que o eleitor beneficiado percebe o ganho. Sob essas circunstâncias, políticos devem evitar que seus nomes fiquem vinculados às mudanças legislativas.

O capítulo apresentado demonstra que essa lógica orientou o comportamento de parte da base aliada do governo Fernando Henrique Cardoso durante a tramitação da reforma da previdência, sobretudo na Câmara dos Deputados. Mesmo com grande esforço para atrair votos de parlamentares aliados – com negociações, liberação de emendas parlamentares e ameaça a indisciplinados –, o governo foi derrotado em pontos que eram considerados de grande importância na reforma, como a idade mínima do RGPS, teto previdenciário para os servidores públicos, fator redutor nas pensões de servidores e contribuição previdenciária de servidores inativos.

Essas derrotas ocorreram por meio de votação de destaques, o mecanismo adotado pela oposição para expor os deputados da base aliada em votações de medidas sensíveis ao eleitorado. Mesmo após a mudança regimental que limitou o número de destaques por partido de acordo com o número de deputados das siglas, a oposição selecionou os pontos com maior potencial de impopularidade para votação em separado, constringendo a base aliada em repetidas ocasiões.

Mesmo tendo perdido nos pontos mais importantes, o governo FHC bateu na trave nas votações da idade mínima do RGPS e do redutor do RPPS⁸⁴. As regras do processo decisório, portanto, aliadas à estratégia de *blame avoidance* para sobrevivência eleitoral, explicam porque o governo teve dificuldade de formar maioria para aprovar os pontos mais sensíveis de sua reforma, mesmo tendo uma coalizão de mais de 390 deputados.

Para além de *blame avoidance* e do peso das regras institucionais, a capacidade de articulação de servidores públicos e, sobretudo, de membros da magistratura impediram que o governo FHC aprovasse a reforma nos moldes que desejava.

Em um primeiro movimento, o governo almejou desconstitucionalizar as regras previdenciárias aplicadas a esses grupos, fazendo com que eventuais mudanças fossem submetidas a votações com regras menos exigentes de formação de maiorias. Abandonada essa primeira tentativa, o governo FHC articulou lideranças em postos

⁸⁴ Como apresentado, perdeu por um voto na primeira votação e por dois votos na segunda.

institucionais centrais para reinserir perdas aos servidores e magistrados. Esse movimento foi particularmente bem-sucedido no Senado, quando o governo recuperou pontos importantes de sua proposta original de reforma da previdência que haviam sido derrotados na Câmara.

De volta à Câmara, porém, esses grupos – contando com atuação estratégica da oposição – foram capazes de preservar parte de seus direitos previdenciários.

O aprendizado dos atores políticos é um elemento explicativo importante nesta tese. O governo FHC e as lideranças parlamentares da base aliada trabalharam para desviar dos obstáculos institucionais que inviabilizaram a aprovação da PEC nos termos desejados pelo Executivo. A estratégia original de desconstitucionalizar as regras previdenciárias indicam que havia diagnóstico, por parte do governo, das barreiras institucionais que seriam enfrentadas.

Após a aprovação de limitação de DVS no Regimento Interno da Câmara dos Deputados – que favorecia os reformistas, mas não surtiu os efeitos desejados –, FHC decidiu, em seu segundo mandato, propor um fator previdenciário que teria efeito análogo ao da instituição de uma idade mínima para aposentadoria no setor privado, mas via projeto de lei, o que exigia menor quórum para aprovação.

Além da questão procedimental, dois outros fatores explicam, do ponto de vista teórico, porque a aprovação do fator previdenciário foi mais célere e fácil do que a tentativa de criar idade mínima para o RGPS: a ausência de punição eleitoral nas eleições de 1998 e a tecnicidade do fator previdenciário.

O debate final sobre a reforma da previdência de FHC aconteceu às vésperas das eleições de 1998. Ao longo dos quase quatro anos em que tramitou, a PEC recebeu ampla publicidade e cobertura jornalística. O presidente FHC e seus aliados se posicionaram explicitamente em favor das medidas de imposição de perdas. Mesmo tendo dado declarações polêmicas que ultrapassaram a simples defesa da reforma, FHC se reelegeu presidente em 1998, sem esconder que considerava necessário realizar novas alterações na previdência.

O deputado Arnaldo Madeira (PSDB), que foi relator da PEC em sua segunda passagem pela Câmara e, portanto, estava em posição de grande visibilidade, foi reeleito em 1998, assim como os deputados José Aníbal (PSDB), Aloysio Nunes (PSDB), Aécio

Neves (PSDB), Michel Temer (PMDB) e Geddel Vieira Lima (PMDB) – apenas para destacar parlamentares que se expuseram publicamente em favor da reforma.

A ausência de punição a atores que estiveram na linha de frente da reforma indica que, se o comportamento parlamentar foi orientado pelo *blame avoidance*, a decisão dos eleitores não foi guiada por uma lógica de punição aos parlamentares que haviam defendido a reforma previdenciária de FHC.

A teoria do *blame avoidance* prevê que o ator não irá apoiar medidas de imposição de perdas se o eleitor for capaz de rastrear seu posicionamento e puni-lo. Portanto, se o eleitor não for capaz de fazer essa identificação, o ator político pode apoiar uma medida de imposição de perdas.

Há, defendo, ao menos três razões para isso.

A primeira é a multidimensionalidade do voto. Eleitores votam orientados por um conjunto de interesses, agendas ou valores.

A segunda razão, associada à primeira, é a aderência entre as agendas defendidas pelos atores políticos e as desejadas por seus eleitores. A defesa de uma agenda econômica liberalizante, com redução do Estado e corte de despesas públicas era uma agenda do PSDB na década de 1990.

O eleitor que votava no PSDB estava dando o aval para que o partido concretizasse essas agendas. O partido, portanto, não estava traindo seu eleitorado quando propôs a reforma da previdência, ele estava atuando contra as preferências da parte da população que já era contra a agenda do governo FHC.

É razoável, portanto, que os eleitores tucanos de 1994 tenham mantido suas preferências e votado novamente em FHC e deputados federais que atuaram em favor da agenda que eles valorizavam.

Esse argumento é confirmado pela dinâmica política das reformas da previdência do governo Lula, cujo conteúdo ia contra as agendas historicamente defendidas pelo PT (próximo capítulo). Parte relevante dos parlamentares petistas fizeram oposição ao texto por atingir as preferências ideológicas de seus eleitores.

A terceira razão, que é a mais importante do ponto de vista da estratégia política para governos futuros que realizaram reformas da previdência, é a ausência de clareza da

população sobre o conteúdo que havia sido aprovado na reforma. De acordo com pesquisa realizada pelo instituto DataFolha em dezembro de 1998, 61% dos entrevistados declararam que não estavam informados sobre a reforma da previdência⁸⁵.

Por mais sensíveis que as imposições de perdas sejam para os direitos sociais da população quando levados à concretude – ou seja, quando o cidadão se depara com uma barreira mais elevada para se aposentar ou tem redução no valor de seu benefício –, se o eleitorado, em média, não está informado sobre o efeito das mudanças que serão aplicadas no futuro, o potencial de retaliação eleitoral é baixo. Em outras palavras, o eleitorado não sentiu nenhuma perda em 1998, e não estava informado sobre quais seriam as perdas futuras. Não há, portanto, elemento lógico para esperar que ele punisse os defensores da reforma.

Um outro efeito que ajuda a explicar a ausência de punição eleitoral é a distância temporal entre a data em que perda é implementada e a data em que o efeito dessas mudanças vai incidir sobre os sujeitos. Ciclos eleitorais são de quatro anos. Para que o eleitor punisse o parlamentar por votar a favor da reforma da previdência, ou ele precisaria estar bem-informado sobre o que foi decidido – o que não ocorreu, segundo dados do Datafolha – ou ele precisaria ter sentido diretamente os efeitos da reforma sobre seus direitos. Isso significa que, no caso do fator previdenciário, apenas os trabalhadores que requereram aposentadoria entre 1999 e 2002 poderiam identificar a aplicação de uma fórmula redutora sobre seu benefício e punir os deputados e senadores que votaram a favor do fator, ou o candidato apoiado pelo presidente FHC, que propôs o fator. E mesmo considerando esse público restrito – trabalhadores que se aposentaram em 1999 e 2002 – o eleitor precisaria ser capaz de compreender o resultado da aplicação de uma fórmula atuarial complexa sobre seu benefício. Em suma, dado o desenho do fator previdenciário e o contingente de trabalhadores que seria afetado por ele no curto prazo, o potencial de percepção de perda, para o eleitor, era relativamente baixo, diminuindo as chances de punição eleitoral.

Essa leitura não estava clara para os parlamentares durante os debates da reforma da previdência e do fator previdenciário. Sem a possibilidade de antecipar, de maneira segura, se os eleitores iriam puni-los ou não, parte dos deputados da base aliada votou contra os projetos do governo FHC. Os resultados eleitorais futuros e os indicadores de

⁸⁵ Folha de S.Paulo, 27/12/1998 (<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz27129803.htm>).

pesquisa de opinião, no entanto, sugerem que a população não estava amplamente informada sobre as perdas que havia sofrido e não exerceu mecanismos de punição para os detentores de mandato eletivo que apoiaram as medidas.

Capítulo 4 – As reformas do governo Lula: imposição de perdas a servidores públicos, recuperação de direitos da elite do funcionalismo

4.1 – Conjuntura política e (re)posicionamento dos atores

O PT foi um crítico ferrenho da reforma da previdência de FHC. O partido, na oposição, trabalhou ativamente para a queda de pontos que eram considerados muito importantes pela gestão tucana. Centrais sindicais, como a CUT, um dos berços do PT, organizaram protestos e se mobilizaram para chamar atenção da opinião pública contra a PEC de Fernando Henrique Cardoso.

Em 2002, quatro anos depois de aprovada a PEC de FHC, Luiz Inácio Lula da Silva se candidatava pela quarta vez à Presidência da República. Nas três tentativas anteriores (1989, 1994 e 1998), o petista havia ficado em segundo lugar.

A candidatura de Lula sofria resistência de setores produtivos e do mercado financeiro. Havia receio de que uma gestão petista adotasse medidas radicais que pudessem resultar em desequilíbrio macroeconômico, quebra dos pilares de responsabilidade fiscal e calote da dívida pública.

A estratégia da campanha petista para contornar essa resistência era sinalizar compromisso com o equilíbrio fiscal. Uma das medidas foi publicar a Carta ao Povo Brasileiro, documento em que o partido se comprometia a cumprir contratos e acordos já estabelecidos, perseguir superávit fiscal e conciliar a busca pelo crescimento econômico e desenvolvimento social com os compromissos do governo. Era o sinal de que o partido estava disposto a jogar dentro das regras, sem medidas radicais.

Lula derrotou o candidato tucano, José Serra, e tomou posse da Presidência da República em 2003. Invertidas as posições de governo e oposição, e presente um compromisso público com importantes setores da economia, alterou-se também o posicionamento de algumas lideranças do PT sobre política previdenciária, tributária e fiscal. Essas mudanças não ocorreram sem conflitos internos ao partido e dissidências, como será apresentado adiante.

As disputas entre o primeiro escalão do governo do PT⁸⁶, alas do partido e parlamentares vinculados ao sindicalismo foram determinantes para os rumos da reforma

⁸⁶ Refiro-me, especificamente, à Presidência da República e ministérios da Fazenda, Casa Civil, Previdência Social. A presidência do PT também apoiava as reformas do governo Lula de maneira irrestrita.

da previdência de Lula, enviada ao Congresso em abril de 2003. Se o projeto de FHC enfrentou barreiras pela imprevisibilidade das consequências eleitorais para seus aliados – uma indisciplina resultante, portanto, de cálculo pragmático de sobrevivência política –, a PEC de Lula sofreu principalmente com resistências de cunho ideológico e com a mobilização de interesses em defesa de direitos do funcionalismo público.

Sindicatos e entidades representativas do funcionalismo público realizaram mobilizações de massa com o intuito de pressionar parlamentares e o governo a rever perdas que seriam impostas a servidores. Parte das mudanças propostas foi revertida, garantindo a manutenção de importantes direitos para os servidores que haviam tomado posse de seus cargos até 31 de dezembro de 2003, como a paridade salarial entre ativos e inativos. Outras conquistas foram obtidas exclusivamente por membros dos Judiciários (federal e estaduais), membros do Ministério Público, Defensorias Públicas Estaduais, delegados de polícia e auditores fiscais, que ocupam posições de remuneração elevada e funções centrais no funcionamento do Estado⁸⁷.

A questão, portanto, não era apenas quais direitos de servidores públicos os parlamentares sindicalistas e críticos à reforma defenderam e conseguiram preservar, mas também quais categorias tinham maior probabilidade de garantir a preservação de seus direitos dadas suas prerrogativas institucionais, acesso a atores com poder de influenciar o processo decisório e de poder de barganha pela preservação de mais direitos para suas categorias.

Havia, é claro, uma dimensão político-eleitoral na disputa entre defensores e críticos das reformas. Parlamentares vinculados a entidades sindicais defendem os interesses de seus eleitores porque compartilham dos mesmos valores e, também, para fazer jus aos votos que receberam.

A resistência dos parlamentares ao texto, porém, não resultava da identificação de um risco difuso⁸⁸ de punição eleitoral. Tampouco foi observada apenas entre sindicalistas ou alas radicais do PT, cuja conexão eleitoral com servidores públicos era mais direta e

⁸⁷ Deputados e senadores, que haviam reformado a própria previdência em 1997, também foram poupados na reforma de Lula.

⁸⁸ Por “risco difuso”, me refiro ao cálculo abstrato de um parlamentar sobre a possibilidade de punição eleitoral ao deixar registrado seu apoio à reforma. A análise de risco é distinta no caso de um parlamentar vinculado a agendas específicas, como direitos trabalhistas, raciais, de gênero, nos quais voto contra os temas que defende é mais facilmente identificado e punido pelo eleitorado.

passível de punição. Parlamentares que não eram vinculados ao sindicalismo inicialmente também rejeitaram a proposta.

A questão que dividiu petistas estava entre (i) a contradição entre os termos da PEC e as agendas defendidas historicamente pelo PT e (ii) a adoção de medidas pragmáticas que reduzissem direitos de trabalhadores de rendimentos mais elevados – como servidores públicos – e sinalizasse compromisso com o controle fiscal.

A dimensão ideológica – de valorização dos trabalhadores e promoção de direitos sociais – fez com que a via da estratégia de liberação de emendas para obter apoio no parlamento tivesse grau de sucesso menos provável para o governo.

A estratégia mais efetiva para atrair os descontentes era negociar novos termos substantivos para a reforma que atendessem à própria base parlamentar do governo Lula. Nos casos em que o diálogo não surtiu efeito, o governo ameaçou – e puniu – os dissidentes petistas, retirando-os das Comissões que debatiam a PEC no Parlamento, demitindo comissionados a eles vinculados ou expulsando-os do PT.

A resistência de petistas contrários à reforma foi contornada na Câmara. No Senado, onde o governo Lula tinha mais dificuldade para formar maioria, fez-se um acordo para que parte das perdas impostas pela reforma da previdência fosse amenizada por meio de uma outra reforma, conhecida como “PEC Paralela”. Foi exatamente nos debates sobre os termos da PEC Paralela que a elite do funcionalismo público se mostrou muito mais capaz de proteger seus direitos do que os demais servidores. Os servidores como um todo conseguiram reverter parte de suas perdas, mas a elite do funcionalismo teve direitos adicionais garantidos.

Além dos dissidentes petistas, o governo Lula precisava formular uma estratégia para lidar com a oposição. Teoricamente, a afinidade ideológica dos principais partidos de centro-direita e direita com a reforma, como PSDB e PFL, era um elemento facilitador para atrair votos da oposição. Ainda assim, oposição é oposição, e pode se dispor a votar estrategicamente contra matérias que tem razões ideológicas para apoiar com o objetivo de desgastar o governo⁸⁹.

⁸⁹ Como irei apresentar, houve casos em que parlamentares de PSDB e PFL articularam emendas e votação de destaques que beneficiavam os servidores públicos e reduziam o potencial de contenção de despesas da reforma da previdência.

E o PT adotou, de partida, uma estratégia diferente de FHC.

O partido conhecia bem os recursos à disposição da minoria, pois os explorou amplamente para impor derrotas aos tucanos em sua PEC da previdência – sendo bem-sucedido mesmo após a mudança regimental que limitou o número de DVS por partido.

Em vez de o primeiro movimento político ser o envio da proposta para o Congresso, para posteriormente se concentrar nas negociações diretas com as lideranças partidárias ou parlamentares individualmente, o governo Lula vinculou seu projeto a atores intermediários, com interesses próprios na reforma: os governadores.

Antes de fechar o projeto, o governo federal se reuniu com os 27 governadores estaduais para negociar e analisar sob que circunstâncias seria possível contar com seu apoio⁹⁰. A demanda dos governadores, que foi atendida pelo governo federal, era instituir contribuição previdenciária a inativos que recebessem acima de R\$1.058 mensais – o valor correspondia ao limite de isenção do IRPF em 2003⁹¹.

A ideia inicial do governo federal era estabelecer cobrança previdenciária de servidores inativos a partir de uma faixa de rendimentos mais elevada. Os governadores demandaram um valor inferior porque os salários de servidores estaduais são, em média, menores do que os de servidores federais⁹². Com o estabelecimento de uma faixa mais reduzida, os governadores conseguiriam ampliar sua base contributiva⁹³ e aumentar a arrecadação.

Governadores também demandavam a criação de subteto salarial mais baixo para Judiciários Estaduais, de maneira impedir que os salários de magistrados dos estados tivessem como teto o rendimento de ministros do STF⁹⁴ - esse é o ponto que gerou contrariedade na elite do funcionalismo público.

⁹⁰ Folha de S.Paulo, 24/04/2003 (<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u48330.shtml>).

⁹¹ Ao longo da tramitação no Legislativo a faixa salarial a partir da qual incidiria contribuição previdenciária foi elevada, e posteriormente reduzida, evidenciando a importância dada pelo governo Lula ao acordo firmado com os governadores

⁹² Além do apoio à reforma da previdência, governadores se comprometeram a apoiar o governo na cobrança permanente do CPMF. Em troca, o governo federal aumentaria repasses para obras nos estados a partir de 2004, a partir de recursos da Cide.

⁹³ É importante lembrar que, na época, não havia nenhuma contribuição de inativos. Com a aprovação da PEC, governos estaduais teriam necessariamente ganho de receitas, a questão estava na magnitude.

⁹⁴ Esse tema foi intensamente debatido durante a tramitação da PEC Paralela.

O governo federal incorporou as duas demandas à sua proposição. Em contrapartida, os 27 governadores se comprometeram a pressionar as bancadas estaduais a votar favoravelmente à PEC.

A distribuição partidária dos governos estaduais mostra a importância desse acordo: o PT tinha quatro governadores e 91 deputados federais. O PSDB⁹⁵, por sua vez, tinha sete governadores e 63 deputados federais, o PMDB, cinco governadores e 70 deputados, e o PFL, quatro governadores e 76 deputados. Juntos, os três partidos que não compunham a coalizão de apoio ao governo federal⁹⁶ tinham 16 governadores e 209 votos na Câmara. Atrair o apoio de governadores da oposição, portanto, era instrumento valioso para mobilizar votos no Congresso.

Com essa estratégia, o governo incorporou a dimensão de interesses de governadores estaduais a um conflito que, antes, seria pautado primordialmente pela dimensão político-partidária e governo-oposição. Foram vinculadas, assim, relações políticas locais e de conexão mais próxima com as bases eleitorais.

De um lado, o governo federal poderia pressionar parlamentares da oposição argumentando que os interesses fiscais dos governadores de seu respectivo estado estavam em jogo. De outro, os próprios governadores poderiam ser acionados para mobilizar as bancadas estaduais a votar com o governo.

Como será evidenciado ao longo da exposição, a estratégia política do PT foi parcialmente bem-sucedida. O governo não conseguiu aprovar tudo o que queria, mas conseguiu aprovar questões que muito lhe interessaram: contribuição previdenciária a servidores inativos, equiparação do teto previdenciário do RPPS (Regime Próprio de Previdência Social) ao do RGPS (Regime Geral de Previdência Social) e fim da paridade para servidores que ingressassem no serviço público de 2004 em diante.

As principais derrotas foram decorrentes da atuação organizada de parlamentares, petistas e de outros partidos, ligados ao sindicalismo (Jard da Silva, 2018) e da oposição, e da pressão do Poder Judiciário e membros de outras categorias do topo do funcionalismo público⁹⁷. Os críticos da reforma conseguiram garantir a manutenção da aposentadoria com paridade para todos os servidores que tivessem ingressado no serviço público até 31

⁹⁵ Em 15 de abril, os governadores do PSDB assinaram uma declaração pública conjunta de apoio à reforma da previdência, que era “historicamente defendida pelo partido”.

⁹⁶ O PMDB passou a fazer parte da coalizão em janeiro de 2004 (NECI/CEBRAP, 2016).

⁹⁷ Entre eles estavam delegados de polícia, auditores fiscais e advogados de defensorias públicas.

de dezembro de 2003, assim como a paridade para pensões por morte que decorressem das aposentadorias desses servidores. Em favor da elite do funcionalismo público, foram aprovadas regras que resultavam em tetos salariais mais generosos do que o governo almejava.

A atuação de parlamentares petistas ligados ao sindicalismo, unidos à oposição, sobretudo no Senado, resultou em um acordo para que parte das perdas impostas a servidores públicos pela PEC da Previdência fossem amenizadas em uma PEC Paralela. Por sua vez, aproximadamente metade dos parlamentares dos dois principais partidos de oposição, PSDB e PFL, votaram a favor da PEC.

Ao longo do capítulo, abordarei inicialmente a primeira PEC do governo Lula, o surgimento de conflitos dentro da bancada petista e a aprovação do texto que culminou na Emenda Constitucional 41/2003. Em seguida, procedo à análise da PEC Paralela⁹⁸, fruto de acordo para aprovação da primeira PEC, e busco elucidar porque a atuação parlamentar pela amenizar derrotas sofridas pelos servidores se concentrou na preservação de direitos da elite do funcionalismo, com a maioria do funcionalismo público sendo mantida sob as mesmas regras aprovadas pela EC 41/2003.

4.2 – Os termos da reforma da previdência de Lula

A PEC 40/2003 propunha que as aposentadorias do funcionalismo público fossem limitadas ao teto do RGPS. Servidores que desejassem manter rendimentos equivalentes aos que recebiam em atividade teriam que aderir a um fundo de previdência complementar, para os quais os aportes financeiros da União, Estados e Municípios não poderiam exceder as contribuições dos trabalhadores. Além disso, a proposta previa o fim da paridade entre ativos e inativos, de modo que os benefícios passariam a ter reajustamento que lhes preservasse o valor real (independentemente de alterações nos salários dos ativos).

Servidores inativos e pensionistas passariam a pagar contribuição previdenciária de 11% sobre o total de seus rendimentos. As pensões por morte seriam correspondentes a 70% da remuneração do servidor aposentado ou à aposentadoria a que o servidor ativo teria direito na data do óbito.

⁹⁸ A PEC Paralela deu origem à Emenda Constitucional 47/2005.

Por fim, a PEC previa alteração no Artigo 37 da Constituição, instituindo regras mais restritas para aplicação de teto salarial a servidores dos três Poderes, com vigência imediata⁹⁹. O teto do funcionalismo público – da União, Estados e Municípios –, seria o salário de ministro do Supremo Tribunal Federal. Nos estados e municípios, o teto poderia ser o salário do governador ou prefeito, caso estes fossem inferiores ao de ministro do STF.

Além disso, a proposta incluía “vantagens pessoais ou de qualquer natureza” entre rendimentos sujeitos ao teto. Com isso, verbas que até então não eram consideradas proventos e possibilitavam que o salário de determinados servidores excedesse o teto também passariam a ser submetidas ao teto. O enrijecimento da aplicação do teto salarial impactava principalmente juízes federais e estaduais, ativos e aposentados, que teriam redução em seus rendimentos.

Servidores que já tivessem cumprido critérios para aposentadoria e os já aposentados ou pensionistas teriam mantidos os direitos à paridade e integralidade.

A aplicação do teto do RGPS e a adesão à previdência complementar por servidores que já estivessem em atividade até a data de publicação da Emenda Constitucional só ocorreria por manifestação expressa do servidor. Da mesma maneira, a aplicação do teto do RGPS para servidores que ingressassem no serviço público após a publicação da Emenda Constitucional só ocorreria após a União, Estado ou Município instituir seu respectivo Fundo de Previdência Complementar.

As medidas da PEC 40/2003 podem ser divididas entre as que teriam efeito imediato e as que teriam efeito futuro.

Do ponto de vista da imposição de perdas, as medidas de efeito imediato são mais sensíveis. As medidas de efeito futuro são menos sensíveis ou porque serão aplicadas futuramente aos servidores do presente, ou porque serão aplicadas apenas a servidores que ingressarem futuramente no funcionalismo público.

⁹⁹ O artigo 37 da Constituição já previa esse limite, mas sua redação abria margem para interpretação de que a aplicação só valeria após a aprovação de uma lei específica sobre o rendimento de ministros do STF. A PEC propunha que a legislação vigente, responsável por definir o salário de ministro do STF, era suficiente para aplicação do teto.

A equiparação do teto salarial do RPPS ao do RGPS teria apenas efeito futuro, dado que os servidores que já estivessem em exercício do cargo não seriam atingidos pela medida.

O teto salarial, as contribuições previdenciárias de inativos e o fim da paridade teriam efeito imediato. Os dois últimos pontos foram os principais alvos em manifestações sindicais de servidores públicos e de parlamentares críticos à reforma.

Parlamentares vinculados ao sindicalismo representaram um papel importante na pressão sobre o governo pela amenização das perdas sofridas pelos servidores públicos (Jard da Silva, 2018). Também havia parlamentares petistas que não eram diretamente ligados ao sindicalismo, mas que sinalizavam inicialmente disposição de votar de maneira indisciplinada.

Como irei apresentar, na Câmara o governo conseguiu atrair os dissidentes petistas com diálogo, negociação e ameaças. Os radicais, que se mantiveram contra a PEC, foram punidos. No Senado, um importante articulador, senador Paulo Paim (PT), conseguiu emplacar uma PEC Paralela que, enfim, revertia parte das perdas impostas aos servidores públicos.

A diferença de estratégia política dos dissidentes radicais (como passo a chamá-los a partir de agora) e do senador Paim, bem como a maior dificuldade do governo de formar maioria no Senado, foram determinantes para o resultado das negociações. Os dissidentes radicais queriam a retirada de pontos centrais da reforma, como a incidência de contribuição previdenciária a servidores inativos, e adotaram postura combativa. Como o governo tinha maioria relativamente confortável na Câmara para aprovar seu texto base, não havia necessidade de ceder à pressão desse grupo.

No Senado, a maioria do governo era mais restrita. Paim e outros senadores petistas demonstravam disposição para o diálogo e angariaram o apoio da oposição para forçar o governo Lula a negociar os termos da reforma. Desse cenário – dificuldade de formar maioria e disposição para abertura de negociações no Senado – surgiu a PEC Paralela, que reverteu parte das perdas que seriam impostas aos servidores pela PEC Original.

Em diálogo direto com a bancada parlamentar petista, o núcleo duro do governo Lula anunciou diversas vezes que os termos da reforma da previdência eram inegociáveis.

Seria possível fazer um ou outro ajuste fino, mas os pontos que estruturavam a reforma não sairiam do texto – contribuição de servidores inativos, teto do RPPS equiparado ao RGPS, criação de Fundo de Previdência Complementar, fim da paridade entre ativos e inativos e regras mais rígidas para aplicação do teto salarial. Porém, quando a viabilidade da PEC ficou ameaçada no Senado, o governo negociou a manutenção da paridade e mudança nas regras de teto salarial.

Pouco a pouco, os deputados petistas inicialmente contrários foram sendo incorporados ao grupo de apoiadores – por mecanismos que serão apresentados –, de modo que ficaram contra a reforma menos de dez deputados petistas. O grupo de dissidentes radicais não tinha capacidade de mobilizar votos para derrubar trechos da PEC e reagiram às ameaças do governo com contra-ataques públicos e incisivos.

Nas próximas seções, detalho o processo de negociações que resultou na aprovação da reforma da previdência proposta pelo governo Lula, para, em seguida, abordar a PEC Paralela.

4.3 – As disputas em torno da reforma da previdência de Lula

Segundo enquete realizada pelo jornal Folha de São Paulo, em março de 2003 aproximadamente 50 dos 92 deputados petistas eram contra a instituição de cobrança previdenciária para servidores inativos e da equiparação do teto do RPPS ao teto do RPS¹⁰⁰. Esse número era superior ao de deputados petistas vinculados ao sindicalismo, que somavam 42 cadeiras (Jard da Silva, 2018).

Os principais fiadores da reforma da previdência eram o presidente Lula, o ministro-Chefe da Casa Civil, José Dirceu, o ministro da Fazenda, Antonio Palocci, o ministro da Previdência, Ricardo Berzoini, e o presidente do PT, José Genoíno. Essas cinco lideranças petistas realizaram uma série de reuniões com lideranças de partidos que detinham pastas ministeriais, como PCdoB, PDT, PSB, PPS, PTB e PL, para cobrar apoio à reforma no Congresso.

Os parlamentares desses partidos estavam insatisfeitos com duas questões. Primeiro, o fato de governadores terem sido privilegiados na construção da PEC fez com que eles se sentissem desprestigiados nas negociações – razão pela qual José Dirceu,

¹⁰⁰ Folha de S.Paulo, 20/03/2003.

ministro-Chefe da Casa Civil, passou a fazer reuniões com parlamentares para apresentar os detalhes da PEC. Segundo, havia resistências à ideia de instituir contribuição previdenciária para servidores inativos – ponto que o governo Lula tratava como inegociável.

A contribuição de inativos também ameaçava se tornar um problema jurídico. O então presidente do STF, ministro Marco Aurélio Mello, considerava que os servidores aposentados e pensionistas tinham um status jurídico consolidado. Para o presidente da Corte, as contribuições tinham como função garantir o direito à aposentadoria, não “fazer caixa para reduzir o déficit público”.

Cobrar contribuição previdenciária de quem já estava aposentado, portanto, seria ilógico. “O servidor inativo terá de pagar contribuição para receber um benefício no além?”, questionou Mello, em crítica à proposta de reforma. O posicionamento era acompanhado pelo então ministro do STJ, Nilson Naves.

A opinião dos presidentes do STF e do STJ indicava o risco de que, ao aprovar a contribuição dos inativos, aposentados e pensionistas do RPPS acionassem a justiça para contestar a cobrança. Isso já tinha acontecido em 1999, quando o STF barrou a cobrança de inativos planejada pelo governo FHC na lei do fator previdenciário. A aposta da cúpula do PT era de que, ao inserir a cobrança na Constituição, a margem jurídica para reversão da decisão ficaria reduzida.

Entidades representativas de juízes também defendiam que as mudanças aplicadas aos servidores públicos em geral eram inaceitáveis ou inconstitucionais. Era o caso da Ajufe (Associação dos Juízes Federais do Brasil), da AMB (Associação de Magistrados do Brasil) e da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil).

A atuação de membros da magistratura e suas entidades representativas merece destaque. A pressão de juízes contra a PEC não resultava apenas de uma avaliação jurídica sobre o mérito do texto. Os direitos dos juízes também estavam sendo objeto da reforma, por meio do endurecimento do teto salarial do funcionalismo público. Assim, criticar a proposta como um todo era a forma de tentar deslegitimar o conjunto do texto que, em algumas partes, afetava sua própria categoria.

O então presidente da AMB, Cláudio Baldino Maciel, chegou a declarar que a redução de direitos – e de remuneração – dos magistrados aposentados criava o risco de

que juízes fossem “influenciados” por políticos ou membros do crime organizado, pois os “melhores magistrados” abandonariam a carreira em busca de maiores rendimentos no setor privado¹⁰¹. Sobrariam, assim, apenas os juízes “medianos, ou medíocres”.

Os magistrados de Judiciários estaduais pleiteavam a criação de um subteto salarial, mais elevado do que a remuneração dos governadores estaduais. O governo Lula estudava incorporar essa demanda e planejava fixar o subteto em 75% do salário de ministro do STF, mas os juízes estaduais queriam que a referência fosse 90,25%¹⁰². A categoria pressionava diretamente o governo federal e parlamentares, e ameaçava entrar em greve¹⁰³.

O maior problema para a cúpula do PT, porém, estava em sua base – sindical e partidária. O presidente Lula e seus principais ministros faziam reuniões com parlamentares petistas e lideranças sindicais para apresentar os aspectos técnicos da reforma da previdência e persuadi-los a apoiar a reforma. Os três principais pontos de conflito eram a instituição de cobrança previdenciária a servidores inativos, o limite para isenção dessa alíquota e o teto previdenciário equiparado ao do RGPS.

Enquanto os magistrados pressionavam o governo com ameaças de greve (caso dos Judiciários Estaduais), contestação judicial sobre a constitucionalidade da reforma e mobilização de apoio parlamentar amplo pela proteção de seus direitos, os servidores de baixo e médio escalão recorriam a protestos e tinham a defesa de suas demandas acolhida de maneira mais restrita por deputados vinculados ao sindicalismo – sobretudo a CUT – ou com histórico de atuação parlamentar ligado a direitos trabalhistas e previdenciários.

A Força Sindical estava de acordo com os termos da PEC da previdência. Porém, a CUT, que tem uma ligação histórica muito mais forte e cujas lideranças se confundem com as do PT, não. A central sindical demandava que o teto previdenciário fosse de 20 salários mínimos – ou, R\$4,8 mil, na época. A proposta do governo era de elevar o teto até 10 salários mínimos – ou, R\$2,4 mil. Já a contribuição previdenciária, para a CUT,

¹⁰¹ Folha de S.Paulo, 16/04/2003 (<https://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u48135.shtml>).

¹⁰² O debate sobre o teto salarial dos Judiciários estaduais acabou sendo posteriormente transferida para a PEC Paralela.

¹⁰³ O clima entre Lula e magistrados era ruim, após declarações do presidente de que era necessário “abrir a caixa-preta” do Judiciário e de que “instituições existem para servir à população, e não aos seus dirigentes”.

deveria incidir apenas sobre inativos que recebiam mais de R\$2,4 mil. O governo queria que essa referência fosse de R\$1.058, conforme havia sido acertado com os governadores.

Apesar do governo ter promovido reuniões com a CUT, os sindicalistas se queixavam de os encontros serem destinados apenas para apresentação de tecnicidades da PEC, sem abertura para negociação dos termos da reforma.

O Quadro 3, abaixo, contém um resumo das preferências de atores políticos que trabalhavam para influenciar o conteúdo da proposta da reforma de previdência do governo Lula.

Quadro 3 - Posicionamento de atores sobre temas da reforma da previdência que estavam em disputa						
	Governo Lula	Governadores	Petistas vinculados a sindicatos	CUT	Força Sindical	Judiciário
Contribuição previdenciária de servidores inativos	Inicialmente, sobre benefício que superasse R\$1.058. Para viabilizar a aprovação da reforma, elevou para R\$2,4mil	Sobre benefício que superar R\$1.058	Contra	Contra	Sobre benefício que superar R\$2,4mil	Ministros do STF e do STJ afirmavam que a constitucionalidade da proposta era questionável
Equiparação do teto do RRPS ao do RGPS	Teto de R\$2,4 mil para os dois regimes	Teto de R\$2,4 mil para os dois regimes	Contra, com possível adesão de parte dos parlamentares se o teto do RPPS fosse maior do que R\$2,4 mil	Teto de R\$4,8 mil para o RPPS (dobro do RGPS)	Teto de R\$2,4 mil para os dois regimes	Não há registro expresso
Teto salarial do funcionalismo	Na União, salário de ministro do STF. Em estados e municípios, salário de governador ou prefeito. Cogitava criar subteto para Judiciários Estaduais de 75% do salário de ministro do STF.	Na União, salário de ministro do STF. Em estados e municípios, salário de governador ou prefeito	Não há registro expresso, nem contra, nem a favor.	Não há registro expresso, nem contra, nem a favor.	Não há registro expresso. A Força Sindical, porém, afirmava ser contra a manutenção de privilégios e supersalários	Demandavam a criação de um subteto de 95,25% do salário de ministro do STF para magistrados de Judiciários Estaduais.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de material jornalístico citado ao longo do capítulo.

4.4 – As movimentações do governo Lula para atrair apoio dos parlamentares petistas vinculados a sindicatos

Com relação aos parlamentares da coalizão, a estratégia era, primeiro, convencer os deputados do PT, sinalizar unidade da sigla e, depois, atuar mais ativamente para convencer deputados de outros partidos aliados.

Idealmente, o governo esperava aprovar a PEC ainda em 2003. Para isso, considerando o impacto temporal dos ritos parlamentares, a PEC deveria ser aprovada na Câmara entre julho e agosto para, depois, ser aprovada no Senado, desde que sem alterações. Se fossem realizadas mudanças no mérito, o texto teria que voltar para a Câmara.

O deputado Nelson Pellegrino, que era líder do PT em abril de 2003¹⁰⁴, defendia que a cobrança previdenciária de inativos fosse retirada do texto, ou ao menos tivesse seu patamar de aplicação elevado. A posição de Pellegrino era acompanhada pelo deputado João Paulo Cunha (PT), então presidente da Câmara.

A principal justificativa utilizada pelos parlamentares críticos ao texto era a preocupação do governo com redução de despesas, e não com o reflexo das medidas sobre os direitos sociais. Essa crítica não era resultante apenas da reforma da previdência. A política econômica do governo Lula, como um todo, era criticada por setores do partido que viam forte continuidade entre a linha do governo FHC e a do novo governo petista.

Apesar das críticas dos dissidentes à busca pela redução de despesas, na Exposição de Motivos que acompanhou a PEC, o governo afirma que as mudanças atingem setores mais abastados da sociedade brasileira e que possuem direitos privilegiados em comparação com a população em geral.

As medidas da PEC, assim, se justificavam por princípios de justiça social. Em um evento público, o presidente Lula criticou os petistas dissidentes por se colocarem ao lado de trabalhadores que recebiam R\$5 mil por mês e de “esquecerem da peãozada” – os trabalhadores de baixa renda que não eram atingidos pela reforma da previdência.

Inicialmente, os fiadores da reforma (Presidência da República, ministérios da Casa Civil, Fazenda e Previdência, além da Presidência do PT) se reuniram com parlamentares petistas que poderiam se comportar de maneira indisciplinada para

¹⁰⁴ A PEC 40/2003 foi apresentada, formalmente, em 30 de abril de 2003, mas desde o início do mesmo mês todos os principais pontos que comporiam a proposta eram publicamente conhecidos.

apresentar – não negociar – os detalhes da reforma da previdência e, assim, tentar convencê-los a apoiar o texto. O argumento do governo federal, nas reuniões e publicamente, era o mesmo da Exposição de Motivos: a PEC traria mais justiça social.

O presidente Lula, em reunião com deputados, criticou os dissidentes que não sentiam constrangimento em defender aposentadoria integral para servidores que ganham R\$10 mil, ou até R\$53 mil¹⁰⁵, mas que ao mesmo tempo não faziam nenhum esforço para atuar pela elevação do teto do RGPS.

A estratégia de conversar sobre o conteúdo da PEC não surtiu o efeito desejado. Lula, Dirceu e Genoio passaram a adotar outras duas estratégias: cobrar unidade do Partido dos Trabalhadores¹⁰⁶ e ameaçar os dissidentes de punição.

O PT historicamente registra elevados índices de disciplina partidária. Em geral, decisões tomadas internamente ao partido são acatadas inclusive por aqueles que se posicionam contra a decisão.

Em junho de 2003, dois meses após o envio da PEC à Câmara¹⁰⁷, os deputados petistas aprovaram uma declaração pública de apoio da bancada à reforma da previdência. O PT queria sinalizar, definitivamente que o partido estava unido em torno da temática, e que atuaria de maneira coesa.

A questão é que a própria votação que culminou na declaração pública expunha o racha no partido: dos 54 presentes na reunião, 32 votaram a favor do compromisso e 22 votaram contra.

Os números apresentados acima indicam que, após meses de negociação e pressão, as lideranças petistas ainda não tinham conseguido transformar o movimento dos dissidentes em algo residual.

O que estava em jogo não era apenas o fato objetivo, o número de votos que o PT perderia por indisciplina interna. Simbolicamente, a unidade partidária também era importante para induzir disciplina de outros partidos da coalizão e atrair votos da oposição. Em outras palavras, se o governo não conseguisse demonstrar que era capaz de

¹⁰⁵ Em abril de 2003, foi noticiada pela imprensa a existência de uma super-aposentadoria nesse valor.

¹⁰⁶ Em reunião com a bancada de deputados do PT, Lula chegou a declarar que “não vamos [o governo] abrir mão de nenhum voto. Quem ficar contra deve arcar com as consequências. O deputado pode falar a bobagem que quiser, mas na hora de votar é diferente” (Folha de S.Paulo, [30/04/2003](#)).

¹⁰⁷ Propostas de Emenda à Constituição apresentadas pelo Poder Executivo iniciam a tramitação na Câmara dos Deputados.

controlar os votos de seu próprio partido, haveria menos constrangimento para dissidências em outros partidos.

Os dissidentes do PT contavam com o respaldo da CUT e de categorias de servidores públicos, como professores, que já tinham ido a Brasília pressionar o governo, além de terem participado de encontros com ministros de Lula em São Paulo. Para ilustrar o grau de animosidade entre a cúpula do governo PT e os sindicalistas, cito um evento da CUT em que o ministro Berzoini (Previdência Social) – que havia sido presidente do Sindicato dos Bancários de São Paulo, vinculado à CUT – e o presidente do PT, José Genoíno, foram vaiados por parte dos presentes.

Já o governo tinha respaldo do eleitorado como um todo. Pesquisa de opinião realizada pelo Ibope em maio de 2003 indicava que 78% da população era a favor da reforma da previdência, e 59% era a favor da cobrança de contribuição previdenciária de servidores inativos (Ibope, 2003).

Semanas antes das primeiras votações da PEC nas comissões da Câmara, o presidente Lula e seus ministros mais importantes endureceram as críticas aos parlamentares do PT que estavam contra a proposta e passaram a ameaçá-los publicamente de sanção, caso não mudassem de posição.

O relator da PEC na Comissão Especial, deputado José Pimentel (PT) – que era ligado a entidades sindicais – foi avisado pelo governo que teria sua relatoria retirada se fizesse alguma declaração contrária à cobrança de contribuição dos inativos. O líder do PT na Câmara, deputado Nelson Pellegrini, também foi informado que seria removido de sua posição se as críticas à cobrança não cessassem – Pellegrini já havia se manifestado contra a medida.

Na CCJC (Comissão de Constituição e Justiça da Câmara), os deputados João Fontes e Luciana Genro, ambos dissidentes radicais do PT, foram informados que precisariam ceder suas cadeiras no colegiado aos suplentes se não ficassem a favor da reforma. Inalteradas as posições dos parlamentares, a sigla os substituiu na CCJC pelos deputados Professor Luizinho (PT) e deputado Colombo (PT)¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Folha de S.Paulo, 24/05/2003 (<https://www1.folha.uol.com.br/brasil/ult96u49385.shtml>).

Além das substituições em Comissões, o governo ameaçou reduzir ou interromper a execução de emendas, demitir comissionados apadrinhados por deputados dissidentes ou sancioná-los internamente ao partido com suspensão ou expulsão.

O movimento final, de ameaças por indisciplina, surtiu efeito. Ainda que críticas e pedidos de mudança no texto tenham sido observados até o momento da votação na Câmara, a bancada do PT fechou questão em favor da PEC e apenas oito deputados votaram contra o governo.

4.5 – O processo no Plenário da Câmara e a Redação do Vencido

Durante as negociações para apreciação do texto em Plenário da Câmara, os principais pontos discutidos foram a faixa de rendimento a partir da qual incidiria cobrança previdenciária para servidores inativos, o redutor das pensões por morte e o subteto do Judiciário. A base aliada demandava critérios que impusessem perdas menores aos servidores. Na oposição, o PFL assumiu a posição mais combativa aos interesses do governo, mas aproximadamente metade sua bancada votou a favor do texto.

O texto base da PEC foi aprovado com poucas modificações substantivas, fruto de acordo entre as lideranças e submetidas a votação em Plenário por meio de emendas aglutinativas – que agregam diversas emendas em apenas uma proposição. A oposição apresentou alguns DVS, mas não obteve sucesso na retirada de nenhum trecho da PEC relacionados aos temas mais disputados.

O relatório do deputado Pimentel (PT) foi aprovado na Comissão Especial em 22 de julho de 2003, com mudanças pontuais e substantivamente pouco significativas. No substitutivo, Pimentel propõe as seguintes alterações:

- Determina que o teto para os Judiciários estaduais, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas seja de 75% do salário de ministro do STF;

- Inclui membros do Ministério Público e de Tribunal de Contas na regra de transição da EC 20/1998, segundo a qual o servidor tem 5% de redução no benefício para cada ano de antecipação da aposentadoria com relação à idade mínima fixada por aquela emenda;

- Determina que apenas pensões de até R\$ 1.058 serão integrais, aplicando-se 70% do valor que exceder essa faixa (o texto original previa 70% a todas as pensões);

- Eleva de R\$1.058 (limite de isenção do IRPF) para R\$2.400 (teto do RGPS) o valor de referência a partir do qual incide contribuição sobre servidor inativo;

- Permite manutenção da paridade e integralidade para servidores ativos que cumpram, cumulativamente, 35 anos de contribuição e 60 anos de idade, se homem, e 30 anos de contribuição e 55 anos de idade, se mulher, desde que estejam há 20 anos no serviço público e há 10 anos no cargo de aposentadoria.

As duas primeiras alterações eram positivas para o governo. O teto de 75% para Judiciários estaduais, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas era uma tentativa de tirar esses grupos do teto único estadual e sem conceder uma margem muito elevada. A segunda medida elevava o potencial de redução de despesas com remuneração de membros do Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas por meio do desincentivo à aposentadoria precoce.

As três alterações seguintes amenizavam perdas dos servidores ativos e inativos, indo em direção contrária ao texto original do governo Lula. A magnitude das perdas do governo, porém, não era grande.

A primeira mudança da lista aplica o fator redutor das pensões apenas a benefícios que excedessem R\$1.058, enquanto o texto original previa pensões equivalentes a 70% independentemente do valor da aposentadoria ou salário de referência.

A segunda alteração elevava de R\$1.058 para R\$2,4 mil a referência a partir da qual incidiria contribuição previdenciária dos inativos. Essa era uma demanda da CUT e do PSB, partido da base aliada. A mudança ia contra o acordo feito entre Lula e governadores estaduais. Posteriormente, para conciliar os interesses das duas partes – CUT e PSB, de um lado, governadores, de outro – o valor de referência para incidência de contribuição previdenciária foi reduzido novamente, mas apenas para servidores estaduais.

A terceira alteração, que abria precedente para aposentadoria com paridade salarial, previa uma regra que exigia a combinação de quatro critérios: idade, tempo de contribuição, tempo no serviço e tempo no cargo. A integralidade para servidores em

exercício de cargo efetivo na data de publicação da emenda constitucional já estava prevista¹⁰⁹ nas regras de transição da PEC.

As concessões do relator aos servidores públicos, portanto, não desconfiguravam os aspectos centrais da PEC original do governo Lula: instituir fator redutor às pensões, criar contribuição previdenciária aos inativos, desvincular os reajustes salariais concedidos a servidores ativos dos reajustes de inativos e endurecer as regras de aplicação do teto salarial. Mas cediam de maneira mais generosa a demandas salariais de servidores ligados à magistratura, defensorias e ministérios públicos.

O texto base da reforma da previdência do governo Lula, nos termos apresentados pelo relator¹¹⁰, foi aprovado com 358 votos favoráveis, 126 contrários e 9 abstenções. Três deputados petistas votaram “não”: Babá, Luciana Genro e João Fontes – todos foram expulsos do PT. Outros cinco deputados petistas se abstiveram. Entre os nomes mais conhecidos estavam Chico Alencar e Ivan Valente, que posteriormente se filiaram ao PSOL, e a deputada Maninha, que teve seu marido exonerado de cargo de comissão em retaliação.

Após a aprovação do texto base em Plenário, por acordo das lideranças¹¹¹, emendas aglutinativas foram aprovadas com novas mudanças pontuais. Foram elas:

- Salário de Desembargador de Tribunal de Justiça limitado a 90,25% do salário de ministro do STF (na versão anterior da proposta, o teto era de 75%);

- Estabelecimento do salário de Desembargador de Tribunal de Justiça como teto, além dos Judiciários estaduais, também do Ministérios Público e Defensoria Pública dos Estados;

- Pensão por morte será integral até o valor de R\$ 2,4 mil, sendo o valor excedente reposto na taxa de 70% (no relatório do deputado Pimentel (PT), a integralidade era até R\$1.058);

¹⁰⁹ O servidor nessas condições só seria submetido ao teto do RGPS e vinculado ao Fundo de Previdência Complementar mediante sua manifestação expressa.

¹¹⁰ De acordo com o Artigo 191 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Substitutivo de Comissão, redigido pelo Relator, tem preferência de votação sobre o projeto, que só é votado em caso de derrota do substitutivo.

¹¹¹ Segundo edições do Diário da Câmara dos Deputados, as emendas eram subscritas pelos “Srs. Líderes”.

- O valor de referência para aplicação de contribuição previdenciária nos estados passa de R\$1.058 (limite de isenção do IRPF) para R\$1.200 (50% do teto do RGPS). Na União, o valor de referência é R\$2,4 mil (teto do RGPS);

- O servidor que optar por antecipar sua aposentadoria terá o benefício reduzido em 3,5% para cada ano antecipado, caso se aposente até 31/12/2005; após essa data, a redução será de 5% por ano¹¹². Na PEC original, o desconto seria de 5% para todos os servidores enquadrados nessa regra de transição.

As mudanças aprovadas em plenário via emendas ocorreram por acordo das lideranças partidárias e amenizavam perdas dos servidores, com exceção da redução do valor de referência para aplicação de contribuição previdenciária a servidores estaduais. Os ajustes aprovados eram parte de acordo para que deputados da base aliada e parte da oposição votasse a favor da reforma.

A elevação do subteto salarial dos Judiciários Estaduais de 75% para 90,25% do rendimento de ministro do STF foi mais uma vitória dos magistrados dos estados. Essa demanda estava presente desde o início da tramitação da PEC Original, e foi atendida nos termos exatos que os juízes apresentaram. Como trata-se de teto salarial constitucional, a limitação de remuneração aplicava-se também a juízes aposentados.

Com relação à incidência de contribuição previdenciária sobre inativos, o governo diferenciou o valor de referência a partir do qual ela incide nos casos de servidores da União – patamar mais elevado – e dos estados – patamar mais reduzido, como era de interesse dos governadores.

Houve, também, uma redução na penalidade aplicada ao servidor que cumprisse o tempo de contribuição e optasse por se aposentar antes de atingir a idade mínima estabelecida pela Emenda Constitucional 20/1998. Até 31 de dezembro de 2005, o servidor nessas condições passaria a ter desconto de 3,5% no benefício a que teria direito para cada ano antecipado para aposentadoria. Depois dessa data, voltaria a vigorar a regra anterior, que descontava 5% para cada ano antecipado.

¹¹² Essa regra de transição pertencia à Emenda Constitucional 20/1998, fruto da reforma da previdência de FHC. O servidor que já estivesse em cargo efetivo na data de publicação da emenda e cumprisse o tempo mínimo de contribuição poderia optar por se aposentar antes de atingir a idade mínima. Nesse caso, o servidor receberia um benefício de 70% de seu salário, acrescido de 5% para cada ano que excedesse o tempo mínimo de contribuição.

Apesar do governo Lula ter afirmado que os termos da reforma da previdência eram inegociáveis, as evidências demonstram que, diante da necessidade de atrair votos em favor da PEC, foi feita uma negociação sobre como e em qual magnitude as perdas de direito previdenciário dos servidores seria aplicada. A cobrança dos inativos foi mantida, o fator redutor de pensões também, assim como a equiparação do teto do RPPS ao do RGPS e o fim da paridade entre ativos e inativos.

No entanto, a partir de qual valor haveria cobrança de inativos, a partir de qual valor haveria redução nas pensões, e sob que circunstâncias específicas os servidores poderiam manter a paridade, foram pontos alterados.

Ou seja, o “inegociável” para o governo PT era aprovar um novo modelo de previdência para o setor público que reduzisse determinadas vantagens que essa categoria de trabalhadores tinha com relação aos trabalhadores do setor privado. Diante da necessidade de conquistar votos na Câmara, porém, houve abertura de espaço para negociação sobre a magnitude das mudanças que seriam aprovadas.

Na votação da última Emenda Aglutinativa, que resultava o acordo final entre as lideranças, a aprovação do texto ocorreu com 481 votos “sim”, 10 “não” e 2 abstenções. Os 10 “não” foram 6 do PRONA, 2 do PDT, 1 do PSB e 1 do PV. Os dissidentes radicais do PT, diante de uma emenda que amenizava perdas que já haviam sido aprovadas pelo Plenário, votaram “sim”¹¹³.

O resultado dessa última votação demonstra que o governo Lula não estava disposto a ir para o “tudo ou nada” e forçar a votação da PEC nos termos originalmente apresentados pelo Poder Executivo. Uma vez pacificados os conflitos mais agudos entre governo e deputados petistas, passou-se a um estágio em que as condições para aprovação da PEC eram muito favoráveis, e a concessão de alguns pontos era um elemento importante para não provocar novas insatisfações na coalizão e parte da oposição.

Pautada para votação, ainda em agosto de 2003, a Câmara aprovou o texto em segundo turno sem modificações. Deputados do PDT, PFL (Onyx Lorenzoni), do PTB (Araldo Faria de Sá) e do PMDB (Dr. Pinotti) apresentaram requerimento de Destaques para Votação em Separado, adotando estratégia similar à do PT na PEC de FHC. O líder do PT, deputado Arlindo Chinaglia, apresentou outro requerimento, para votação global

¹¹³ A lógica de “apoiar a menor perda” também operou na tramitação da PEC Paralela, como será demonstrado ainda neste capítulo.

dos requerimentos dos deputados do PDT, PFL, PTB e PMDB. Os requerimentos de destaque, então, foram rejeitados em globo. Assim, o texto foi remetido ao Senado Federal.

Apesar de ter havido amenização de perdas, o recuo para os servidores públicos em geral foi muito aquém das demandas apresentadas pelos sindicatos em protestos, que chegaram a ter 20 mil participantes em frente à Câmara. A principal reivindicação dos servidores era de que não houvesse nenhum tipo de cobrança previdenciária sobre as aposentadorias e pensões, além da não imposição de teto previdenciário. Já juízes estaduais, membros de ministérios públicos e defensores públicos tiveram ganhos importantes na elevação do teto salarial.

As derrotas que o governo Lula sofreu na Câmara ocorreram por meio de acordos entre as lideranças partidárias e contavam com a anuência do relator da PEC, deputado Pimentel (PT). O governo poderia até, idealmente, não desejar que essas amenizações fossem aprovadas, mas para viabilizar a aprovação da PEC elas eram importantes e, assim, foram concedidas. A tentativa do governo Lula de impor um teto mais restritivo sobre a remuneração dos ativos, que teria reflexo nas aposentadorias e pensões, resultava do acordo previamente estabelecido com os governadores e da argumentação da cúpula de que a reforma da previdência tinha como objetivo promover mais justiça social. As contas da União não seriam afetadas pela elevação desse teto específico.

Como será demonstrado mais adiante, na apreciação da PEC Paralela a base aliada estava menos organizada e os acordos estavam fracamente estabelecidos. Os senadores da coalizão que eram críticos à reforma, aliados à oposição, aproveitaram esta brecha para impor derrotas ao governo com emendas que tinham parecer contrário do relator. As lideranças do governo, na ocasião, precisaram correr para conter as sucessivas derrotas e aprovar o texto final da PEC Paralela.

4.6 – Antecipação de risco no Senado e acionamento de PEC Paralela

No Senado Federal, o governo contava com um cenário menos favorável para formação de maioria. Quando a reforma da previdência foi aprovada na Câmara, em agosto de 2003, o governo tinha 20 senadores na base aliada – para aprovar uma Proposta de Emenda à Constituição seriam necessários votos favoráveis de 49 senadores.

O PMDB, ao longo do segundo semestre de 2003, negociou com o PT algumas condições para passar a compor o governo, como nomeação a ministérios. O PT tinha interesse em atrair o PMDB porque o partido tinha 22 senadores¹¹⁴, o que elevaria a base aliada no Senado para 42 cadeiras¹¹⁵. Ainda assim, apenas os votos da coalizão seriam insuficientes para aprovar a PEC na Casa Revisora.

Antes mesmo da reforma da previdência ser aprovada na Câmara, senadores do PFL – que tinha 13 cadeiras – e do PT já sinalizavam que pretendiam realizar alterações no texto. O PSDB, segunda maior bancada, com 16 senadores, desempenhava um papel menos preocupante para os petistas. Governadores tucanos como Geraldo Alckmin (SP) e Aécio Neves (MG), que eram nomes fortes da sigla, declaravam publicamente que consideravam importante a aprovação da reforma da previdência.

O papel dos petistas críticos à reforma no Senado, dadas as condições conjunturais de oposição mais forte na Casa, fez com que a dinâmica das relações Executivo-Legislativo fosse diferente da observada na Câmara.

Como demonstrei anteriormente neste capítulo, os deputados petistas dissidentes dividiram-se em dois grupos. O primeiro, mais numeroso, passou a apoiar a reforma – seja por convencimento, seja por ameaça de punição – e aprovou o texto que posteriormente passou por ajustes pontuais. O segundo grupo, menos numeroso, manteve a posição crítica ao projeto e votou de maneira indisciplinada, a não ser nos ajustes que amenizavam perdas. Dado o cálculo do governo petista de que teria entre 340 e 350 votos favoráveis à reforma na Câmara, o voto dos dissidentes radicais tornou-se um problema partidário, não de formação de maioria.

No Senado, também havia parlamentares petistas críticos à reforma, como o senador Paulo Paim, a senadora Ideli Salvatti e a senadora Heloísa Helena¹¹⁶. Como a construção de maioria na Casa Revisora era mais difícil do que na Câmara, conquistar o apoio individual desses parlamentares era uma necessidade maior para o governo.

Observando que os impasses com senadores petistas dissidentes não tinham sido resolvidos com os diálogos ocorridos até julho de 2003, o governo deu um passo

¹¹⁴ O PMDB ingressou formalmente no governo em janeiro de 2004 (NECI/Cebrap, 2016), mas seus parlamentares já davam votos favoráveis ao governo em algumas matérias.

¹¹⁵ Além da previdência, o governo tentava aprovar uma reforma tributária, também via PEC.

¹¹⁶ O senador Aloísio Mercadante, líder do PT, não dava declarações frontais contra a reforma, mas tampouco se posicionava favoravelmente de maneira incontestante.

adicional. O governo sabia que se as ameaças – que no quadro geral surtiram efeito na Câmara – não alterassem o posicionamento dos senadores petistas críticos à reforma, havia chance de o texto ser derrotado ou sofrer alterações que levariam a uma segunda passagem da PEC pela Câmara.

O governo Lula não queria que a reforma voltasse à Casa Originária para não atrasar o cronograma das reformas. E os senadores dissidentes, obviamente, também sabiam que estavam em posição mais privilegiada de barganha, o que significa que seus votos eram mais preciosos do que o de dissidentes radicais da Câmara.

Para evitar o vaivém da PEC entre as Casas Legislativas, o governo Lula abriu negociações com a base aliada no Senado e parte da oposição para tramitar uma PEC Paralela que atenuaria ainda mais as perdas previstas no texto que estava prestes a ser votado e aprovado pela Câmara – relembrando, a abertura de negociações começou em julho de 2003 e a Câmara aprovou a reforma em agosto. Com isso, seria possível manter o texto aprovado na Câmara e atender às demandas parlamentares sem afetar o cronograma previsto pelo governo.

A possibilidade de tramitar uma PEC Paralela foi recebida como uma via intermediária pelos dissidentes no Senado, que passaram a discutir os pontos em que o governo aceitaria recuar.

Paim e Salvatti, com histórico de atuação no sindicalismo, e Mercadante negociavam com o governo mudanças que poderiam garantir seus votos em apoio à reforma. Entre eles estavam (i) a restituição da paridade salarial entre servidores ativos e inativos e (ii) regras de transição que preservassem mais direitos. Heloísa Helena, por sua vez, adotou uma posição irredutível de oposição à reforma e votou contra o governo, o que posteriormente levou à sua expulsão do PT.

O posicionamento do senador Paim, crítico, mas negociador, fez com que sua eventual expulsão chegasse a ser cogitada. A postura do senador, porém, foi diferente da adotada pela senadora Heloísa Helena, que chegou a cobrar o partido sobre quando sua expulsão ocorreria¹¹⁷.

¹¹⁷ Helena planejava se candidatar à Prefeitura de Maceió em 2004 e, para isso, precisaria estar filiada a um novo partido político um ano antes das eleições.

O senador Paim declarou que, caso fosse alvo de processo pelo Comitê de Ética do Partido, pediria para deixar a sigla antes da eventual decisão por expulsão, em respeito à sua história dentro do PT¹¹⁸. O senador Mercadante, por sua vez, afirmou que não havia chance de Paim deixar o partido.

A delicada situação para formar maioria no Senado, o risco de ver o texto voltar para a Câmara e a postura dos senadores petistas ligados ao sindicalismo de manter aberta a possibilidade de negociar seus apoios tornou possível a saída conciliatória da PEC Paralela.

No campo da oposição, o PFL, partido que mais ameaçava criar dificuldades ao projeto do governo Lula, também participou dos diálogos sobre a PEC Paralela¹¹⁹. O líder do partido, senador Agripino Maia, defendia alteração nas regras de transição que ampliassem o direito à paridade para servidores que estavam próximos de se aposentar e que os fundos de previdência complementar não fossem exclusivamente públicos e fechados¹²⁰.

O parecer do relator, senador Tião Viana (PT), foi apresentado em 22 de novembro de 2003 e continha apenas emendas de redação. Nesse momento, já estava sedimentado o acordo de que os pontos ainda em desacordo seriam objeto da PEC Paralela, que foi apresentada formalmente pela senadora Ideli Salvatti (PT) em 8 de outubro do mesmo ano.

O texto da PEC original, nos mesmos termos da Câmara, foi aprovado com 55 votos favoráveis e 25 votos contrários. Os senadores Paim e Salvatti, que estavam na linha de frente das mudanças, votaram favoravelmente, cumprindo o acordo de deslocar novos debates para a PEC paralela.

Em seu voto, o senador Paim afirmou que se posicionava favoravelmente à reforma da previdência com a confiança de que o governo Lula arcaria com o compromisso de amenizar perdas dos servidos por meio da PEC Paralela.

Parlamentares dos principais partidos de oposição, assim como ocorrido na Câmara, se dividiram e deram votos importantes a favor do governo. O PSDB, que tinha

¹¹⁸ Folha de S.Paulo, 21/10/2003 (<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54621.shtml>).

¹¹⁹ Em seu voto pela aprovação da PEC original, o senador Paulo Paim (PT) agradece ao PFL pela colaboração na construção da PEC Paralela.

¹²⁰ A abertura dos fundos complementares para operadores privados não era uma agenda forte nas negociações da reforma, mas era demanda de parte do mercado financeiro.

11 senadores, deu 6 votos favoráveis, e o PFL, que tinha 15 senadores, deu 5 votos favoráveis. Como eram necessários 49 votos favoráveis, sem os 11 votos do PSDB e do PFL a reforma da previdência não teria passado pelo Senado¹²¹.

Assim, o texto foi aprovado pelo Senado, sendo convertido na Emenda Constitucional 41/2003. A PEC Paralela, por sua vez, teve tramitação iniciada em outubro de 2003.

4.7 – A PEC Paralela: expansão do subteto do Judiciário e garantia de paridade aos servidores ativos

Em seu discurso de apresentação da PEC Paralela, a senadora Ideli Salvatti (PT) celebrou a possibilidade de colocar em pauta um texto que recuperava parte dos direitos perdidos pelos servidores públicos sem ferir acordos que haviam sido firmados entre o governo federal e governos estaduais.

Apesar de ter sido formalmente protocolada pela senadora Salvatti (PT), de acordo com Jard da Silva (2018) a redação do texto teve participação importante do senador Paulo Paim (PT). A relatoria da PEC foi atribuída ao senador Tião Viana, também do PT.

Os senadores estavam em posição estrategicamente vantajosa. A redação da PEC Paralela estava nas mãos deles. Os senadores detinham, portanto, a prerrogativa de definir os detalhes das medidas que amenizariam as derrotas sofridas pelos servidores – ou vantagens que seriam concedidas à elite do funcionalismo público.

A PEC Paralela tinha cinco eixos centrais: (i) expansão do subteto dos judiciários estaduais a outras categorias de servidores, (ii) aplicação do princípio de paridade aos servidores que tivessem ingressado no funcionalismo até 31 de dezembro de 2003, (iii) redução de perdas e previsão de critérios especiais para aposentadoria em caso do trabalhador do setor público ou privado ser deficiente ou portador de doença incapacitante, (iv) garantia de que verbas indenizatórias não seriam submetidas ao teto salarial do funcionalismo público¹²², e (v) previsão de regramento de modalidade de contribuição facultativa para donas de casa e desempregados.

¹²¹ Apenas um DVS sobre os tipos de evento que abrangidos por benefícios da previdência social foi votado, e rejeitado.

¹²² A exclusão das verbas indenizatórias interessava aos parlamentares, que temiam o risco de despesas de deslocamento e hotelaria dos gabinetes não fossem restituídas integralmente.

O texto previa validade retroativa para todos os dispositivos até a data de promulgação da Emenda Constitucional 41/2003. Ou seja, qualquer perda eventualmente percebida por um servidor em virtude da PEC Original e que viesse a ser amenizada pela PEC Paralela seria reparada. Esse ponto era particularmente importante para a aplicação do princípio de paridade.

O primeiro artigo da PEC estabelecia que o subsídio dos governadores não poderia ser inferior a 50% do subsídio mensal de ministro do STF. Essa medida afetava os salários dos servidores do Poder Executivo dos estados, que eram limitados ao rendimento dos governadores. Era, na prática, um “teto mínimo” para os servidores dos Executivos estaduais¹²³, uma forma de evitar que a eventual depreciação salarial do governador se refletisse nos demais servidores, aposentados e pensionistas.

O substitutivo do relator, senador Tião Viana (PT), previa uma regra ainda mais vantajosa para os servidores estaduais, que teriam como subteto o salário de governadores. Os governadores, por sua vez, estariam submetidos ao salário de desembargador (90,75% do salário de ministro do STF). Na prática, o subteto dos Executivos estaduais poderia ser equiparado ao dos Judiciários estaduais. Poderia ser equiparado, e não necessariamente seria equiparado, porque a definição concreta desse subteto passaria a depender de mudança na Constituição dos estados. A remuneração de Desembargador era o limite do subteto, não uma definição fixa. Ou seja, o relator abria precedente para elevação do subteto estadual, mas transferia a definição da proporção dessa elevação para os estados.

O relator afirmou que a transferência dessa decisão para o nível local permitia que cada estado avaliasse sua capacidade fiscal de assumir um teto mais elevado ou reduzido.

A aplicação do teto dos judiciários estaduais, correspondente a 90,75% do salário de ministro do STF, foi ampliada e passaria a valer também para delegados de polícia, advogados das Defensorias Públicas estaduais e agentes fiscais tributários dos estados. Nesse caso, era um teto fixo, não havia possibilidade de os governadores estabelecerem um teto inferior.

¹²³ Em abril de 2023, os governadores de Maranhão e Ceará recebem salário inferior a 50% da remuneração de ministro do STF. Os servidores ligados ao Executivo desses estados, portanto, estão submetidos a um teto inferior ao que seria observado se a proposta original da PEC Paralela tivesse sido mantida no texto.

Trabalhadores com deficiência ou portadores de doenças incapacitantes – tanto do setor público quanto do setor privado – teriam direitos previdenciários diferenciados. A PEC Paralela previa possibilidade de definição, em lei, de critérios especiais para aposentadoria e estabelecia que a contribuição previdenciária de servidores inativos e pensionistas incidiria apenas sobre os benefícios superiores ao dobro do teto do RGPS¹²⁴ (aos demais servidores, era aplicado o teto do RGPS).

A regra que garantia integralidade de aposentadoria a servidores que cumprissem, cumulativamente, os quatro critérios de elegibilidade previstos pela Emenda Constitucional 41/2003 (idade, tempo de contribuição, tempo mínimo de serviço público e tempo mínimo no cargo) também daria direito à paridade, ou seja, reajuste dos benefícios na mesma proporção concedida aos salários de servidores ativos em cargo ou função equivalente do servidor inativo ou seu pensionista.

Além disso, para servidores que tivessem ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 (data de promulgação da Emenda Constitucional 20/1998), a paridade entre salário de servidores ativos e inativos seria garantida nas seguintes condições, cumulativamente:

- 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher;
- 25 anos de efetivo exercício no serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo em que ser der a aposentadoria, independentemente do gênero.

O tempo de efetivo exercício no serviço público e de carreira para esse novo público – servidores que ingressaram até 1998 – era 5 anos superior ao exigido pela Emenda Constitucional 41/2003 – que atingia todos os servidores que ingressaram até 2003. A única vantagem, para os servidores que tomaram posse até 1998, estava em ter que cumprir apenas 5 anos a mais no cargo em que daria a aposentadoria para conseguir integralidade e paridade. Na EC 41/2003, esse tempo era de 10 anos para todos os servidores. A idade mínima para aposentadoria, cumpridos os critérios listados acima, seria reduzida em 1 ano para cada ano de contribuição excedente do servidor.

¹²⁴ O teto do RGPS era de R\$2,4 mil. A contribuição de servidores inativos e pensionistas deficientes ou portadores de doenças incapacitantes incidiria, portanto, a partir de R\$4,8 mil.

Adicionalmente, a PEC Paralela previa a criação de institutos com participação paritária de empregadores e empregados para realização de censos do funcionalismo público e fiscalização das contas das previdências complementares.

O conteúdo da PEC Paralela, portanto, promovia redução de perdas ou ampliava vantagens significativas a servidores que estavam em atividade. Os pontos em que o governo cedeu para ter sua PEC Original aprovada não pouparam perdas aos cidadãos que viriam a ingressar no serviço a partir de 2003. A conciliação entre PEC Original e PEC Paralela foi uma medida que concentrou as perdas em servidores do futuro e amenizou perdas de servidores do presente (no caso, 2003).

O texto, que foi costurado pelos senadores petistas com apoio dos senadores da oposição, foi aprovado por unanimidade. No primeiro turno, os 69 presentes aptos a votar¹²⁵ se posicionaram favoravelmente à PEC Paralela, e no segundo turno, todos os 64 senadores presentes repetiram o apoio.

Na Câmara, o relator na Comissão Especial foi o deputado José Pimentel (PT), o mesmo que relatou a primeira reforma da previdência do governo Lula. Seu substitutivo desconfigurou o texto aprovado pelo Senado.

Pimentel (PT) estabeleceu o teto salarial de governadores e prefeitos de municípios com mais de 500 mil habitantes em 75% do rendimento de ministro do STF. Prefeitos de municípios com menos de 500 mil habitantes teriam como teto 50% do salário de ministro do STF.

As modificações propostas pelo Senado no Artigo 37 da Constituição, que versa sobre as regras de teto salarial do funcionalismo público foi suprimida. Ou seja, voltaria a valer a regra da EC 41/2003, que não incluía delegados de polícia, advogados das defensorias e auditores fiscais entre as categorias com direito ao subteto de 90,25% do salário de ministro do STF.

Combinadas as duas alterações apresentadas acima, o teto salarial dos funcionários públicos de entes subnacionais seria mais restrito do que havia sido aprovado pelo Senado.

¹²⁵ O presidente da Casa não vota.

A previsão de regras especiais para aposentadoria de trabalhadores com deficiência, bem como a aplicação de contribuição previdenciária a partir de uma faixa salarial diferenciada para esse grupo, foi mantida. O sistema especial de previdência social para donas de casa e trabalhadores desempregados também continuou no texto.

Foram excluídos, também, os critérios cumulativos que permitiriam aos servidores em atividade reconquistar os direitos à paridade. As aposentadorias e pensões, assim, voltariam a ser reajustadas de acordo com regramento previsto na EC 41/2003, que previa apenas preservação do valor real dos benefícios.

Além disso, o relatório excluía a criação de institutos que fariam o acompanhamento das previdências complementares, justificando que se tratava de matéria infraconstitucional.

Em suma, pontos importantes da PEC Paralela – expansão de subtetos que permitiriam salários mais elevados para mais categorias e mecanismo que permitiriam aposentadoria com direito à paridade – foram retirados no Substitutivo do deputado Pimentel (PT), representando uma quebra do acordo que havia sido feito previamente entre o governo Lula e os senadores que condicionaram seus votos favoráveis à PEC Original a uma amenização de perdas pela PEC Paralela.

O relator justificou, em seu parecer, que a PEC Paralela visava corrigir imperfeições da Emenda Constitucional 41/2003. O texto aprovado pelo Senado, porém, criava regras que, no entendimento de Pimentel, iam contra o princípio de combate aos supersalários e a privilégios que nortearam a apreciação da EC 41/2003.

O Substitutivo do deputado Pimentel (PT) foi apresentado em março de 2004, e aprovado pelo Plenário em primeiro turno em 8 de julho de 2004. O texto base teve 375 votos favoráveis, 5 contrários e uma abstenção.

Apenas o PRONA orientou a bancada a votar contra o Substitutivo. Os deputados Onyx Lorenzoni (PFL) e Arnaldo Faria de Sá (PTB), que fizeram oposição sistemática à PEC Original da previdência, também votaram contra o texto substitutivo da PEC Paralela. Toda a bancada do PT votou “sim”, bem como os ex-petistas Babá e João Fontes¹²⁶. Faltavam ser votados os destaques e as emendas.

¹²⁶ De acordo com dados da Câmara dos Deputados, a deputada Luciana Genro não registrou voto.

O governo Lula, dessa vez, não tinha pressa pela aprovação da PEC Paralela. A Emenda Constitucional 41/2003 já estava promulgada, com efeitos vigentes. Quanto mais tempo a PEC Paralela demorasse para ser aprovada, mais tempo os servidores ficariam submetidos às regras aprovadas pela emenda já em vigor.

A tramitação da PEC Paralela na Câmara foi menos célere do que no Senado, com os trabalhos sendo retomados apenas em fevereiro de 2005. Apesar da lentidão da tramitação interessar ao governo, parte da lentidão dos trabalhos no segundo semestre de 2004 é explicada em virtude do trancamento de pauta na Câmara.

O governo federal havia emitido diversas medidas provisórias, que têm preferência de apreciação quando estão com seu prazo de validade próximo do vencimento. Entre agosto e novembro de 2004, a Câmara precisava votar 19 medidas provisórias e outras duas matérias legislativas com prioridade de apreciação para, depois, ter a possibilidade de pautar a PEC Paralela.

No dia 9 de julho de 2004, em Plenário, deputados de partidos de oposição, como o PFL, acusaram o governo Lula e o relator da PEC de não estarem cumprindo com o acordo que havia sido feito para aprovação da PEC Original de 2003, bem como de estar interessado em atrasar a tramitação do texto.

Mesmo descontentes com o relatório do deputado Pimentel (PT), os críticos à reforma queriam que algum texto fosse aprovado, pois antecipavam o risco de que o desinteresse do governo federal em aprová-lo fizesse a PEC Paralela ficar engavetada. Uma das razões eram as eleições municipais de 2004, período em que o ritmo dos trabalhos legislativos diminuiu bastante. Outro problema eram as medidas provisórias que teriam seu prazo de validade encerrado ao longo do segundo semestre e, assim, trancariam a pauta da Câmara para outras matérias.

Por ter promovido mudanças no mérito do texto, a versão de Pimentel teria que ser apreciada novamente pelo Senado, e os críticos estavam confiantes de que os senadores alterariam novamente o texto em favor dos servidores.

O interesse dos críticos da reforma era aprovar ao menos uma emenda que garantia novamente a delegados de polícia, agentes fiscais tributários e advogados das Defensorias Públicas dos estados o subteto dos Judiciários estaduais, equivalente a 90,25% do salário de ministro do STF.

A aprovação desse subteto poderia gerar uma situação inusitada na estrutura do funcionalismo público. Até então, o salário dos governadores era determinado pelas Assembleias Legislativas Estaduais, e o provento dos servidores tinha como teto o salário dos governadores. Com as mudanças, o teto salarial de delegados de polícia, agentes fiscais tributários e defensores públicos dos estados ficaria desvinculado da remuneração dos governadores, podendo exceder os proventos do chefe do Executivo estadual.

Os defensores dos subtetos mais generosos afirmavam que esse precedente institucional era importante para que as categorias atingidas tivessem menos risco de sofrer depreciação salarial.

O relator do texto, deputado Pimentel (PT), contra-argumentava que seu parecer já previa um “teto mínimo” estadual de 50% do salário de ministro do STF, valor suficiente para preservar a remuneração da maioria dos servidores públicos estaduais.

Além disso, o relator incluiu em seu texto uma alínea que facultava aos governadores, por meio de emenda às constituições estaduais, a aplicação do teto dos Judiciários estaduais a todos os seus servidores. A concretização desse cenário faria com que o teto de 90,25% do salário de ministro do STF não fosse automaticamente aplicado aos entes subnacionais, passando a depender da capacidade fiscal dos estados e da disposição política dos governadores de pautar esse novo teto único – seriam excluídos apenas os deputados estaduais, que seguiriam tendo o salário dos governadores como teto.

O texto base foi aprovado nesses termos, ficando pendente a votação de destaques e emendas.

A PEC Paralela só voltou a ser votada em março de 2005 – oito meses após a aprovação do texto base do relator, deputado Pimentel (PT).

Entre a aprovação do substitutivo de Pimentel e a retomada da apreciação, o deputado Severino Cavalcanti foi eleito presidente da Câmara, que afirmou ter interesse em pautar a reforma rapidamente.

No início de 2005, a base aliada do governo PT estava desorganizada. A própria vitória inesperada do deputado Severino Cavalcanti (PP), do baixo clero, para a presidência da Câmara, resultou das dificuldades de coordenar a coalizão¹²⁷.

¹²⁷ O candidato do Planalto era o deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT).

O principal ponto de conflito a partir de março de 2005 foi, novamente, o teto salarial dos Judiciários estaduais e sua aplicabilidade a auditores fiscais, delegados de polícia e defensores públicos.

É importante mencionar dois elementos importantes sobre esse debate. O primeiro é que, qualquer que fosse a decisão tomada pelo Plenário, ela não impactaria as contas do governo federal. O que estava em jogo era apenas os salários de servidores vinculados aos estados. O segundo elemento, decorrente do primeiro, é a motivação do governo Lula em tentar limitar os mecanismos que permitiam a determinadas categorias acessar salários muito elevados.

A oposição e parte da base aliada, por sua vez, invocavam o acordo feito pelo governo para amenizar perdas via PEC Paralela para aprovar emendas que criavam critérios mais generosos de teto salarial. Os servidores estaduais, por sua vez, compareciam a Brasília para fazer campanha em favor das emendas. Auditores, defensores públicos e delegados afirmavam que as regras de teto salarial mais restritas, previstas no substitutivo de Pimentel (PT), abria precedente para que governadores adotassem medidas que resultariam em redução de suas remunerações.

O deputado Pimentel (PT), por sua vez, afirmava que seu substitutivo garantia que o piso salarial dos governadores seria de 50% do salário de ministro do STF, o que representava uma proteção contra a depreciação da remuneração do funcionalismo público estadual.

Os deputados que atuavam em favor dos direitos dos servidores adotaram a estratégia de apresentar emendas aglutinativas. Entidades representativas de funcionários públicos mantinham a pressão sobre os deputados em defesa de seus interesses. Foi nesse contexto – críticos ao relatório de Pimentel se organizando para aprovar emendas e servidores públicos pressionando os deputados – que o governo perdeu o controle do processo e colecionou duras derrotas.

O deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB) apresentou a Emenda Aglutinativa nº3, que reinseria na PEC Paralela as regras que permitiam a aplicação do teto salarial mais elevado dos Judiciários estaduais para delegados de polícia, defensores públicos e agentes fiscais tributários dos estados, por meio do Artigo 37 da Constituição.

O líder do PT na Câmara, deputado Luizinho, e o relator da PEC Paralela, deputado Pimentel (PT), eram contra as mudanças. Luizinho chegou a pedir para que a presidência da Câmara retirasse a emenda de votação porque o plenário já teria rejeitado outra emenda de conteúdo praticamente idêntico em dezembro de 2004. Esse pedido foi indeferido.

Oralmente em Plenário, o deputado Luizinho pediu para que os membros da base aliada votassem contra a emenda, mas a orientação formal liberou a bancada do PT – que votou majoritariamente a favor dos servidores. Nenhum partido orientou a bancada a votar contra.

A expansão do teto de delegados, auditores e defensores públicos foi aprovada com 399 votos favoráveis, impondo uma derrota relevante para o governo.

Na sessão plenária seguinte, os líderes partidários apresentaram uma emenda aglutinativa para garantir que as pensões por morte decorrentes de aposentadorias já concedidas até a publicação da emenda constitucional também fossem contempladas com o direito a reajuste paritário. Novamente, o governo foi derrotado, com 379 votos favoráveis, 1 abstenção e nenhum voto contrário.

O governo também foi derrotado na idade para aposentadoria compulsória de professores universitários, tema considerado menos central pelo PT. O relator Pimentel (PT) havia elevado a referência para 75 anos de idade, mas um destaque aprovado pela oposição restabeleceu a idade máxima em 70 anos.

Os únicos que discursaram até o fim em favor do governo foram os deputados Luizinho (PT) e Pimentel (PT). Mas na hora de registrar voto, ambos disseram “sim” às emendas.

O governo passou a trabalhar para formar um acordo pela não apresentação de novas emendas e pela votação final do texto o mais rápido possível, para evitar novas derrotas. O texto final da Câmara foi aprovado em 16 de março de 2005. Abaixo, resumo os pontos principais:

- Salário de governadores deverá ser de, no mínimo, 50% do rendimento do ministro do STF;

- Teto salarial de servidores estaduais dos Poderes Executivo e Legislativo equivalente à remuneração do governador do estado;

- Teto salarial dos Judiciários Estaduais, Ministérios Públicos Estaduais, auditores fiscais, delegados de polícia e defensores públicos equivalente a 90,25% do salário de ministro do STF;

- Possibilidade de Estados adotarem a referência de 90,25% do salário de ministro do STF para os servidores dos três Poderes, via emendas às constituições estaduais, excluídos os deputados estaduais;

- Teto salarial, para servidores União, igual ao salário de ministro do STF;

- Garantia de paridade para servidores que tivessem ingressado no funcionalismo público até 31 de dezembro de 2003

- Garantia de paridade para pensões por morte decorrentes de aposentadorias já vigentes ou que decorressem de aposentadorias de servidores que haviam tomado posse até 31 de dezembro de 2003;

- Nenhuma vantagem pessoal ou espécie remuneratória de outra natureza fica isenta de aplicação do teto salarial, exceção apenas para verbas indenizatórias;

- Prevê lei complementar para definir critérios de aposentadoria especial para portadores de deficiência ou que exerçam atividades de risco ou que prejudiquem a saúde;

- A contribuição previdenciária de servidores portadores de doenças incapacitantes incidirá apenas sobre a parcela do salário que superar o dobro do teto do RGPS;

- Prevê lei para implementar o sistema de contribuição previdenciária especial para donas de casa e desempregados;

- Garante integralidade e paridade para servidores que tenham ingressado no serviço público até dezembro de 1998 e cumpram critérios de idade (60 anos para homens, 55 anos para mulheres), tempo de contribuição (35 anos para homens, 30 anos para mulheres), tempo de efetivo exercício no serviço público (25 anos), tempo de carreira (15 anos) e tempo no cargo (5 anos);

- A emenda tem vigência retroativa a dezembro de 2003, quando foi promulgada a Emenda Constitucional 41/2003.

4.8 – Aprovação final da PEC Paralela no Senado

A versão original da PEC Paralela, como já apresentado, havia sido redigida por senadores petistas vinculados ao sindicalismo, que exerceram a prerrogativa de agendar as questões que seriam discutidas de partida pelo Congresso. Em sua primeira apreciação no Senado, a PEC foi aprovada com termos muito favoráveis aos servidores públicos.

Na Câmara, o texto foi desidratado e, por pressão de entidades representativas de servidores públicos, articulação dos críticos à PEC Original e descoordenação da base aliada, foi posteriormente reconstruído em um formato que atendia de maneira generosa os interesses da elite do funcionalismo público.

Em sua segunda passagem pelo Senado, o texto final da PEC Paralela, que deu origem à Emenda Constitucional 47/2005, passou novamente por alterações. O foco dos senadores foi, mais uma vez, o subteto salarial dos estados. As mudanças foram:

- Exclusão da determinação de que o salário dos governadores deveria ser de, no mínimo, 50% do salário de ministro do STF;

- Recupera a regra de que o teto salarial nos estados é correspondente ao salário dos governadores, facultando aos entes subnacionais a implementação de um teto geral equivalente a 90,25% do salário de ministro do STF, via emenda às constituições dos estados.

A exclusão dos subtetos e a concessão da prerrogativa, a governadores, criar um teto estadual único de até 90,25% do salário de ministro do STF foi o único ponto de conflito entre os senadores.

Caso os governadores não propusessem emenda às constituições estaduais para estabelecer um teto único de até 90,25%, o teto seria equivalente ao salário do governador, para servidores do Executivo e Legislativo, e de 90,25% do salário do STF para os Judiciários estaduais, Ministérios Públicos, procuradores e defensores públicos. Delegados e auditores fiscais, portanto, deixavam de ter direito ao subteto dos Judiciários.

O PT votou disciplinadamente a favor dessa alteração realizada pelo relator, Rodolpho Tourinho (PFL). Partidos de oposição como PSDB e PFL dividiram seus votos entre apoio e rejeição, bem como o PMDB, que já integrava a base aliada.

O PSOL, o PDT, o PSB e o PTB votaram majoritariamente a favor da regra aprovada pela Câmara, que estabelecia regras mais generosas de teto salarial para servidores estaduais. O número de senadores desses partidos, porém, era mais reduzido.

O resultado da votação que manteve a sugestão do relator foi 34 votos “sim” e 26 votos “não” – os contrários ao texto do relator precisavam de 49 votos “sim”.

As demais votações nominais foram concluídas sem disputas e tiveram placares próximos à unanimidade, não havendo nenhuma outra mudança substantiva no mérito além das duas listadas acima.

Assim como havia ocorrido na Câmara, senadores que haviam trabalhado em favor da recuperação dos direitos de servidores públicos estavam preocupados de haver prolongamento na tramitação do texto e sua aprovação acabar sendo inviabilizada pela protelação dos debates.

Com as lideranças alinhadas e os defensores de ampliação dos direitos dos servidores públicos preocupados com o cronograma de apreciação da PEC Paralela, as votações foram finalizadas rapidamente e o texto final estava pronto para promulgação em 30 de junho de 2005.

4.9 – Conclusão do capítulo

A reforma da previdência do governo Lula foi realizada em dois movimentos. No primeiro, o governo agendou as perdas que almejava impor aos servidores públicos com a justificativa de reduzir privilégios e promover justiça social. O risco de ser derrotado no Senado abriu espaço político para o segundo movimento, o acordo pela apreciação de uma PEC Paralela que amenizaria perdas sofridas pelos servidores na primeira PEC.

Os eixos centrais da primeira PEC eram a equiparação do teto do RPPS ao do RGPS, instituição de contribuição previdenciária a servidores aposentados e pensionistas, criação de um fator redutor para pensões por morte e endurecimento dos critérios para aplicação de teto salarial do funcionalismo público.

Inicialmente, o governo enfrentou resistência de parlamentares do PT, em parte porque estes identificavam incoerência entre as bandeiras históricas do partido e o conteúdo da reforma proposta, em parte por vinculação de parlamentares ao sindicalismo. Controlada a crise interna ao PT e reduzidos os dissidentes irredutíveis a menos de dez

deputados, o governo e suas lideranças na Câmara passaram a negociar pequenos ajustes no texto que amenizavam perdas aos servidores. Esses ajustes ocorreram mesmo após ministros e o próprio presidente Lula declararem que os termos da PEC eram inegociáveis.

As perdas amenizadas ainda na Câmara beneficiavam servidores aposentados e pensionistas que recebiam benefícios de menor valor. A faixa de rendimento a partir da qual incidiria cobrança previdenciária subiu de R\$1.058 para R\$2,4 mil. Já o redutor de pensões por morte passou a ser aplicado apenas sobre a parcela de rendimento que excedesse R\$2,4 mil – no projeto original, seria aplicada a todas as pensões concedidas. Além disso, nas regras de transição, o pedágio de redução em 5% no valor do benefício para cada ano que faltasse para o servidor cumprir a idade mínima de aposentadoria foi reduzida para 3,5% até 2005.

No Senado, o governo enfrentava maior dificuldade para formar maioria e também contava com parlamentares petistas que era críticos à proposta. A combinação desses dois fatores fez com que o cenário de derrota da PEC na Casa Revisora se tornasse possível. O governo Lula, então, abriu negociações para que os senadores aprovassem a primeira PEC sem modificações, mantendo o cronograma de aprovação da reforma inicialmente planejado. Em contrapartida, o governo Lula aceitou que senadores petistas ligados ao sindicalismo, com o respaldo de parte da oposição no Senado, redigissem uma PEC Paralela para amenizar perdas impostas pela primeira PEC.

A vantagem de estabelecer os termos da nova PEC estava nas mãos dos senadores, que redigiram a proposta. Os senadores Paulo Paim e Ideli Salvatti, ambos do PT, produziram um texto que, do ponto de vista da amenização de perdas, se concentrava em ampliação das regras de aplicação do teto salarial ao funcionalismo público e de garantia do direito à paridade salarial entre servidores ativos e inativos.

A amenização de perdas beneficiava todos os servidores ativos ao restabelecer o direito à paridade salarial aos que tivessem ingressado no funcionalismo público. Parte da elite do funcionalismo, representada por magistrados de Judiciários, Ministérios Públicos, delegados de polícia, auditores fiscais e defensores públicos estaduais, tiveram conquistas adicionais e passaram a ter um teto garantido de 90,25% do salário do STF.

A única medida prevista sobre contribuição previdenciária de inativos, uma das principais reivindicações do movimento sindical, era sobre servidores portadores de

deficiência, que passariam a contribuir apenas sobre os rendimentos que excedessem o dobro do teto do RGPS.

Além dos sindicatos e entidades representativas, magistrados (federais e estaduais) fizeram forte pressão para que o Congresso reduzisse as restrições ao teto salarial ou criasse critérios diferenciados que permitissem o recebimento de salários mais elevados. Durante parte do processo de tramitação juízes e procuradores estaduais ameaçaram fazer greve, como forma de pressionar o governo. A Ajufe e a AMB também ameaçavam com a possibilidade de apresentarem Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal contra as novas regras de teto salarial¹²⁸.

A concentração de esforços parlamentares, dos críticos à PEC original, em garantir o direito amplo à paridade e de amenizar perdas de setores da elite do funcionalismo público indica que a capacidade de acesso desses servidores a atores políticos com poder de voto e sua capacidade de afetar o funcionamento do Estado – por meio de greves do Judiciário – por exemplo, os coloca em posição privilegiada de barganha para defesa de direitos previdenciários.

A quantidade de eleitores atingidos e a possível punição eleitoral não explicam por que servidores da elite conseguiram mais vitórias do que os servidores em geral. Considerando apenas o magistério, o Brasil tem cem vezes mais professores em escolas públicas do que juízes¹²⁹.

A atuação do governo Lula pela limitação desses tetos era condizente com as justificativas apresentadas na Exposição de Motivos da PEC Original e amparada pelo acordo que havia sido feito em 2003 com os governadores dos estados. Quando os debates sobre a reforma da previdência foram deslocados para os debates sobre a “reforma da reforma”, a amenização de perdas que atingiam a elite do funcionalismo público estadual foi pautada e os magistrados conseguiram converter sua pressão em atendimento de seus interesses no Congresso.

Em 2005, diante da desorganização da base aliada, o governo sofreu derrotas importantes. Os membros dos Judiciários estaduais, Ministérios Públicos, delegados de polícia, auditores fiscais e defensores públicos estavam próximos de conquistar um teto fixo de 90,25% do salário de ministro do Supremo Tribunal Federal. A saída encontrada

¹²⁸ As ADINs foram apresentadas e rejeitadas pelo STF em 2011.

¹²⁹ CNJ (2009) e Ministério da Educação (2007).

pelo governo foi preservar esse teto para os magistrados dos estados e membros dos Ministérios Públicos e transferir para governadores a prerrogativa de estabelecer um novo teto, até esse mesmo percentual, para todos os demais servidores estaduais. Os membros do Judiciário Federal também não tiveram suas regras de aposentadoria e pensões alteradas, tendo como único objeto de perda o endurecimento dos critérios para aplicação do teto salarial do funcionalismo público.

Assim como observado no caso das reformas da previdência dos militares de Bolsonaro e na reforma de FHC, os resultados indicam que determinados grupos minoritários são capazes de pressionar o governo e parlamentares para preservar seus direitos. Essa evidência traz uma nova perspectiva sobre hipóteses que podem explicar a decisão de atores políticos diante de medidas de imposição de perdas. A dimensão eleitoral, certamente, não é suficiente para explicar por que o governo federal e parlamentares evitam punir categorias da elite do funcionalismo público, uma vez que não são numericamente grandes o suficiente para provocar prejuízos eleitorais.

As evidências empíricas apresentadas no capítulo indicam que, possivelmente, as ameaças de greve de categorias que poderiam afetar fortemente o funcionamento do Estado e a estabilidade institucional (e.g. juízes e militares das Forças Armadas) e a existência de canais de interlocução direta desses servidores de alto escalão com atores político que possuem capacidade de influenciar o resultado das reformas. A demonstração sobre os mecanismos que operam essas relações, no entanto, demanda pesquisa futura.

Capítulo 5 – Reformas da previdência em contextos de crise política, econômica e intensa pressão fiscal

Dilma Rousseff (PT) assumiu a Presidência da República em 2011. Na época, a economia brasileira começava a dar sinais de desaceleração e o orçamento público estava em processo de crescente elevação de despesas. Havia, assim, aumento do descompasso entre variação de despesas e receitas. A causa não era apenas interna. Para além de decisões política fiscal e monetária, o mundo enfrentava choques com a crise da Zona do Euro, desaceleração da economia da China e recuperação econômica dos EUA mais lenta do que os analistas previam após a crise de 2008 (Dweck, Teixeira, 2017).

A desaceleração econômica se agravou no último ano do primeiro mandato de Rousseff, 2014, com o Brasil registrando variação positiva do PIB de 0,5%. À recessão econômica que se anunciava¹³⁰ – com registro de variações negativas do PIB e aumento da inflação –, somaram-se dois outros fatores de instabilidade político-institucional: operação Lava Jato e crise política no segundo mandato. Denúncias de corrupção passaram a atingir nomes históricos do PT, protestos de rua ocorridos em 2013 resultaram na formação de movimentos sociais de direita que criticavam duramente o governo Rousseff, a popularidade da presidenta passou a ter tendência de queda e a coalizão parlamentar passou a dar indícios de infidelidade.

Os quatro elementos de crise – econômica, fiscal, política e a Lava Jato – foram cruciais para o impeachment sofrido pela presidenta¹³¹ Rousseff em 2016. O processo de impeachment que resultou na destituição de Rousseff foi agendado pelo então presidente da Câmara, Eduardo Cunha (MDB), antagonista do governo que almejava salvar a si próprio e seus aliados da Lava Jato e contava com o apoio do então vice-presidente da República, Michel Temer.

Durante o processo de impeachment, o então vice-presidente, Michel Temer (MDB), e setores do seu partido publicaram o documento conhecido como “Ponte Para o Futuro”, uma espécie de plano de governo paralelo em que o grupo aponta os pilares econômicos do futuro governo Temer. Nele consta o diagnóstico sobre a necessidade de

¹³⁰ O Brasil passou a ter variações negativas do PIB a partir de 2015.

¹³¹ Rousseff foi a primeira mulher a chegar ao mais alto posto do Poder Executivo nacional e optou por ser chamada de “Presidenta”, razão pela qual utilizo o substantivo no feminino ao longo do texto sempre que me referir à sua Presidência.

realizar uma reforma da previdência para promover equilíbrio fiscal e gerar crescimento econômico.

Ao longo do processo de impeachment de Rousseff, ocorreram centenas de manifestações populares de grupos que se mobilizavam pelas redes sociais da internet e pediam a saída da presidenta, apoiavam a operação Lava Jato e a atuação do então juiz federal Sergio Moro.

A dimensão das ruas na crise política é importante porque ajuda a explicar um elemento de continuidade conjuntural entre o impeachment de Rousseff e a eleição de Bolsonaro para a Presidência em 2018.

A crise política e econômica que resultou no impeachment sofrido por Rousseff foi a mesma que possibilitou o agendamento de medidas neoliberais, de desregulamentação do mercado de trabalho e a reforma da previdência pelo governo Temer, agenda incorporada por Jair Bolsonaro e seu ministro da Economia, Paulo Guedes.

Além disso, grupos de extrema-direita que mobilizaram grandes manifestações a favor do impeachment e da Lava Jato também usaram sua capilaridade nas redes sociais para impulsionar candidaturas de parlamentares e apoiar Jair Bolsonaro em 2018¹³².

Temer e Bolsonaro são figuras políticas distintas, mas que embarcaram na mesma agenda econômica de retração do Estado de bem-estar social. Temer teve carreira parlamentar de destaque, tendo sido presidente da Câmara dos Deputados e do PMDB. Bolsonaro sempre foi deputado do baixo-clero, defensor da ditadura militar, com pouca relevância e baixa capacidade de influenciar o andamento de qualquer projeto de lei.

Diante da crise econômica, o mercado financeiro e os grandes meios de comunicação defendiam a adoção de medidas de austeridade e redução do Estado de bem-estar social. Temer se colocou como alternativa à Rousseff defendendo a agenda da “Ponte Para o Futuro”. Bolsonaro, que pouco entendia de economia e nunca demonstrou ter interesse pelo assunto, convidou Paulo Guedes para assumir a liderança de sua política econômica.

¹³² Em entrevista ao portal [Uol](#) em outubro de 2018, o membro do MBL Kim Kataguiri, que havia sido eleito deputado federal, declarou “voto útil” em Bolsonaro por identificar em seu concorrente, Fernando Haddad (PT), um “cenário de totalitarismo assustador”.

Guedes estudou na Universidade de Chicago, sementeira do neoliberalismo nas décadas de 1970 e 1980, e lecionou economia na Universidade do Chile quando esta estava sob intervenção da ditadura de Augusto Pinochet. No Chile, Guedes acompanhou as reformas neoliberais da ditadura chilena, implementadas pelos seus colegas de doutorado, conhecidos como *Chicago boys*. Uma das reformas de Pinochet foi justamente na previdência, quando o Chile passou a adotar um modelo de capitalização nos anos 1980 – similar ao que Guedes tentou implementar no Brasil – e que provocou empobrecimento generalizado de idosos duas décadas depois.

Como demonstrei nos capítulos anteriores, governos agendam reformas segundo seus interesses, condições de viabilidade para aprovação e lidam com elementos que afetam o comportamento Legislativo – seja imprevisibilidade de punições eleitorais, pressão de categorias de servidores públicos com acesso privilegiado a canais de poder ou desorganização da base aliada.

Governos, portanto, arquitetam reformas da previdência segundo sua viabilidade de aprovação, renunciam a determinados pontos conforme dificuldades para formação de maioria se apresentam, e tentam resgatar os aspectos que são mais caros ao seu projeto. Essa lógica estratégica, que também orientou a atuação dos governos FHC e Lula, nos auxilia a compreender por que os governos Rousseff, Temer e Bolsonaro escolheram determinados instrumentos legislativos, por que miraram determinados direitos previdenciários e por que se esforçaram para reverter algumas derrotas e não, outras.

5.1 – A criação da Funpresp e a equiparação (de fato) dos tetos previdenciários dos setores público e privado

A primeira alteração importante realizada pelo governo Rousseff no sistema previdenciário foi a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal, pela Lei 12.618/2012, que determinou a instituição de uma fundação para cada Poder da República. São, portanto, três Funpresp em âmbito federal, uma para o Executivo, uma para o Legislativo e uma para o Judiciário.

A proposição que resultou na instituição do Funpresp foi realizada pelo governo Lula, em 2007, mas sua tramitação só ganhou ritmo constante de análise legislativa a partir de 2011. Isso porque havia resistência por parte de servidores públicos e deputados ligados

a esse grupo de trabalhadores. O governo Rousseff retomou as negociações e buscou convergir o texto com os interesses dos servidores para viabilizar a aprovação da lei.

A aprovação do projeto era o último passo para a aplicação da regra que equiparava o teto dos servidores públicos ao do Regime Geral de Previdência Social. A equiparação dos tetos era prevista pela Emenda Constitucional 41/2003, mas sua aplicação estava condicionada à criação de fundos de previdência complementar para os servidores públicos, proporcionando meios para que seus rendimentos de aposentadoria fossem próximos ou equivalentes aos recebidos em atividade. Isso significa que, na prática, um dos pontos mais importantes da reforma de 2003 – igualar o teto previdenciário de trabalhadores dos setores público e privado – só passou a ter efeito a partir de 2012.

Fundos de previdência complementar de funcionários públicos são compostos por contribuições dos servidores e do ente federado ao qual eles são vinculados – União, Estado ou Município. Os debates que resultaram Lei 12.618/2012 regulavam apenas a previdência dos servidores públicos federais, Estados e Municípios precisavam instituir fundos próprios.

Os recursos são depositados em conta individual, seguindo o modelo de capitalização. O valor de aposentadoria complementar que o servidor irá receber depende do montante de recursos que ele acumulou em sua conta individual e da administração dos recursos. O servidor define o percentual de seu salário a ser destinado ao fundo individual, mas o montante final para cálculo de aposentadoria complementar dependia da rentabilidade do fundo.

Os principais pontos que causavam resistência na tramitação do projeto de lei eram (i) a alíquota de contribuição que caberia à União depositar no fundo dos servidores, (ii) as ocasiões em que seria devida pensão aos dependentes do servidor e (iii) a partir de qual data de ingresso na carreira pública a regra de integralidade não seria aplicada ao servidor – o que exigiria adesão à previdência complementar para garantir aposentadoria próxima ou equivalente ao salário que recebia em atividade.

A definição desses pontos ocorreu por meio de negociações entre o governo Rousseff, que tinha interesse em aprovar a criação dos Funpresp, entidades representativas de servidores públicos e o relator do projeto de lei, deputado Rogério Carvalho (PT).

A proposta original previa que a contribuição previdenciária da União para a previdência complementar do servidor seria igual à alíquota por ele definida, desde que não excedesse 7,5% de seu salário. Como resultado das negociações, esse percentual máximo correspondente à União foi elevado para 8,5%. Assim, a participação da União na acumulação de recursos em fundos individuais seria maior, fazendo que a aposentadoria complementar futura tivesse valor mais elevado.

O segundo ponto negociado, as pensões, resultou em elevação da previsão de proteção social para os dependentes dos servidores. O projeto original tratava apenas da concessão de aposentadoria via previdência complementar, sem especificação sobre como se daria a concessão de pensão em caso de óbito do servidor ativo ou inativo.

O terceiro ponto era de sumo interesse para os servidores públicos, pois definia a partir de qual data a regra de integralidade deixaria de ser aplicada e, assim, a aposentadoria dos funcionários públicos passaria a ter o mesmo teto do RGPS. O valor que excedesse o teto do RGPS seria recebido apenas via previdência complementar.

A reforma da previdência aprovada no governo Lula (2003-2010) já previa que a necessidade de adesão à previdência complementar para complementação da aposentadoria só seria necessária para servidores que ingressassem no serviço público após a criação do fundo complementar. Ou seja, ainda que a equiparação do teto previdenciário dos servidores públicos ao do RGPS estivesse prevista nas Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005, sua aplicação estava condicionada à criação dos fundos de previdência complementar – que estava em discussão em 2012.

Mesmo com a previsão constitucional, havia insegurança, por parte de parlamentares e entidades representativas de servidores públicos, sobre quais servidores seriam compulsoriamente vinculados à previdência complementar. Assim, o texto do relator estabeleceu que apenas os servidores que tivessem tomado posse após a criação dos fundos complementares teriam adesão compulsória. Os que haviam ingressado antes poderiam aderir voluntariamente, de acordo com entendimento de que a adesão era vantajosa ou não.

A adesão voluntária é irrevogável. Ou seja, o servidor que ingressou no funcionalismo público antes de 2013 e adere voluntariamente ao Funpresp não pode retornar ao Regime Próprio de Previdência Social posteriormente.

Os servidores vinculados ao Funpresp realizam duas contribuições previdenciárias: uma para aposentadoria pelo serviço público, limitada ao teto do RGPS, e outra destinada à previdência complementar, que também recebe depósitos da União.

Quando o servidor cumprir os critérios de elegibilidade para requerer aposentadoria, fara jus a dois benefícios, um decorrente do RPPS e limitado ao teto do RGPS, outro oriundo do Funpresp.

Além de negociar os termos específicos de definição das regras dos Funpresp e viabilizar sua aprovação, Rousseff vetou um ponto da lei aprovada que previa necessidade de que o CNJ (Conselho Nacional de Justiça) tivesse que referendar o estatuto da fundação do Judiciário entrasse em vigor. O crivo do CNJ representava o risco de que juízes exercessem pressão pela não implementação de seu Funpresp e minasse o efeito da Lei 12.618/2012 sobre uma das categorias que recebe salários (e aposentadorias) mais elevadas do funcionalismo público e que possui acesso privilegiado a parlamentares e membros do Poder Executivo para apresentação de suas demandas corporativistas.

A criação dos Funpresp pelo governo Rousseff indica, como observado em outras alterações nos direitos previdenciários, que a viabilidade política de reformas é afetada cronograma de aplicação dos novos direitos previdenciários. Quando se trata de mudanças que impõem perdas aos cidadãos, o governo aumenta suas chances de aprovar as propostas quando inclui garantias de que apenas trabalhadores que ingressarem no mercado futuramente – no caso, servidores que tomassem posse de 2013 em diante – seriam atingidos.

Se, por um lado, a criação dos Funpresp é mais uma evidência de que reformas são mais viáveis quando punem apenas trabalhadores do futuro, por outro, ela representa um caso em que o governo foi capaz de contrariar os interesses do alto escalão do funcionalismo foram contrariados e impor perdas a ele. Como a elite do funcionalismo público recebe salários muito elevados, esse grupo é o que passaria a realizar contribuições mais elevadas para garantia de sua aposentadoria complementar. Além disso, como apresentei acima, um dispositivo que condicionava a aprovação do estatuto do Funpresp-Jud (condição para sua criação) à anuência do CNJ foi vetado pela presidente Rousseff.

O governo justificou o veto como necessário para não gerar desequilíbrio entre as determinações que regravam a criação dos Funpresp de cada um dos três Poderes. Na

prática, politicamente a necessidade de anuência do CNJ criaria uma instância de pressão e defesa de interesses adicional justamente para uma das categorias mais poderosas da elite do funcionalismo público, os juízes. Nesse sentido, é importante lembrar como a pressão realizada por entidades representativas de magistrados resultou em proteção de interesses da categoria em reformas anteriores, como a do governo Lula.

A costura de um acordo entre governo, lideranças representativas de servidores públicos e relatores do texto certamente é um elemento explicativo importante para aprovação da lei em termos que contrariavam setores poderosos do funcionalismo público. Representantes de trabalhadores possuem elos muito mais fortes com servidores de nível hierárquico médio e baixo. Ao realizar concessões que atendiam aos interesses desses representantes, o governo atraiu para si o apoio – ou, ao menos, protegeu-se de críticas – do grupo mais numeroso de servidores públicos, conferindo maior legitimidade ao processo e isolando a elite do funcionalismo público como praticamente única parte contrariada pela redação final da lei.

5.2 – A segunda reforma de Rousseff: endurecimento dos critérios para pensão por morte e a derrota que exigiu a segunda reforma

As duas reformas da previdência dos governos Dilma Rousseff (PT) ocorreram no contexto de agravamento das crises econômica e fiscal. Na época, a Câmara, presidida pelo deputado Eduardo Cunha (MDB), preparava pautas-bomba que intensificavam os resultados fiscais negativos do governo, que já estavam em processo de descontrole.

A primeira tentativa de reforma foi instituída pela MPV (Medida Provisória) 664, editada em dezembro 2014¹³³. Já reeleita para seu segundo mandato presidencial, Rousseff e sua equipe econômica adotaram medidas que tornavam mais rígidos os critérios de elegibilidade para acesso a pensões por morte, bem como o tempo de duração e a fórmula de cálculo desses benefícios

Duas questões sobre o movimento político do governo Rousseff precisam ser salientadas. Primeiro, a decisão de alterar regras previdenciárias por meio de medida provisória, que passa a ter efeito antes de tramitar no Congresso. Se optasse por enviar

¹³³ Apesar de editada em dezembro de 2014, a tramitação dessa medida provisória ocorreu quando o deputado Eduardo Cunha já tinha assumido a Presidência da Câmara.

um projeto de lei à Câmara¹³⁴, o governo precisaria negociar o agendamento da reforma, em um contexto em que a articulação política com o Legislativo era muito desfavorável.

Editar medida provisória era, portanto, uma estratégia de utilizar as prerrogativas institucionais do Poder Executivo para alterar o status quo, colocar as mudanças previdenciárias na agenda do Congresso¹³⁵ e forçar as negociações enquanto os efeitos das medidas já estavam previstos¹³⁶.

Em segundo lugar, o governo Rouseff concentrou a reforma em critérios de elegibilidade e de definição de valores de benefícios que impactariam o sistema previdenciário imediatamente. Além disso, focou as principais medidas de imposição de perdas em pensões por morte, que possuem efeito indireto sobre o direito do trabalhador ou aposentado. O destinatário da perda é o dependente do trabalhador ou aposentado, não o trabalhador ou aposentado em si.

As pensões por morte tinham potencial de redução de despesas, porque é a modalidade com segundo maior contingente de beneficiários. Além disso, a retração pela via das pensões podia ser realizada por medida provisória porque os critérios de acesso, definição de valor e duração dos benefícios já estavam previstas em lei ordinária. Para alterar aposentadorias, por sua vez, Rouseff precisaria aprovar uma PEC, que exigiria 3/5 dos votos no Congresso.

¹³⁴ Projetos de Lei do Poder Executivo tem sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados.

¹³⁵ Se a Câmara ou o Senado protela a apreciação de uma medida provisória, sua pauta é trancada até que a peça legislativa seja votada ou perca validade por vencimento do prazo.

¹³⁶ A medida provisória previa vigência das novas regras a partir de março de 2015, não imediatamente.

As principais mudanças instituídas pela MPV 664/2014 estão listadas no Quadro 4, abaixo:

Quadro 4 - Regras de pensão por morte alteradas pela MPV 664		
	Antes da MPV	Após a MPV
Carência	Não existia	24 meses
Tempo mínimo de casamento ou união estável	Não existia	24 meses
Duração da pensão por morte paga ao cônjuge	Vitalícia	Varia entre 3, 6, 9, 12 e 15 anos, ou pode ser vitalícia. A definição depende da expectativa de sobrevivência do pensionista
Valor da pensão por morte no RGPS	100% do benefício que o aposentado recebia	50% do valor que o aposentado recebia, mais 10% para cada dependente, até o limite de 100%

Fonte: elaborado pelo autor a partir da MPV 664/2014.

Como podemos observar no Quadro 4, as mudanças nos critérios de elegibilidade para pensão por morte eram voltadas, sobretudo, à aplicação de carência por tempo mínimo de contribuições do trabalhador falecido e tempo mínimo de casamento ou união estável com o trabalhador ou aposentado que viesse a óbito. Nos dois casos, a carência era de 24 meses. As alterações começaram a valer em 1 de março de 2015 e valeriam tanto para trabalhadores do setor privado quanto para servidores públicos.

O valor da pensão, que antes correspondia à integralidade da aposentadoria dos segurados do RGPS, passou a ser de 50% da aposentadoria, mais 10% para cada dependente do segurado. A pensão do setor público continuou sendo de 100% até o teto do RGPS e de 70% do valor que excedesse essa referência.

A duração das pensões, até então vitalícias, passou a depender da expectativa de vida do pensionista na data do óbito do cônjuge ou companheiro. Na tabela 3, abaixo, detalho os critérios:

Tabela 3 - Novas regras de duração da pensão por morte, segundo MPV 664/2014	
Expectativa de sobrevida do pensionista na data do óbito do trabalhador ou aposentado	Duração da pensão por morte paga ao cônjuge
Maior que 55 anos	3 anos
Entre 51 e 55 anos	6 anos
Entre 46 e 50 anos	9 anos
Entre 41 e 45 anos	12 anos
Entre 36 e 40 anos	15 anos
Menor ou igual a 35 anos	Vitalícia

Fonte: elaborado pelo autor a partir da MPV 664/2014.

Quanto mais elevada a expectativa de sobrevida do pensionista, menor a duração do benefício. A pensão por morte passaria a ser vitalícia apenas para beneficiários com expectativa igual ou inferior a 35 anos.

Havia exceção para alguns casos.

A carência do tempo de contribuição não se aplicaria em duas circunstâncias. Primeiro, se o segurado viesse a óbito enquanto estivesse em gozo de auxílio-doença ou fosse aposentado por invalidez. Segundo, se o óbito fosse decorrente de acidente de trabalho ou doença decorrente da atividade de trabalho. Nesses casos, independentemente do tempo de contribuição do segurado, seu cônjuge ou companheiro teria direito à pensão por morte.

Com relação ao tempo mínimo de casamento ou união estável que dava direito à pensão por morte também havia duas exceções. Em primeiro lugar, se o óbito fosse decorrente de acidente de trabalho ou doença adquirida no trabalho, desde que o evento ocorresse depois do casamento ou união estável. Segundo, se o pensionista fosse considerado incapaz e insuscetível de reabilitação para exercício de atividade remunerada que lhe garantisse subsistência, desde que o evento que provocou a incapacidade tivesse ocorrido após o casamento ou união estável. Essa condição teria que ser atestada por exame médico-pericial do INSS, no caso de segurados do RGPS.

As exceções que garantiam pensão vitalícia, independentemente da expectativa de sobrevida do pensionista, eram as mesmas aplicadas ao tempo mínimo de casamento: óbito do segurado ser decorrente da atividade profissional, desde que o evento ocorresse depois do casamento; se o cônjuge ou companheiro fosse portador de incapacidade insuscetível de reabilitação, desde que por evento ocorrido após o casamento.

Assim sendo, se o cônjuge fosse portador de incapacidade irreversível antes da data do casamento, o trabalhador precisaria ter cumprido a carência de contribuições e o tempo mínimo de casamento para ter direito à pensão. Além disso, ela não seria vitalícia, a não ser que a expectativa de sobrevida do pensionista fosse igual ou inferior a 35 anos.

A MPV 664/2014 também ampliava o período entre o evento que provocasse direito a auxílio-doença e o acesso ao benefício, de 15 para 30 dias. Nesse meio tempo de afastamento, o trabalhador seria remunerado pelo seu empregador. O ônus dessa mudança não incidia sobre o trabalhador, e sim sobre o empregador, que passava a ser responsável pelo salário do empregado afastado por mais tempo.

O governo afirmou, em sua Exposição de Motivos, que a medida provisória tinha como objetivo corrigir distorções provocadas pelas regras de concessão de pensão por morte vigentes até então.

O estabelecimento de uma carência de 24 contribuições seria uma forma de diminuir a quantidade de pensões concedidas a dependentes que contribuíram pouco com a Previdência Social. Antes da medida provisória, uma única contribuição era suficiente para garantir que, se o trabalhador viesse a falecer, seus dependentes recebessem a pensão.

Segundo o governo, o calendário de contribuições abria brecha para que dependentes de um trabalhador que nunca contribuiu para a previdência conseguissem pensão por morte. Isso porque o recolhimento da contribuição pode ser feito até o mês seguinte ao do trabalho realizado. Assim, seria possível que um cidadão viesse a óbito e seus familiares registrassem uma contribuição no mês seguinte apenas para que se tornassem elegíveis à pensão por morte¹³⁷.

¹³⁷ Não há dados, na medida provisória ou no debate público, indicando que essa prática ocorria ou era comum.

O caráter vitalício das pensões, por sua vez, era considerado uma distorção pela existência de muitas viúvas e viúvos, com capacidade de obter renda por meio do trabalho e de restabelecimento do orçamento familiar.

Já a carência de 24 meses de casamento ou união estável era apontada como distorção por duas razões. Primeiro, por permitir que relacionamentos com pessoas muito idosas ou “acometidas por doenças terminais” (aspas para o trecho literal da Exposição de Motivos) fossem formalizados apenas com o intuito de obtenção de pensão futura.

Segundo, para “resguardar a concessão desse benefício [pensão por morte] aos dependentes do servidor que, de fato, tenham tido convívio familiar que gere dependência ou relação econômica com o segurado” (aspas para o trecho literal da Exposição de Motivos). Na citação apresentada, a referência é apenas a servidores públicos porque o governo estava justificando a necessidade de adotar a mesma carência de 24 meses para trabalhadores dos setores público e privado. A regra, portanto, se aplicava a todos os tipos de trabalhadores. De acordo com a justificativa destacada na citação, o governo Rouseff considerava que, antes de dois anos de casamento, não era possível ter certeza de que o arranjo familiar havia gerado situação de dependência econômica entre o segurado falecido e seu companheiro.

A alteração do período em que o trabalhador afastado por motivos de saúde ou acidente seria remunerado pelo empregador, de 15 para 30 dias, tinha um impacto fiscal menos relevante e foi justificada pelo governo como uma adequação às doenças mais incidentes entre trabalhadores. Na década de 1970, quando a regra foi instituída, trabalhadores eram acometidos por enfermidades de curta duração, razão pela qual a concessão do auxílio-saúde se justificaria após apenas 15 dias de afastamento.

Em 2014, os afastamentos eram primordialmente decorrentes de doenças crônicas, o que leva a uma incapacidade de exercício do trabalho por períodos mais prolongados de tempo. Por isso, na avaliação do governo Rouseff, era importante ampliar o período em que a remuneração do trabalhador é garantida pelo empregador para 30 dias e, após esse período, conceder o auxílio-doença.

A medida provisória foi aprovada pelo Congresso com apenas uma alteração, que, contudo, representou uma derrota enorme ao governo e impôs uma perda que obrigou a presidenta Rouseff e sua equipe econômica a se movimentar novamente no tema da previdência.

O deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB), cuja atuação parlamentar é marcada pela defesa de direitos dos aposentados e pela elevação do salário mínimo, apresentou uma emenda que criava um mecanismo para não aplicação do fator previdenciário criado por FHC, a regra 85/95. Se o trabalhador cumprisse os critérios de aposentadoria por tempo de contribuição e a somatória de sua idade e tempo de contribuição resultassem em 85 anos, para mulheres, e 95 anos, para homens, não haveria incidência do fator previdenciário.

O PT orientou a bancada a votar contra a emenda, e a grande maioria dos deputados seguiu a orientação. A emenda, no entanto, foi aprovada com 232 votos favoráveis, 210 contrários e 2 abstenções. O PMDB, partido do presidente da Casa, Eduardo Cunha, e do então vice-presidente, Michel Temer, orientou a bancada a votar “não”, mas a bancada se dividiu. O posicionamento disciplinado do PMDB teria garantido vitória do governo, uma vez que eram necessários 50% dos votos mais 1 para formar maioria. A matéria foi aprovada na Câmara em maio de 2005. Cunha, que no mês seguinte se declarou oposição ao governo Rousseff, havia apoiado a aprovação da emenda que instituiu a regra 85/95, que foi classificada pelo próprio como uma vitória dos aposentados.

No Senado, o texto foi aprovado sem alterações.

A regra 85/95 tinha como efeito o desincentivo a aposentadorias de trabalhadores que, se permanecessem em atividade por mais um ou dois anos, receberiam um benefício sem nenhum efeito redutor. No curtíssimo prazo, isso amenizaria a elevação de despesas previdenciárias do governo, pois esses trabalhadores próximos da aposentadoria teriam incentivo para adiar o requerimento do benefício, dado que em um ou dois anos poderiam receber uma aposentadoria de maior valor.

Politicamente, a emenda aprovada poderia ser reivindicada pelo governo como um ganho para o eleitorado, uma vez que beneficiava trabalhadores que estavam prestes a se aposentar. Porém, passado esse curto período de adiamento das aposentadorias, uma grande quantidade de aposentadorias represadas seria concedida por um valor superior ao que teriam sem a regra 85/95, o que provocaria uma intensa elevação de despesas previdenciárias em um curto intervalo de tempo. Para um governo que enfrentava um cenário de crise política, econômica e fiscal, ter essa previsão de aumento de gastos no futuro próximo causava grande preocupação.

Rousseff decidiu vetar o artigo que instituía a regra 85/95. O veto a trechos de uma lei aprovada pelo Congresso ocorre conjuntamente com a sanção da lei. O presidente da Câmara, Eduardo Cunha, pressionava o Poder Executivo a publicar rapidamente o veto e apresentar uma proposta alternativa à regra 85/95.

A ameaça de Cunha era derrubar o veto de Rousseff e restabelecer a derrota do governo. A pressão fez o governo Rousseff editar a MPV 676/2015, analisada na próxima subseção.

5.2 - A regra 85/95 com transição para aliviar o impacto fiscal: falta de apoio parlamentar e novas derrotas

A MPV 676/2015 instituía apenas uma nova regra. Trabalhadores cuja soma de tempo de contribuição e idade fossem de 85 anos (mulheres) ou 95 anos (homens) entre tempo não teriam aplicado o fator previdenciário sobre a aposentadoria – como previsto pelo Congresso na MPV anterior – mas o resultado da soma subiria um ponto por ano a partir de 2017, até a regra atingir a fórmula 90/100.

A título de exemplo, em 2015 uma mulher com 55 anos de idade e 30 anos de contribuição ($55+30=85$) poderia requerer aposentadoria sem ter seu benefício reduzido pelo fator previdenciário. Com a progressão da regra, em 2022 uma mulher de 58 anos de idade com 32 anos de contribuição ($58+32=90$) poderia se aposentar sem aplicação do fator previdenciário.

Com a adoção da medida provisória, o governo adotou a estratégia de que “reformular a reforma” era mais vantajoso do que ficar com a reforma. A fórmula que passou a vigorar pela medida provisória era igual à vetada, porém o governo incorporou uma previsão de que o resultado da somatória de idade e tempo de contribuição seria progressivamente elevada nos anos seguintes. Assim, os trabalhadores teriam que passar cada vez mais tempo no mercado de trabalho para que o fator previdenciário não incidisse sobre sua aposentadoria. Na Tabela 4, apresento detalhadamente a evolução da regra na medida provisória¹³⁸.

¹³⁸ O ritmo de progressão da regra foi alterado pela Câmara.

Tabela 4 - Progressão da regra 85/95 prevista pela MPV 676/2015	
Data	Soma de idade e tempo de contribuição, em anos (mulheres/homens)
1 de janeiro de 2017	86/96
1 de janeiro de 2019	87/97
1 de janeiro de 2020	88/98
1 de janeiro de 2021	89/99
1 de janeiro de 2022	90/100

Fonte: elaborado pelo autor a partir da MPV 676/2015.

O governo Rousseff considerava que estabelecer uma regra 85/95 estática seria ignorar o processo de transição demográfica pela qual o Brasil estava passando. A regra, segundo o governo, deveria acompanhar a evolução da expectativa de sobrevivência da população.

Assim que a medida provisória foi publicada, os presidentes da Câmara e do Senado, respectivamente, Eduardo Cunha (MDB) e Renan Calheiros (MDB), sinalizaram que o Congresso iria realizar alterações no texto.

Cunha disse que a Câmara daria um “voto de confiança” ao governo e analisaria se a medida atendia aos interesses dos trabalhadores. Na mesma fala, em tom de ameaça, afirmou que o governo precisaria fazer um bom trabalho de convencimento e demonstração de que a nova regra era boa para o país. Caso contrário, a Câmara iria alterar o conteúdo da medida provisória.

Calheiros se posicionou de maneira menos agressiva, limitando-se a dizer que a progressão da regra 85/95 distorcia o que havia sido aprovado pelo Congresso na lei 13.135/2015.

Na época, Cunha avançava no controle de votos na Câmara, sobretudo de deputados do Centrão, grupo de parlamentares com histórico de baixa relevância institucional, ideologicamente alinhados ao centro e à direita e de comportamento fisiologista.

O governo Rousseff conseguiu garantir que a relatoria da medida provisória ficasse com um aliado, o deputado Afonso Florence (PT). Mas, para viabilizar a

aprovação do texto, o relator acatou emendas do Centrão e da oposição que beneficiavam os trabalhadores em vias de aposentadoria, decisão cujo resultado seria pressionar o equilíbrio fiscal.

Em parecer apresentado na Comissão Especial da Câmara, o relator Florence (PT) defendia que as alterações eram vantajosas para os trabalhadores porque proporcionavam maior grau de previsibilidade aos trabalhadores sobre o valor de suas aposentadorias.

A regra redutora de aposentadorias sob o fator previdenciário era, de fato, mais obscura, pois a fórmula considerada para calcular variações nas taxas de sobrevivência estimadas pelo IBGE eram de muito difícil compreensão. Esse critério é menos claro e objetivo, para o cidadão, do que a quantidade de anos que ele precisa trabalhar a mais para se aposentar sem nenhum fator redutor.

As emendas apresentadas na tramitação parlamentar da proposta concentravam-se em ampliar o intervalo de tempo para progressão da regra. Os parlamentares que as propuseram justificavam que o ritmo de evolução da regra 85/95 era mais acelerado do que o ritmo de aumento da expectativa de sobrevivência. Assim, se a justificativa do governo para adotar uma tabela de progressão da regra para não incidência do fator previdenciário era o aumento da expectativa de sobrevivência, a progressão da regra deveria acompanhar o ritmo de aumento de expectativa de sobrevivência.

Para viabilizar a aprovação do texto, em um contexto em que o governo Rousseff já enfrentava dificuldades para controlar os votos de parte da base aliada, e instituir uma regra mais amena do que o critério 85/95 estático, o relator Florence (PT) incorporou parcialmente o conteúdo de 22 emendas. O novo cronograma de progressão da regra passou a ser a elevação de um ponto a cada dois anos, como apresentado abaixo:

Tabela 5 – Progressão alternativa da regra 85/95 na MPV 676/2015	
Data	Soma de idade e tempo de contribuição, em anos (mulheres/homens)
1 de janeiro de 2018	86/96
1 de janeiro de 2020	87/97
1 de janeiro de 2022	88/98
1 de janeiro de 2024	89/99
1 de janeiro de 2026	90/100

Fonte: elaborado pelo autor a partir da MPV 676/2015

Outras emendas foram incorporadas pelo relator. Uma delas reduzia em cinco anos a somatória a ser obtida por professores de ensino infantil, fundamental e médio. Ou seja, para essa categoria a regra começaria em “80/90” e terminaria em “95/100”.

Questões que não estavam presentes na medida provisória também foram incorporados para viabilizar sua aprovação.

Os trabalhadores rurais que exercessem atividade em regime de economia familiar passariam a não perder o status de segurados quando ingressassem em associação cooperativa agropecuária ou de crédito rural, passassem a exercer mandato de vereador em município que desenvolvesse atividade rural ou quando assumissem cargos de administração em cooperativas e associações de crédito compostas exclusivamente por segurados especiais.

Cônjuge divorciado ou separado, de fato ou judicialmente, passava a ser considerado dependente do segurado, desde que recebesse pensão alimentícia. A mudança tornava esse grupo elegível à pensão por morte do segurado – fosse ele aposentado ou trabalhador ativo.

Além disso, quando o cidadão fizesse requerimento de aposentadoria por idade, o INSS seria obrigado a lhe prestar três informações, de maneira clara e objetiva. Primeiro,

quanto tempo o requerente teria que trabalhar para se aposentar sem a incidência do fator previdenciário. Segundo, a estimativa de data a partir da qual o fator incidente sobre sua aposentadoria passaria a ser superior a 1 – o que faria seu benefício ter valor superior à média de suas contribuições. Terceiro, a estimativa de valor mensal do benefício para cada ano adicional de contribuição, até que o trabalhador alcançasse a regra 85/95.

O relator Florence (PT) incorporou a elevação do prazo para requerimento de pensão por morte de 30 para 90 dias, a contar da data do óbito do segurado. Ainda sobre pensão por morte, incluiu a garantia de que o dependente com deficiência intelectual, mental ou deficiência grave não perderia o direito ao benefício se passasse a exercer atividade remunerada.

Na lei 10.779/2003, que trata do seguro-defeso¹³⁹, o relator incorporou uma demanda de deputados para que o benefício fosse pago também para os familiares do pescador artesanal que desempenhassem atividades de apoio à pesca – como confecção e reparo de artes (redes, anzóis, arpões e armadilhas), conserto de pequenas embarcações e processamento dos produtos da pesca (limpeza e corte de peixes, por exemplo).

Por fim, a vinculação dos servidores públicos às entidades de Previdência Complementar passaria a ser automática. Se o servidor não desejasse o plano, precisaria se manifestar em até 90 dias.

O texto base do relator Florence (PT) foi aprovado pelo Plenário da Câmara em votação simbólica, sinalizando que as negociações prévias que resultaram na incorporação de emendas havia agradado as lideranças partidárias.

Foram aprovadas, ainda, duas outras emendas que expandiam os direitos previdenciários.

A primeira emenda aprovada, do deputado Rubens Bueno (PPS), definia que o aposentado que voltasse a exercer atividade remunerada não faria jus a uma nova aposentadoria, mas teria garantido o direito de recálculo do benefício já recebido, respeitando-se o teto do RGPS. Já os auxílios (doença e acidente) seriam devidos ao

¹³⁹ Seguro-defeso é um benefício no valor de um salário mínimo pago ao pescador artesanal durante o período de reprodução dos peixes, desde que a pesca seja sua única fonte de renda e exercida individualmente ou em regime de economia familiar.

aposentado que retornassem à atividade, caso ocorresse evento que levasse a seu afastamento.

A segunda emenda, por sua vez, previa direito a seguro-desemprego a trabalhador rural dispensado sem justa causa que comprovasse ter recebido salários, de pessoa física ou jurídica, nos seis meses anteriores à dispensa, e que não tivesse obtido renda de atividades não-rurais no período e não recebesse nenhum outro benefício previdenciário, com exceção de pensão por morte e auxílio-acidente¹⁴⁰. Essa emenda foi apresentada pelo PSB¹⁴¹. Sua aprovação geraria elevação das despesas da União, razão pela qual a bancada do PT foi orientada a votar contra.

O texto foi aprovado pelo Senado Federal sem alterações, indicando que as “mudanças” que os presidentes da Câmara, Eduardo Cunha, e do Senado, Renan Calheiros, haviam informado que ocorreriam haviam sido suficientemente atendidas pela Câmara.

Apesar de ter conseguido instituir uma tabela que previa progressão da regra 85/95, o governo Rousseff precisou ceder em muitos pontos que expandiam direitos previdenciários da população e não tinham relação com o tema original da medida provisória.

As concessões foram realizadas para viabilizar a aprovação do texto. Na época, as relações entre Rousseff e Cunha estavam deterioradas. De um lado, o governo se esforçava para adotar medidas de austeridade fiscal que atingiam políticas públicas de outras áreas, como o seguro-desemprego.

A Câmara, por sua vez, aprovava pautas-bomba, como elevação de até 78% dos salários do Judiciário. Entre janeiro e novembro de 2015 – mês de sanção da Lei 13183/2015, resultante da Medida Provisória 676/2015 –, a presidenta Rousseff havia vetado mais de 30 trechos de leis aprovadas pelo Congresso e que elevavam as despesas da União nos curto e médio prazos. Neste contexto, o desenho de políticas

¹⁴⁰ Havia outros critérios de cunho burocrático, como estar em situação de desemprego voluntário. Os principais critérios objetivos foram os listados no corpo do texto.

¹⁴¹ A lista de emendas apresentadas do site da Câmara dos Deputados atribui a autoria da emenda ao político Paulo Rocha, do PT. Rocha, porém, não era deputado na legislatura 2015-2018. No registro de votações nominais, também do site da Câmara, consta que a emenda era do PSB, mas não há detalhe sobre o deputado que a assinou.

previdenciárias, responsável por quase 50% das despesas anuais do governo federal, entrou na disputa.

Governos do PT foram marcados por políticas de expansão de direitos sociais, como o Programa Bolsa Família, a política de valorização real do salário, a construção de universidades federais e de concessão de bolsas para expansão do acesso ao ensino superior.

As reformas da previdência promovidas pelo governo Rousseff foram parte de um conjunto de medidas para conseguir reduzir despesas de maneira imediata, em meio ao início de uma recessão econômica, escalada no nível dos gastos públicos e queda na arrecadação.

O posicionamento dos partidos do Centrão – incluindo alguns que formalmente faziam parte da base aliada, como PMDB, PP, PSD e PTB –, que votaram a favor das regras que expandiam despesas públicas no governo Rousseff, mudou nas reformas de Temer e Bolsonaro. O grupo se posicionou majoritariamente a favor de projetos de reforma da previdência mais amplos e que impunham perdas mais intensas para acesso à aposentadoria e definição do valor dos benefícios.

Nos governos Temer e Bolsonaro, os partidos voltaram a atuar de maneira alinhada com suas preferências ideológicas, mais à direita, apoiando reformas que alteravam de maneira mais profunda os direitos previdenciários da população com regras que elevavam substancialmente o potencial de acesso dos trabalhadores de menor renda a benefícios previdenciários.

5.4 – Conclusão do capítulo

Em seu primeiro mandato, a presidente Rousseff mobilizou esforços para viabilizar a criação dos Funpresp, que resultariam na aplicação prática da equiparação dos tetos previdenciários de servidores públicos e trabalhadores do setor privado.

O projeto de lei, apresentado em 2007 pelo governo Lula, enfrentava resistência dos servidores públicos, pois a complementação de suas aposentadorias seria feita via contribuição previdenciária adicional. Também havia indefinição sobre a partir de qual data os servidores perderiam o direito à integralidade.

A estratégia do governo Rousseff foi costurar um acordo com entidades representativas de servidores públicos, com elevação da alíquota contributiva da União, definição de critérios de pensão por morte na Previdência Complementar, e garantia de que apenas servidores que tomaram posse após a aprovação da lei seriam compulsoriamente vinculados ao Funpresp.

O acordo fez com que a base do funcionalismo público tivesse suas principais demandas atendidas. Remanesceu como principal grupo crítico à instituição dos Funpresp a elite do funcionalismo público, sobretudo juízes.

A lei foi aprovada pelo Congresso com um artigo que previa necessidade de aval do Conselho Nacional de Justiça para implementação do Funpresp-Jud. A presidente Rousseff vetou o artigo e, sem suporte político para derrubar o veto, os juízes tiveram a aplicação da previdência complementar realizada.

A partir de 2015, o governo Rousseff passou por uma crise fiscal severa, acompanhada de queda nas taxas de crescimento econômico, e precisou adotar medidas que amenizassem o crescimento das despesas públicas imediatamente. Acompanhado desse processo desfavorável na economia e nas contas públicas, emergiu uma crise política causada pelo avanço da operação Lava Jato e pelo desgaste das relações entre o Planalto e a Câmara dos Deputados.

Diante da necessidade de conter o crescimento de despesas públicas e com dificuldades para articular maiorias no Congresso, Rousseff apresentou reformas via medida provisórias, que afetavam as despesas públicas no curtíssimo prazo e que cuja aprovação no Legislativo dependia de maiorias menos exigentes.

A reforma da previdência de Rousseff endurecia os critérios de acesso à pensão por morte, estabelecia regras que reduziam o valor das novas pensões e determinava que elas não seriam mais vitalícias. A duração das pensões seria inversamente proporcional à expectativa de sobrevivência do beneficiário da pensão por morte.

O conteúdo da reforma era, teoricamente, contrário às preferências ideológicas do PT. Com a justificativa de corrigir distorções provocadas pelas regras de pensão por morte então vigentes, o governo Rousseff diminuiu a capacidade de dependentes de aposentados ou trabalhadores ativos que viessem a óbito de (i) acessar uma pensão por morte e (ii) reduziu o valor do benefício que viria a substituir o rendimento do ente falecido. Quando

a medida foi tomada, em dezembro de 2014, o governo Rousseff iniciava movimentos para sinalizar a setores da economia que iria atuar para controlar as despesas públicas. Entre elas estava a nomeação de Joaquim Levy, economista de tendência liberal, para ministro da Fazenda, em janeiro de 2015. Levy assumiu o cargo afirmando que sua principal missão era controlar as despesas, estimular o crescimento e fazer com que o Brasil voltasse a registrar superávit primário.

Em um cenário desfavorável de articulação política com a Câmara e diante da necessidade de provocar impacto no ritmo de elevação das despesas públicas imediatamente, o governo Rousseff instituiu a reforma das pensões por morte por meio de medida provisória. Dessa forma, o Poder Executivo alterava o status quo e determinava quais dimensões do desenho da política pública de pensão por morte estariam em negociação. O Poder Legislativo poderia inserir ou retirar pontos da medida provisória durante a tramitação, mas os termos iniciais do debate haviam sido postos pelo Executivo.

Ao longo do primeiro semestre de 2015, as relações entre a presidenta Rousseff e o presidente da Câmara Eduardo Cunha sofreram intensa deterioração. A conjuntura política desfavorável possibilitou que Cunha se articulasse para impor derrotas ao governo e aprovar as chamadas pautas-bomba, que elevavam as despesas da União. Entre essas medidas estava a inclusão da regra 85/95 na reforma da previdência que tratava de pensões por morte.

Rousseff vetou o artigo que previa a não-aplicação do fator previdenciário para trabalhadores que somassem, entre anos de contribuição e idade, 85 (mulheres) ou 95 (homens). Cunha, então, ameaçou o governo de colocar o veto em votação na Câmara se uma proposta alternativa não fosse apresentada pelo governo.

O governo apresentou uma nova medida provisória criando um mecanismo de elevação progressiva da regra 85/95, até a somatória atingir 90/100. O resultado seria majorado em um ponto a cada ano. Para viabilizar a aprovação dessa nova medida provisória, o relator do texto, deputado Afonso Florence (PT), precisou incorporar diversas demandas de parlamentares, entres elas o aumento do período em que o resultado da somatória de idade e tempo de contribuição seria elevado. Nesse momento, Cunha já havia atraído para si o controle de grande parte dos votos dos deputados do Centrão.

O avanço da operação Lava Jato sobre nomes importantes do Partido dos Trabalhadores, o esforço de Cunha em desgastar Rousseff e a falta de resultados das

medidas de recuperação econômica e contenção de despesas provocaram queda de popularidade do governo e oposição de setores do mercado financeiro. Manifestações de grupos de extrema-direita pedindo o impeachment de Rousseff, apoiando a Lava Jato e a fragilidade da base de apoio parlamentar tornaram viável o agendamento, aprovação da destituição da então presidenta e a emergência de propostas de austeridade fiscal pautadas em princípios liberais.

O então vice-presidente Michel Temer passou a sinalizar publicamente qual seria a agenda econômica de seu eventual governo, com medidas mais radicais de corte de direitos trabalhistas, previdenciários e sociais. Já presidente, Temer propôs uma reforma da previdência que alterava intensamente os critérios de elegibilidade para acesso a aposentadorias e as fórmulas de cálculo para obtenção de benefícios. A perda de direitos se concentrava na instituição de idade mínima para aposentadoria de trabalhadores do setor privado e previsão de que o valor das aposentadorias de trabalhadores dos setores público e privado seriam de 51% da média das contribuições, acrescidas de 1% dessa média a cada ano de contribuição, até 100% da média. Para se aposentar com 100% da média do salário de contribuição, o cidadão precisaria contribuir com a previdência social por pelo menos 49 anos.

A proposta de reforma da previdência de Temer tinha o apoio do presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM), mas não prosperou em virtude de operações da Lava Jato que levantaram indícios de apoio do então presidente para compra de silêncio de Eduardo Cunha, que estava preso.

Após o impeachment de Rousseff, Temer adotou uma política econômica alinhada a ideais liberais, visando a reestruturação de direitos trabalhistas e previdenciários com o objetivo de reduzir despesas no longo prazo, estimular investimentos do setor privado e gerar crescimento econômico. Tratava-se de um modelo pautado na desregulamentação de relações trabalhistas, criação de critérios de elegibilidade mais exigentes para cidadãos acessarem benefícios previdenciários e fórmulas de cálculo de benefícios que obrigariam os trabalhadores a passarem muito mais anos em atividade para ter benefícios equivalentes à sua média de salário-de-contribuição. Eram mudanças mais intensas do que as observadas nas reformas da previdência agendadas até então.

O sucessor de Temer na Presidência, Jair Bolsonaro, incorporou parte dessas proposições e adotou outras propostas ainda mais extremas. No próximo capítulo,

apresento como o avanço da agenda liberal se refletiu em uma proposta de reforma da previdência que impunha duras perdas de direitos sociais aos trabalhadores dos setores público e privado, mas que teve sucesso limitado em virtude do pouco esforço do governo Bolsonaro em organizar uma base aliada consistente e por eventos que provocavam instabilidade política.

Capítulo 6 – Crise Política e Emergência da Extrema-direita ao Poder: Bolsonaro e Guedes propõem reforma profunda, mas terceirizam a PEC

Antes de iniciar uma análise sobre a reforma da previdência proposta pelo governo Bolsonaro, é importante apresentar os elementos que constituíram a crise política vivida pelo Brasil em parte da década de 2010 e apresentar a proposta de reforma da previdência do governo Temer.

As operações de combate à corrupção deflagradas pela Operação Lava Jato, a articulação pelo impeachment da presidente Rousseff e sua destituição são fatores importantes para compreender o crescimento político da extrema-direita. Além disso, grande parte da reforma apresentada por Bolsonaro era incorporação de pontos propostos por Temer, indicando continuidade parte das diretrizes reformistas entre os dois governos.

Por essa razão, realizo uma breve exposição sobre a conjuntura que resultou no impeachment da presidente Rousseff e o agendamento de medidas liberais no governo Temer para, em seguida, apresentar a reforma do governo Bolsonaro, explicitando em quais pontos ela se assemelha à proposta de Temer.

6.1 – Impeachment de Rousseff, a agenda de Temer e o impacto da Operação Lava Jato na reforma da previdência

Ao longo da escalada da crise política que se iniciou em 2013, atores e partidos políticos aliados da presidente Rousseff foram se reposicionando e articulando medidas para enfraquecer seu governo e viabilizar o impeachment.

Na época, a Lava Jato ampliava suas operações e chegava a indícios de corrupção envolvendo políticos importantes, incluindo petistas e o presidente da Câmara, Eduardo Cunha. Nesse contexto, dois eventos, em particular, tiveram impacto na alocação de forças entre pró e anti-impeachment.

O primeiro foi o processo de cassação do deputado Eduardo Cunha no Conselho de Ética da Câmara, protocolado por PSOL e Rede. Cunha ainda era apenas investigado pela Lava Jato, mas havia indícios de que ele havia recebido propina em contratos da Petrobras.

Na tarde de 2 de dezembro de 2015, o PT decidiu se posicionar a favor da cassação de Cunha. No início da noite da mesma data, Cunha autorizou a abertura do processo de impeachment contra a presidenta Rousseff.

O segundo evento foi a revolta do “vice figurativo” – como Michel Temer referiu-se a si próprio em carta pública a Dilma Rousseff. Temer começou a articular parlamentares a favor do impeachment e a negociar cargos e agendas que seriam incorporadas por seu eventual governo. Em maio de 2016, o MDB publicou o documento “Ponte Para o Futuro”, em que sinalizava medidas liberalizantes, de desregulamentação do mercado de trabalho e redução de direitos sociais. O objetivo era sinalizar que seriam adotadas medidas duras – e potencialmente impopulares – para atenuar o crescimento das despesas públicas. Entre elas estava uma reforma da previdência.

Dois fatores tornavam o caminho favorável para os articuladores do impeachment.

Primeiro, a operação Lava Jato atingia políticos de todos os partidos, mas as investidas iniciais foram particularmente danosas ao PT. Os investigadores se concentravam em crimes de corrupção ocorridos na Petrobras durante os anos em que o PT governou o Brasil. Segundo, grupos de direita e extrema-direita realizavam manifestações com um número expressivo de participantes, que pediam o impeachment de Rousseff e apoiavam a Lava Jato.

Michel Temer assumiu a presidência em 31 de agosto de 2016 e começou a agendar as reformas que estavam previstas na “Ponte Para o Futuro”. Entre elas estavam a reforma trabalhista e a da previdência, cuja PEC foi enviada à Câmara em dezembro de 2016. Na época, o presidente da Câmara era Rodrigo Maia (DEM)¹⁴², que apoiava a reforma.

A PEC 287/2016 propunha mudanças profundas nos critérios de elegibilidade para aposentadoria por tempo de contribuição e invalidez – para os setores público e privado –, regra de definição de valores de aposentadorias e pensões e em benefícios de prestação continuada voltadas a idosos e deficientes em situação de pobreza.

¹⁴² Cunha foi afastado da Presidência da Câmara e teve seu mandato suspenso pelo STF em maior de 2016. Renunciou ao cargo em julho do mesmo ano, tendo seu mandato cassado pela Câmara em setembro.

Os principais objetivos da PEC da previdência de Temer eram postergar a idade de aposentadoria dos trabalhadores, instituir elementos redutores no cálculo dos benefícios e dificultar a aposentadoria por invalidez no setor público.

A proposta era de elevar a idade mínima para aposentadoria pelo RPPS, de 60 anos de idade (homem) e 55 anos (mulher) para 65 anos (ambos os sexos). A idade mínima de 65 anos seria criada para o RGPS, com o mesmo critério para homens e mulheres.

A idade mínima teria um gatilho de elevação automática. Sempre que a expectativa de sobrevida da população brasileira com 65 anos superasse uma unidade inteira de ano¹⁴³, haveria elevação de um ano na idade mínima para aposentadoria.

No caso de servidores acometidos por doença ou acidente que lhes provocasse limitação física, emocional ou intelectual para exercício das atividades laborais, a PEC previa que, antes da concessão de uma aposentadoria por invalidez pelo cargo que era ocupado, o servidor seria realocado para um novo cargo compatível com sua capacidade física ou mental, sendo mantida a remuneração do cargo de origem.

O cálculo da aposentadoria de servidores públicos e trabalhadores do setor privado seguiria a mesma regra, 51% da média do salário de contribuição e 1% adicional para cada ano de contribuição, limitado a 100% da média. A aposentadoria seria de 100% da média apenas para servidores que se aposentassem por incapacidade permanente decorrente de acidente de trabalho.

A PEC da previdência de Temer também previa que não seria possível acumular mais de um benefício de pensão por morte e aposentadoria, independentemente de serem decorrentes de cargos constitucionalmente acumuláveis— caso de professores, médicos e juízes e promotores que exercem função no magistério. O pensionista teria assegurado o direito de escolher a pensão mais vantajosa. A vedação de acúmulo também valia para cidadãos que anteriormente teriam direito a receber, simultaneamente, aposentadoria ou pensão por morte pelo RGPS ou pelo RPPS. Ou seja, nenhum acúmulo de aposentadoria e pensão seria permitido, independentemente do regime previdenciário de origem.

O valor da pensão por morte de servidor público passaria a ser de 50% do rendimento, acrescido de 10% por dependente, em cotas não reversíveis entre si. O teto

¹⁴³ As Tábuas de Mortalidade do IBGE estimam a expectativa de sobrevida, em anos, com decimais.

do valor total da pensão seria o teto do RGPS. A regra vigente na época previa o valor de 100% até o teto do RGPS e 70% do valor que excedesse essa referência. Em caso de falecimento de servidor ativo, a base de cálculo seria o valor ao qual ele teria direito na data do óbito.

As pensões por morte de servidores públicos também deixariam de ser vitalícias, sendo aplicados os mesmos critérios de expectativa de sobrevida estabelecidos pela reforma do governo Rouseff para cessação dos benefícios do RGPS (ver seção anterior). O reajuste dos benefícios também seria equivalente ao aplicado a pensões de valor superior a um salário mínimo do RGPS.

O tempo mínimo de contribuição para aposentadoria por idade pelo RGPS, por sua vez, passaria de 15 anos para 25 anos.

A reforma da previdência de Temer também previa elevação da idade mínima para requerimento do BPC (Benefício de Prestação Continuada) do idoso de 65 anos para 70 anos de idade. A definição do grau de deficiência que daria direito a acesso ao BPC, a definição da renda familiar máxima para concessão do benefício e quais membros da família seriam considerados para cálculo da renda *per capita* que define a condição de pobreza seriam definidos por lei ordinária, a ser proposta.

Além das regras descritas acima que afetavam de maneira imediata os trabalhadores ativos, a reforma de Temer previa regras de transição com pedágios para aposentadoria pelos critérios anteriormente vigentes e para trabalhadores que viessem a óbito em decorrência de acidentes ou doenças adquiridas no exercício de sua função.

A proposta de reforma da previdência de Temer, conforme apresentado acima, continha retração nos direitos previdenciários que impactariam fortemente as perspectivas de aposentadoria dos trabalhadores dos setores público e privado, bem como expandia os fatores redutores de pensão por morte do RGPS para o RPPS.

O presidente da Câmara à época, Rodrigo Maia (DEM), era defensor da reforma. O deputado tinha interlocução com o mercado financeiro e defendia a agenda de redução de direitos sociais para promover maior equilíbrio das contas da União.

Porém, a viabilidade política de submeter a PEC a votação na Câmara sofria impacto pelo andamento das operações da Lava Jato. E o posicionamento de Maia era de

não levar a reforma a votação ao Plenário se não houvesse garantia de que o governo teria os 308 votos necessários para aprovação do texto.

Em maio de 2017, tornou-se público o áudio de um encontro entre o empresário Joesley Batista, do frigorífico JBS, e o então presidente Michel Temer. Em um determinado trecho da conversa, Batista sugeriu que estava pagando o ex-presidente da Câmara Eduardo Cunha, em detenção, para que ele não fizesse uma delação premiada. Temer respondeu “tem que manter isso aí, viu?”.

O áudio em que Temer teria dado anuência para a compra de silêncio de Eduardo Cunha gerou uma crise capaz de colocar em risco a condição política do então ocupante da Presidência seguir no cargo. Temer afirmou que não renunciaria. Mas a viabilidade política de votar a reforma da previdência já não existia, e a tramitação não teve continuidade.

6.2 – A emergência da extrema-direita ao poder

A agenda adotada por Bolsonaro durante a campanha eleitoral era baseada em dois pilares: ultraconservadorismo nos costumes e neoliberalismo na economia.

As reformas econômicas de Bolsonaro ficariam sob responsabilidade de Paulo Guedes, egresso da Universidade de Chicago, sementeira do neoliberalismo das décadas de 1970 e 1980. Guedes havia estudado e convivido, durante sua formação em Chicago, com alguns dos economistas responsáveis pelas reformas neoliberais do presidente Ronald Reagan (EUA), da primeira-ministra Margareth Thatcher (Reino Unido) e do ditador Augusto Pinochet (Chile).

Guedes havia acompanhado de perto as reformas neoliberais chilenas, tendo sido professor da Universidade do Chile na década de 1980 a convite de um colega – na época, a universidade estava sob intervenção da ditadura chilena.

Bolsonaro, por sua vez, elogiou por mais de uma vez o ditador chileno Pinochet e compartilhava em suas redes sociais, durante a campanha de 2018, vídeos de Thatcher discursando em favor de medidas de desregulamentação do mercado de trabalho, corte de despesas sociais e redução da participação do Estado na economia.

A eleição de uma figura adoradora de personagens autoritários como Bolsonaro, respaldado por um ministro da Economia que atraiu o apoio do mercado financeiro e

setores produtivos como Guedes, foi facilitada pela existência de uma conjuntura de profunda crise política e democrática.

Bolsonaro não foi apenas eleito. Suas falas agressivas, racistas, misóginas e de desprezo aos direitos humanos eram repetidas com orgulho por seus apoiadores. Para Guedes, que consegue ver com bons olhos medidas adotadas por um ditador sanguinário como Pinochet – que acabou com o acesso gratuito à saúde, elevou os índices de pobreza e cuja reforma da previdência criou uma geração de idosos que não pode parar de trabalhar – andar ao lado de Bolsonaro certamente não era constrangedor.

A trajetória profissional de Guedes e sua adesão às ideias dos *Chicago boys* do Chile está ligada com a reforma da previdência que ele e sua equipe elaboraram para o Brasil. Os dois pilares de sua reforma eram instituir um regime de capitalização – como o chileno – e desconstitucionalizar os critérios de elegibilidade e definição de valores de benefícios previdenciários.

Em seguida, apresento os termos da proposta de reforma da previdência de Bolsonaro e explico como a desarticulação política de seu governo abriu margem para que atores ligados à agenda liberal assumissem o controle da PEC. Ainda que Bolsonaro e tais atores estivessem alinhados sobre a necessidade de aprovar uma reforma liberalizante, os termos defendidos pelas partes não eram consensuais e a omissão do governo na articulação política, bem como medidas que provocavam turbulência nas relações Executivo-Legislativo, afetaram as definições do texto aprovado.

6.2 – Capitalização, equalização de critérios de aposentadoria e pensão para setores público e privado e desconstitucionalização de novas alterações

A Proposta de Emenda à Constituição de Bolsonaro foi entregue ao Congresso Nacional em evento que reuniu centenas de parlamentares e teve grande cobertura midiática. Bolsonaro, Rodrigo Maia e Davi Alcolumbre caminharam juntos, lado a lado, até a sala do presidente da Câmara dos Deputados. Lá, em clima festivo, o ministro da Economia Paulo Guedes entregou o documento para Rodrigo Maia, que dividia a cabeceira da mesa com Bolsonaro e Alcolumbre, que classificou a reforma como a proposta mais importante do governo.

No mesmo dia, o ministro Guedes compareceu ao Fórum Nacional de Governadores, também para apresentar a proposta de reforma da previdência. Partidos da

oposição, como PT, PCdoB e PSOL, criticaram o texto por dificultar acesso da população mais vulnerável – pobres, trabalhadores rurais e com deficiência – a benefícios previdenciários e assistenciais. O então governador do Maranhão, Flávio Dino (PCdoB), classificou os pontos da Proposta de Emenda à Constituição como “absurdos” e “inadmissíveis”, afirmando que o Congresso teria que derrubar as novas regras que prejudicavam os mais pobres.

A reforma proposta pelo governo Bolsonaro foi a que pretendia alterar o sistema previdenciário de maneira mais profunda.

A PEC 6/2019 atingia todos os grupos de trabalhadores, estabelecia regras equânimes de aposentadoria e regra de cálculo para todos – nivelando por meio de perdas, não por ganhos –, previa a criação de um regime previdenciário de capitalização no mercado de trabalho privado e transferia novas definições de idade e valor de benefícios para legislação infraconstitucional.

De acordo com as alterações propostas na reforma, todas as regras referentes a (i) idade mínima para aposentadoria, (ii) tempo de contribuição, (iii) de serviço público e exercício do cargo¹⁴⁴, (iv) cálculo e reajustamento dos benefícios, (v) quais segurados estariam sujeitos a cobrança de contribuição previdenciária, (vi) carência para acesso a benefícios, (vii) enquadramento de dependentes e (viii) limites mínimos e máximos de valor dos benefícios seriam transferidos para legislação complementar. Além disso, para cada ano de aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira, haveria aumento de um ano na idade mínima que seria instituída pela lei complementar. Até que a lei complementar fosse aprovada, passariam a vigorar regras de transição – que serão descritas adiante.

O Ministério da Economia, chefiado por Paulo Guedes, estimava que se a reforma da previdência fosse aprovada nos moldes apresentados pelo governo, haveria uma redução das despesas com a área de R\$1 trilhão em dez anos, com impacto de aproximadamente R\$800 bilhões nas contas da União e R\$200 bilhões nas de estados e municípios.

Na Exposição de Motivos que acompanhou a PEC, o ministro da Economia afirmava que o principal entrave para o crescimento econômico do Brasil era o “nó

¹⁴⁴ O tempo de serviço público e exercício de cargo se aplica apenas ao funcionalismo público. Não há restrição de tempo no cargo para trabalhadores do setor privado.

fiscal”, causado sobretudo pelas despesas previdenciárias, que representaram 13,6% do PIB em 2017 – considerando RGPS, RPPS e militares –, ou metade de todas as despesas da União. O Benefício de Prestação Continuada, por sua vez, teve despesas equivalentes a 0,8% do PIB no mesmo ano.

O ritmo crescente das despesas previdenciárias, de acordo com o ministério, faria com que investidores considerassem arriscado investir no Brasil. O país viveria, então, um cenário em que seria obrigado a pagar juros elevados a credores para atrair recursos. Os investidores, por sua vez, teriam preferência por emprestar a juros altos para o governo do que investir em negócios que poderiam criar bons empregos.

O aumento das despesas previdenciárias, por sua vez, era apontado como decorrente do cenário de transição demográfica – citada por todos os governos, em todas as PECs da previdência – aliada a regras que estimulavam aposentadorias precoces, de valor elevado para determinados grupos (e.g. servidores públicos) e que eram pagas por muitos anos.

O governo Bolsonaro, assim, considerava necessário uniformizar as regras dos distintos regimes previdenciários – Geral e Próprios –, dificultar o acesso ao BPC e diminuir seu valor para alguns grupos como forma de diferenciar o desenho de benefícios previdenciários e assistenciais.

Assim como FHC havia tentado na versão original de sua reforma da previdência, enviada ao Congresso em 1995, o governo Bolsonaro almejava reduzir o custo legislativo para instituição de mudanças no sistema previdenciário. PECs precisam ser aprovadas por 3/5 dos parlamentares das duas Casas Legislativas, em dois turnos. Se a Casa Revisora altera o texto no mérito, a PEC volta para a Casa Originária e precisa ser novamente aprovada por 3/5 dos parlamentares, em dois turnos. Leis Complementares, por sua vez, precisam ser aprovadas por maioria absoluta¹⁴⁵ dos parlamentares de cada Casa, em turno único. Além de exigirem maiorias mais reduzidas do que propostas de emenda à Constituição, o presidente pode vetar trechos de lei complementar aprovados pelo Congresso, o que não é possível no caso das PECs.

Seria implementado, também via lei complementar, um novo regime de previdência baseado no modelo de capitalização, de adesão facultativa e irreversível. O

¹⁴⁵ Ou seja, 257 deputados na Câmara e 41 senadores no Senado.

cidadão que já estivesse no mercado de trabalho – portanto, vinculado ao RGPS em modelo de repartição – poderia optar por aderir ao modelo de capitalização. Porém, uma vez feita essa opção, não seria possível voltar ao modelo de repartição.

No modelo de capitalização, cada trabalhador realiza contribuições para uma conta previdenciária individual, que futuramente lhe renderia uma aposentadoria proporcional ao montante de recursos acumulados – ou seja, seria um regime de contribuição definida. Os benefícios não poderiam ter valor inferior ao piso do RGPS, de um salário mínimo.

A previdência no modelo de capitalização poderia ser operada por entidades públicas ou privadas, com possibilidade de portabilidade do fundo individual de uma entidade para outra ao longo da vida laboral do cidadão.

Na prática, o governo Bolsonaro criava a possibilidade de que cada trabalhador tivesse um plano operado de maneira muito similar a previdências privadas já existentes, mas com um mínimo de modalidades de benefício exigido pelo Estado (aposentadoria por idade, salário-maternidade, auxílio-saúde e pensão por morte). Os planos de previdência no modelo de capitalização poderiam contar com contribuição patronal.

A abertura do sistema de capitalização para entidades privadas era de interesse do mercado financeiro, pois a gestão das contribuições previdenciárias é feita por meio de investimentos que visam rentabilizar as reservas. Haveria, portanto, concorrência entre seguradoras e bancos privados para oferecimento de planos mais vantajosos para o trabalhador, que optaria por uma instituição para gerir suas contribuições e poderia fazer portabilidade quando uma seguradora ou banco concorrente lhe oferecesse opções de investimento mais vantajosas.

Apesar da previsão de regramento dos regimes previdenciários via lei complementar, a PEC previa alterações nos critérios de elegibilidade e fórmula de cálculo dos benefícios que passariam a valer imediatamente, por meio de regras de transição para cidadãos que já estivessem ativos no mercado de trabalho.

A PEC previa novas idades mínimas para aposentadoria, de 62 anos, para mulheres, e 65 anos para homens¹⁴⁶. A regra valeria para servidores públicos da União,

¹⁴⁶ Pelas regras até então vigentes, servidores públicos da União tinham que cumprir a idade mínima de 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres).

Estados e Municípios¹⁴⁷, e trabalhadores do setor privado, bem como para deputados e senadores de primeiro mandato.

O tempo mínimo de contribuição para aposentadoria pelo RGPS seria de 20 anos – até então, era de 15 anos. Pelo RPPS, o tempo mínimo de contribuição seria de 25 anos, com pelo menos 10 deles no serviço público.

As idades mínimas e tempo de contribuição seriam reduzidos em cinco anos para professores de ensino básico, fundamental e médio que cumprissem toda a trajetória laboral no magistério. Havia previsão para criação de critérios especiais, via lei complementar, também para agentes penitenciários e socioeducativos.

Policiais civis e federais teriam idade mínima para aposentadoria fixada em 55 anos, desde que cumpridos 30 anos de contribuição, sendo 20 deles como policial. Para policiais mulheres, o tempo mínimo de contribuição estava estipulado em 25 anos. Policiais dos estados, por sua vez, também teriam instituída uma idade mínima de 55 anos para aposentadoria, após 25 anos de contribuição e 15 anos de atividade policial (mulher) ou 30 anos de contribuição e 20 anos de atividade (homem).

A aplicação nos moldes apresentados no parágrafo anterior ocorreria em cerca de 14 anos. Nesse ínterim, trabalhadores que já exercessem atividade no mercado formal – seja público, seja privado – estariam submetidos a regras de transição que elevariam paulatinamente as exigências de idade mínima para aposentadoria.

O valor das aposentadorias do RGPS para os trabalhadores que cumprissem 20 anos de contribuição e a idade mínima seria de 60% da média dos salários de contribuição. Para cada ano adicional de contribuição, seria acrescido 2% da média do salário de contribuição. Para se aposentar com 100% da média do salário de contribuição, portanto, o cidadão precisaria contribuir por 40 anos.

O conjunto de critérios de idade e tempo de contribuição seriam aplicados para a aposentadoria por idade. A aposentadoria por tempo de contribuição, na qual o trabalhador poderia requerer aposentadoria e ter seu benefício reduzido pelo fator previdenciário, deixaria de existir.

¹⁴⁷ A inclusão de servidores de Estados e Municípios na PEC provocou conflito entre governadores e prefeitos, que apoiavam a medida, e deputados e senadores, que queriam transferir a prerrogativa – e o custo político – de instituir idade mínima nos entes federados para os governadores e prefeitos.

A PEC de Bolsonaro também previa elevação de critérios para concessão de aposentadorias rurais. Até então, trabalhadores rurais poderiam se aposentar aos 60 anos de idade, se homem, e 55 anos, se mulher., tendo cumprido um tempo mínimo de 15 anos de atividade rural. A idade mínima passaria a ser de 60 anos para homens e mulheres, e o tempo mínimo de contribuição como segurado especial – e não apenas de atividade rural – passava a ser de 20 anos.

Além das mudanças na política previdenciária, a reforma de Bolsonaro previa endurecimento nas regras para concessão do Benefício de Prestação Continuada, que paga um salário mínimo a idosos e deficientes com renda familiar per capita inferior a ¼ de salário mínimo.

A idade mínima para recebimento do BPC do idoso passaria de 65 anos para 70 anos. Cidadãos em situação de pobreza entre 60 e 69 anos de idade passariam a receber um benefício de R\$400,00. Já os deficientes passariam a perder o BPC se passassem a exercer alguma atividade remunerada. Os deficientes também passariam por avaliações periciais mais frequentes que assegurariam sua condição de limitação para obtenção de renda pelo mercado de trabalho.

Estavam previstas, também, novas alíquotas de contribuição progressiva para os servidores públicos da União. Quanto mais elevado o salário, maior a alíquota, conforme apresento no quadro abaixo:

Quadro 5 - Alíquotas Progressivas Sobre Salário de Servidores Públicos da União	
Salário	Alíquota previdenciária
Até 1 salário mínimo	8%
Acima de 1 salário mínimo a R\$2 mil	9%
Acima de R\$2 mil a R\$3 mil	12%
Acima de R\$3 mil a R\$5.839,45	14%
Acima de R\$5.839,45 a R\$10 mil	14,5%
Acima de R\$10 mil a R\$20 mil	16,5%
Acima de R\$20 mil a R\$39 mil	19%
Acima de R\$39 mil	22%

Fonte: elaborado pelo autor a partir da PEC 6/2019.

A PEC previa que a alíquota de contribuição previdenciária de referência seria de 14%, com reduções e acréscimos aplicados conforme as faixas salariais fossem mais baixas ou mais elevadas. Antes da proposta, uma alíquota de 11% era aplicada a todos os servidores da União.

O limite máximo da quarta faixa em R\$5.839,45 correspondia ao teto do RGPS em 2019. Dessa, servidores inativos que recebessem até o teto do RGPS pagariam contribuição previdenciária exatamente na alíquota de referência da União, 14%.

O estabelecimento de uma “alíquota de referência” para a União tinha uma implicação federativa importante. A proposta previa que Estados e Municípios não poderiam aplicar alíquota inferior à da União sobre os rendimentos de seus servidores. Se o governo Bolsonaro não estabelecesse os 14% como referência, servidores de estados e municípios poderiam pressionar seus Executivos a adotar a base contributiva da União, 8%, como alíquota previdenciária. Ao estabelecer o piso de 14% os entes subnacionais teriam que adotar no mínimo essa alíquota como referência, e avaliar a possibilidade de aplicar regras de progressividade, com reduções e acréscimos a depender do salário.

Estados e Municípios poderiam estabelecer alíquota inferior à da União apenas se demonstrassem que apresentavam superávit sistemático, cenário pouco factível diante da crise fiscal vivida por muitos entes subnacionais.

As alíquotas do RGPS também foram revistas, conforme apresentado abaixo.

Tabela 6 - Alíquotas Progressivas Sobre Salário do RGPS			
Salário de contribuição até 01/2019	Alíquota em 01/2019	Salário de contribuição previsto na PEC	Alíquota proposta pela PEC
Até R\$ 1.751,81	8%	Até R\$1.100 (1 salário mínimo)	8%
R\$ 1.751,80 até R\$ 2.919,72	9%	Acima de 1 salário mínimo a R\$2 mil	12%
R\$ 2.919,71 até R\$ 5.839,45	11%	Acima de 3 mil a R\$ 5.839,45	14%

Fonte: PEC 6/2019

Como podemos observar na Tabela 6, todos os rendimentos do mercado de trabalho privado que superassem um salário mínimo teriam elevação na contribuição previdenciária.

A contribuição previdenciária patronal não foi alterada, seguindo em 20% do total da folha de pagamento das pessoas jurídicas.

Os critérios para contribuição de trabalhadores rurais enquadrados como segurados especiais passaria a ser de no mínimo R\$600 por ano para garantia de direito à aposentadoria. Antes, a exigência era de 1,3% da receita bruta de produtos comercializados pelo produtor rural que trabalhasse em regime de economia familiar – critério para ser considerado segurado especial. Havia, porém, mecanismos que garantiam direito à aposentadoria rural sem que nenhuma contribuição tivesse sido feita se o trabalhador comprovasse documentalmente o exercício de suas atividades por 15 anos. As novas regras previstas pela PEC eliminavam esse recurso.

A acumulação de benefícios também passaria por maior restrição. Até então, era possível acumular uma aposentadoria e uma pensão por morte – duas aposentadorias só poderiam ser acumuladas em casos constitucionalmente previstos, como para professores e médicos. A PEC propunha que o cidadão que tivesse direito a uma aposentadoria e uma pensão por morte teria que escolher entre qual dos dois benefícios desejava receber em valor integral. O outro benefício seria correspondente a um percentual do benefício original.

As pensões por morte do RPPS, por sua vez, passariam a ser calculadas pelos mesmos critérios das pensões do RGPS. Antes da PEC, o valor de pensão do RPPS era de 100%, até o teto do RGPS, e de 70% do valor que excedesse essa referência. A reforma proposta previa que as pensões seriam de 50% da aposentadoria, mais 10% para cada dependente do servidor.

As exceções para os fatores redutores de benefícios se aplicavam a trabalhadores que viessem a óbito ou se tornassem permanentemente inválidos em decorrente de acidente de trabalho ou doença adquirida no exercício da função. Nesses casos, tanto as aposentadorias por invalidez quanto as pensões por morte seriam integrais.

Aposentadorias por invalidez e pensões por morte decorrentes de eventos externos ao ambiente de trabalho ou exercício da função do segurado seriam calculados da mesma forma que as demais aposentadorias e pensões.

O conjunto de regras apresentado acima mostra como o governo Bolsonaro pretendia alterar profundamente o sistema previdenciário brasileiro. Divido a proposta

em duas frentes. A primeira alterava estruturalmente a Previdência Social ao prever a criação de um regime de capitalização para trabalhadores do setor privado, criando um mecanismo de individualização do risco pautado por princípios neoliberais; e transferia para legislação infraconstitucional as definições de todos os critérios de elegibilidade e regras de cálculo de benefício para os setores público e privado, com o objetivo de diminuir o custo Legislativo de promover mudanças nos direitos a aposentadorias e pensões. A segunda frente propunha novas regras que criavam critérios de elegibilidade mais exigentes para requerimento de aposentadorias e novas regras de cálculo que reduziam o valor de novas aposentadorias e pensões.

A PEC de Bolsonaro previa que as novas regras seriam aplicadas a praticamente todos os cidadãos, ressalvados detentores de alguns cargos que contariam com amenização de perdas e de trabalhadores que viessem a óbito em decorrência da função que exerciam. Parte das novas regras – como alíquota de contribuição – valeriam também para servidores de estados e municípios. Como irei apresentar adiante, a inclusão dos entes subnacionais gerou conflito entre governadores e prefeitos, que preferiam ter as regras definidas pelo Congresso, e parlamentares, que queriam transferir essas definições para governadores e prefeitos com o objetivo de dividir o ônus político das perdas.

Na próxima seção, descrevo as regras de transição para aposentadoria por idade para trabalhadores que já estavam em atividade quando a PEC foi apresentada ao Congresso. Tais regras impactavam sobretudo os trabalhadores, dos setores público e privado que estavam mais perto de se aposentar.

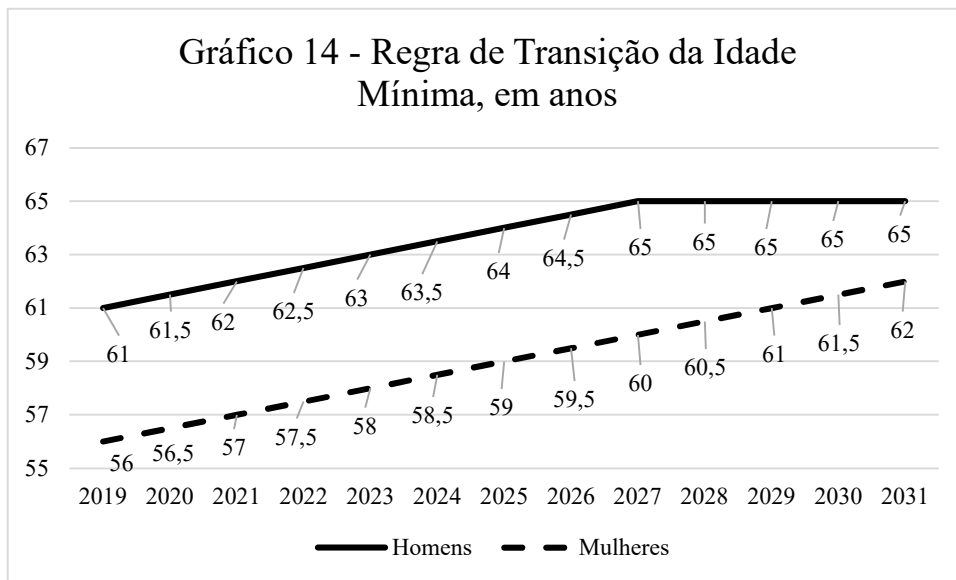
6.3 – As regras de transição

A reforma da previdência proposta pelo governo Bolsonaro continha regras de transição de longo prazo.

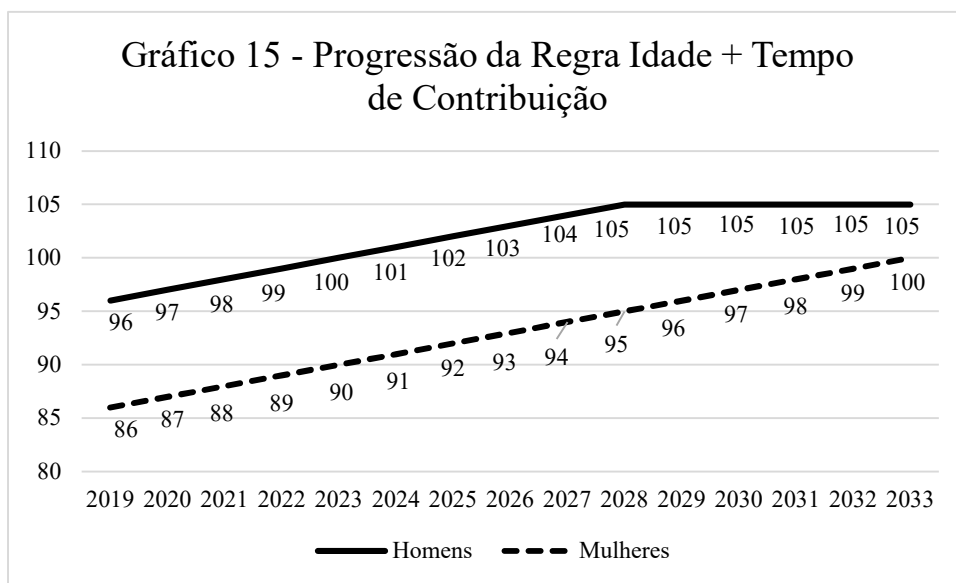
Para os trabalhadores do RGPS, a idade mínima de transição e o resultado da conta idade somada ao tempo de contribuição em anos (a regra 85/95 instituída pelo governo Rousseff, que estava na etapa 86/96), aumentaria ano a ano. Essas duas regras de transição seriam aplicadas a trabalhadores do setor privado que estivessem próximos de alcançar a aposentadoria por tempo de contribuição. Como não existia idade mínima até a PEC de Bolsonaro, trabalhadores que estivessem próximos de completar 35 anos de contribuição

(homens) ou 30 anos de contribuição (mulheres) precisariam cumprir uma das duas regras de transição – idade mínima ou regra 86/96.

Abaixo, apresento gráficos com a progressão da idade mínima e da regra 86/96.



Fonte: elaborado pelo autor a partir da PEC 6/2019.



Fonte: elaborado pelo autor a partir da PEC 6/2019

A regra de transição para idade mínima previa um patamar inicial de 61 anos para homens e 56 anos para mulheres. A idade mínima aumentaria em seis meses por ano. Homens chegariam à idade mínima prevista como regra geral da PEC, 65 anos, em 2027,

e assim seguiriam até 2031. Mulheres atingiriam os 62 anos previstos como regra geral em 2031. A regra de transição de idade mínima duraria, portanto, 12 anos.

Já a regra 86/96 tinha previsão de durar 14 anos, de 2019 a 2033. O resultado da soma de idade e tempo de contribuição para homens começaria em 96 anos, em 2019, e terminaria em 105 anos, em 2029, sendo mantido até 2033. Para mulheres, a regra começaria em 86 anos, em 2019, e teria progressão de um ponto por ano até 2033, chegando a 100. A transição pela fórmula 89/96 também valeria para servidores públicos.

Poderiam optar pela aposentadoria nessa regra de transição, sem idade mínima, os trabalhadores que, até a data de promulgação da Emenda Constitucional, tivessem mais de 28 anos de contribuição, se mulher, ou 33 anos de contribuição, se homem – ou seja, dois anos de contribuição a menos do que o necessário para requerer a aposentadoria. Como pedágio para acessar essa regra, o trabalhador deveria trabalhar 50% de tempo a mais em relação ao que faltava para ele completar 30 anos (mulher) ou 35 anos de contribuição.

Por exemplo, uma mulher com 28 anos de contribuição na data de promulgação da emenda poderia se aposentar pela regra 86/96 nas seguintes condições, trabalhar mais 3 anos (os 2 faltantes para chegar aos 30 anos, mais 1 ano de pedágio, totalizando 31) e ter 55 anos de idade ($31+55=86$). Nessas circunstâncias, essa trabalhadora poderia se aposentar sem incidência do fator previdenciário e sem cumprir idade mínima.

A opção sobre qual das duas regras seria utilizada pelo trabalhador que já estivesse em atividade dependeria da avaliação do próprio cidadão sobre qual caminho era mais vantajoso, a idade mínima ou a regra 86/96 e suas elevações.

A idade mínima para aposentadoria pelo RPPS passaria por uma regra de transição diferente. Em 2019, servidores que cumprissem o tempo de contribuição poderiam se aposentar com 55 anos de idade, se mulher, ou 60 anos de idade, se homem. A PEC previa elevação dessa idade para 56 anos (mulher) e 61 anos (homem) na data da promulgação, e para 57 anos (mulher) e 62 anos (homens) em 2022, sem mais elevações nos anos seguintes.

Além dessa nova idade mínima, exclusiva para servidores que estivessem em exercício do cargo, o servidor precisaria cumprir a regra 86/96, com previsão de elevação igual à do RGPS. Na prática, com o passar do tempo os servidores acabariam se

aposentando com mais idade, mesmo sem uma progressão específica para a idade mínima desse grupo.

Com relação aos policiais militares e bombeiros militares dos estados, a PEC previa que seriam adotadas as mesmas regras de transferência para inatividade e concessão de pensão por morte previstas para militares das Forças Armadas. O governo federal poderia criar, via lei complementar futura, critérios distintos para os militares dos estados.

Os servidores que ingressaram até dezembro de 2003, data de promulgação da Emenda Constitucional 41/2003 (reforma da previdência do governo Lula) poderiam se aposentar com proventos integrais, desde que cumprida a idade mínima. Servidores que não cumprissem a idade mínima teriam benefício calculado pela mesma fórmula que trabalhadores do RGPS, 60% da média do salário-de-contribuição após 20 anos de trabalho, mais 2% para cada ano que excedesse essa marca.

6.4 – Os debates pela reforma de Bolsonaro no Congresso: instabilidade política e conflito entre parlamentares, governadores e prefeitos

Apesar de apresentada em fevereiro de 2019 e de ter apoio do presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM), e do presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM), a reforma de Bolsonaro não teve tramitação iniciada assim que foi enviada ao Congresso.

Bolsonaro adotou uma estratégia de obtenção de apoio no Congresso que não envolvia a formação de uma base aliada majoritária e organizada. O então presidente afirmava que não ia fazer a política do “toma lá, dá cá” e que não negociaria ministérios em troca de apoio de partidos no Congresso. Apesar do discurso, o então ministro-Chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, e o então ministro da Educação, Abraham Weintraub, foram acusados por uma deputada do PT por oferecerem R\$10 milhões em emendas parlamentares para cada deputado que votasse a favor da reforma da previdência. Para senadores, a oferta era de R\$15 milhões.

Weintraub vinha realizando cortes nas verbas para Institutos Federais e Universidades Federais, que considerava centros de doutrinação ideológica da esquerda. Em reunião com parlamentares, o então ministro da Educação teria dito que os parlamentares poderiam direcionar essas emendas para abastecer o caixa das Instituições de Ensino Superior, se assim desejassem.

Além de recusar os mecanismos de formação de maioria do presidencialismo de coalizão, referindo-se a eles de maneira pejorativa como “toma lá, dá cá”, de fazer declarações de ameaça à democracia, exaltação da ditadura militar e ataque a aliados, Bolsonaro e seus filhos criaram um ambiente de baixo alinhamento entre Poder Executivo e Legislativo. Na balança da concentração de poder de agenda e capacidade de mobilizar maiorias parlamentares, o então presidente da Câmara, Rodrigo Maia, alcançou papel de protagonismo e foi importante para a definição dos termos que seriam aprovados na reforma da previdência de Bolsonaro.

O primeiro relatório da PEC na CCJC, que é responsável por avaliar se os termos de um projeto estão de acordo com os princípios constitucionais, foi aprovado em abril de 2019. Já o relatório da Comissão Especial, que analisa o texto no mérito e foi atribuído ao deputado Samuel Moreira (PSDB), só foi apresentado em junho de 2019.

Durante a apreciação do projeto na CCJC, o ministro da Economia Paulo Guedes foi convidado a uma sessão para esclarecer pontos da PEC aos parlamentares. Alinhado com a baixa disposição do presidente Bolsonaro de dialogar e negociar com o Legislativo, Guedes faltou à sessão e enviou em seu lugar Rogério Marinho, secretário especial de Previdência e Trabalho.

Os deputados da CCJC consideraram a presença de Marinho no lugar de Guedes como um sinal de que o governo queria blindar suas principais referências públicas e esfriar o debate sobre a reforma. Como resposta, Marinho foi impedido de falar como representante do governo Bolsonaro e deputados da oposição realizaram um protesto com cartazes em que chamavam Guedes e Bolsonaro de “fujões”.

A omissão do governo Bolsonaro sobre o controle do processo Legislativo e a indisposição que estava sendo criada com o presidente da Câmara, Rodrigo Maia, deixou aberta a avenida para que a oposição, liderada por PT, Pcdob e PSOL, aprovasse uma série de requerimentos para realização de audiências públicas com especialistas em previdência que debateriam os impactos das mudanças propostas na PEC sobre o grau de proteção social e bem-estar da população.

Com exceção de alguns convidados pontuais e de convidados com cargo no governo Bolsonaro, os participantes das audiências criticaram a reforma da previdência proposta pelo governo Bolsonaro e apontaram para os mecanismos de expansão da vulnerabilidade social que seriam criados.

As críticas atingiam praticamente todos os pontos da PEC. O endurecimento dos critérios para aposentadoria rural e a exigência de contribuição mínima anual para esse grupo, a criação do regime de capitalização em um país com elevado contingente de trabalhadores de baixa renda e baixo grau de formalização das ocupações, a transferência dos critérios de elegibilidade e fórmulas de cálculo de benefícios para legislação infraconstitucional, a equiparação de critérios de aposentadoria entre homens e mulheres para algumas categorias e o endurecimento das regras de acesso ao BPC.

A desarticulação política do Executivo com o Legislativo já tinha rendido algumas derrotas para Bolsonaro. Foram os casos, por exemplo, de um decreto que dificultava o acesso a dados requeridos pela Lei de Acesso à Informação, derrubado pela Câmara, da transferência do Coaf (Conselho de Controle de Atividades Financeiras) do Ministério da Justiça para o Ministério da Economia e da devolução da prerrogativa de demarcar terras indígenas para a Funai (Fundação Nacional do Índio). Bolsonaro forçava a mudança de status quo via decretos ou medida provisórias, e Maia respondia à falta de negociação impondo derrotas pontuais ao governo.

O problema de desarticulação estava presente também na reforma da previdência, mas, nesse caso, tratava-se de uma agenda que interessava particularmente a Rodrigo Maia. O presidente da Câmara estava alinhado com setores empresariais e do mercado financeiro pela aprovação de uma reforma da previdência, mas não necessariamente a reforma de Bolsonaro. Derrubar a reforma da previdência, como havia feito com outras medidas adotadas sem negociação pelo governo, seria uma derrota para o próprio Maia.

Em vez de trabalhar para reprovar o projeto no todo, o presidente da Câmara passou a centralizar as negociações e dar o aval¹⁴⁸ para que mudanças fossem realizadas na PEC, em diálogo com o relator da PEC na Comissão Especial, deputado Samuel Moreira (PSDB), e com lideranças do Congresso que garantiriam os votos necessários para aprovação da reforma.

Em abril de 2019, a Comissão Especial destinada a analisar a PEC no mérito foi instalada. O colegiado elegeu o deputado Marcelo Ramos (PR) para a Presidência da Comissão. O PR era um dos partidos mais insatisfeitos com a articulação política do

¹⁴⁸ Em maio de 2019, às vésperas de apresentar seu relatório na Comissão Especial, o deputado Moreira (PSDB) afirmou que “o presidente Rodrigo Maia também tem peso, as opiniões dele. Nós estamos construindo e partindo para o fechamento do relatório” (Folha de S.Paulo, [30/05/2019](#)).

governo. O deputado Ramos (PR) afirmou em entrevista ao jornal Folha de São Paulo que considerava a reforma da previdência importante, mas que a tarefa de formar maioria para aprová-la era do governo. Sem a garantia de que teria maioria para aprovar o texto, Ramos afirmou que não colocaria o relatório que seria produzido em votação.

O Deputado Ramos designou o deputado Samuel Moreira (PSDB) para fazer a relatoria da reforma da previdência na Comissão Especial. Àquela altura, nem o PR, nem o PSDB compunham a base do governo, posicionando-se como partidos independentes. Assim, os dois postos institucionais mais importantes para o andamento e definição dos termos da PEC estavam nas mãos de parlamentares que não deviam fidelidade ao Planalto.

Em seu substitutivo, o deputado Samuel Moreira (PSDB) retirou os dois pilares estruturais da reforma da previdência do governo Bolsonaro: a instituição de um regime de capitalização e a transferência da definição de critérios de elegibilidade e fórmulas de cálculo para legislação complementar.

De acordo com o parecer do relator, o regime de capitalização seria inadequado para um país cujos trabalhadores, em sua maioria, possuem rendimentos baixos – o que resultaria em fundos individuais de baixo valor.

A proposta de criar um regime de capitalização havia sido duramente criticada pela oposição na Comissão Especial e por grande parte dos especialistas em previdência convidados para Audiências Públicas da Câmara.

As críticas se concentravam em dois aspectos. Primeiro, o risco que o novo regime traria para a proteção social de trabalhadores de baixa renda e de baixa escolaridade, que representam grande parte da força de trabalho do mercado brasileiro. Esses cidadãos estariam mais vulneráveis porque, além de receberem salários menores e terem menor capacidade de formar uma poupança previdenciária individual, possuem trajetória laboral marcada pela intermitência entre formalidade e informalidade. Ou seja, além de realizarem aportes de menor valor para suas contas individuais, trabalhadores de baixa renda e menos escolarizados viveriam períodos de não-contribuição frequentes.

Esse risco era decorrente da alteração da lógica fundante da Previdência Social. O regime de repartição é baseado em um princípio de solidariedade intergeracional, com trabalhadores do presente custeando, via contribuições, as aposentadorias, pensões e

demais benefícios recebidos por cidadãos em condição limitada que garantia sua própria subsistência por meio do mercado de trabalho. No regime de capitalização, a responsabilidade de custear o benefício é exclusiva de cada trabalhador, havendo uma individualização do risco de ser submetido a condições de vulnerabilidade social.

A baixa previsibilidade sobre o impacto que o regime de capitalização poderia ter para o bem-estar desse grupo de trabalhadores era apontada como um risco social demasiadamente elevado. Economistas ouvidos pelos parlamentares afirmavam que a maioria dos países que adotaram o regime de capitalização acabaram, anos depois, reintroduzindo um pilar de repartição para elevar a cobertura e o grau de proteção social de aposentados e pensionistas.

O segundo ponto de crítica era o custo elevado de transição e manutenção do regime de capitalização. O regime de repartição garante um mínimo de bem-estar a aposentados e pensionistas porque trabalhadores, empregadores e o Estado alocam recursos para financiar o sistema e cobrir o déficit que atualmente é gerado. No regime de capitalização, para que os trabalhadores, individualmente, alcançassem o mesmo nível de bem-estar seria necessário que seu esforço contributivo fosse elevado. A PEC de Bolsonaro previa a criação de um Fundo Solidário para amenizar esse problema, mas seus mecanismos de funcionamento e potencial de preservar o bem-estar da população estavam pouco claros.

O presidente Bolsonaro já havia declarado que não considerava a capitalização um item essencial da reforma – apesar de ela ser tratada como central na Exposição de Motivos que acompanhou a PEC. Bolsonaro afirmou que se fosse importante para viabilizar a aprovação da reforma, a capitalização podia ser retirada. Ao fazer essa declaração, Bolsonaro praticamente enterrou a capitalização. Se o presidente, autor de uma proposta que impõe perdas à população, afirma que um dos itens mais polêmicos pode ser retirado do texto, é politicamente irracional que os parlamentares transfiram para si o ônus de manter o item.

O relator Moreira também retirou da PEC as mudanças relacionadas ao BPC, que elevariam a idade de elegibilidade para idosos em situação de pobreza com direito a um salário mínimo de 65 para 70 anos de idade, concedendo um benefício de R\$400 para cidadãos nessa condição entre os 65 anos e 69 anos de idade. Segundo o deputado Moreira, os beneficiários do BPC vivem em situação de extrema vulnerabilidade social e

necessitam de auxílio estatal para viver em condições mínimas de existência, além de estarem submetidos a situações individuais que os impedem de participar da vida comunitária de maneira análoga às outras pessoas.

Também foi retirada da PEC a previsão de que a referência de renda mensal de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita como condição para concessão do BPC fosse inscrita na Constituição – atualmente, o critério é fixado em lei ordinária. O objetivo do governo era reduzir a judicialização de requerimentos de benefícios rejeitados pelo critério de renda.

Economistas ouvidos pela Comissão Especial que orientou os trabalhos do relator haviam criticado as propostas que atingiam o BPC por desvirtuar sua função de proporcionar renda justamente àqueles que não possuem capacidade contributiva e encontram-se em uma condição limitadora para obtenção de renda via mercado de trabalho.

Foi suprimida, também, a possibilidade da União, Estados e Municípios instituírem contribuição previdenciária extraordinária diante de déficits crescentes. O relator considerou que essa prerrogativa não era condizente com um regime de repartição. A possibilidade de definir alíquotas progressivas foi mantida.

A definição específica das alíquotas de contribuição na PEC também foi suprimida. O relator considerou que a tabela de alíquotas não é matéria que deva constar no texto Constitucional.

As mudanças propostas para a aposentadoria rural, pescador artesanal e garimpeiro também foram suprimidas. Segundo o relator, trata-se de um grupo de trabalhadores em condições mais vulneráveis e que exercem uma função importante para o país, sem acesso a direitos trabalhistas como décimo-terceiro, férias remuneradas e repouso semanal remunerado. Diante do cenário, o relator retirou as alterações nas regras de contribuição dos trabalhadores rurais, bem como a elevação de idade mínima para mulher requerer aposentadoria rural¹⁴⁹, que arca com uma carga de trabalho doméstico não remunerado.

A idade mínima para mulheres em função de magistério também foi diferenciada da idade mínima de homens. A PEC do governo Bolsonaro previa 60 anos de idade para

¹⁴⁹ A idade mínima para a trabalhadora rural, assim, voltou a ser de 55 anos.

ambos os sexos. O relator reduziu a idade mínima das mulheres para 57 anos, repetindo o argumento que há acúmulo sistemático de trabalho doméstico não-remunerado.

Ainda na linha do direito previdenciário das mulheres, o tempo mínimo de contribuição para aposentadoria por idade urbana foi reduzido pelo relator para 15 anos. A PEC previa equiparação do tempo mínimo de contribuição entre homens e mulheres em 20 anos. O deputado Moreira aponta a medida como injusta por desconsiderar o tempo que muitas mulheres ficam fora do mercado de trabalho formal para cuidar dos filhos ou outros familiares que demandem atenção constante.

Para rejeitar a exigência de que trabalhadores rurais contribuíssem com, no mínimo, R\$600 ao ano para obtenção de aposentadoria, o deputado Moreira argumentou que parte relevante desses produzem apenas o suficiente para consumo próprio e, quando há excedente, muitas vezes eles são trocados por outros itens básicos de uso pessoal. É um grupo, portanto, cujas atividades envolvem baixo grau de monetização, além de estarem sujeitos a perdas decorrentes de eventos climáticos. Exigir uma contribuição previdenciária mínima desse grupo faria com que os trabalhadores rurais mais vulneráveis fossem excluídos da previdência social.

Com relação às mudanças propostas no artigo 201 da Constituição, que trata de benefícios do RGPS, o relator retirou da PEC a possibilidade de que o auxílio-reclusão e as pensões por morte tivessem valor inferior a um salário mínimo. No entendimento do deputado Moreira (i) o piso de salário mínimo é um direito social e (ii) o auxílio-reclusão é pago aos dependentes de um detento que vivem com baixa-renda, não ao preso em si. Dificultar o acesso ao auxílio-reclusão e reduzir seu valor, portanto, seria uma punição aos dependentes do detento, não a ele mesmo.

Foi mantida, no relatório, a idade mínima para trabalhadores que exercem funções nocivas para a saúde, de 55, 58 ou 60 anos (de acordo com o grau de exposição). Apenas trabalhadores com deficiência ou incapacidade permanente para o trabalho poderiam se aposentar com menos de 55 anos, independentemente de categoria ou função.

Além disso, o relator elevou de 1 salário mínimo (R\$998 em 2019) para R\$1.364,43 o limite de remuneração mensal que daria direito ao recebimento do abono anual do PIS/PASEP, afirmando que o teto de 1 salário mínimo excluía muitas famílias de baixa renda que se beneficiam do abono.

O relator manteve a vedação à acumulação de aposentadorias e pensões, devendo o beneficiário optar pelo de maior valor e passando a receber um percentual do benefício de menor valor. Foi acrescentada, porém, a possibilidade de recebimento de 10% da parte do benefício que exceder quatro salários mínimos – na PEC original nenhum valor acima dessa faixa seria concedido.

Por fim, o deputado Moreira (PSDB) realizou mais uma alteração que contrariava o governo e beneficiava servidores, sobretudo estaduais e municipais. Segundo a PEC original, servidores teria incorporada em sua aposentadoria o valor médio das gratificações por desempenho ou produtividade recebidas nos últimos dez anos de serviço. Moreira (PSDB) alterou esse critério para a média de gratificações recebidas ao longo de toda a carreira do servidor.

As regras de transição, por sua vez, foram mantidas no formato previsto originalmente pelo governo Bolsonaro.

O relatório do deputado Moreira (PSDB) atingia diretamente as pretensões iniciais do governo Bolsonaro. Em discussão na Comissão Especial, algumas alterações foram aprovadas por meio de destaque ou emendas, sem grandes impactos no formato geral proposto pelo relator – o que indica que os termos estavam relativamente bem acordados entre os parlamentares.

Uma das emendas aprovadas criava uma regra de transição para a idade mínima de policiais federais, policiais rodoviários federais, policiais ferroviários federais, policiais civis do Distrito Federal e policiais legislativos da Câmara e do Senado. Em vez de aplicar a regra de 55 anos de idade imediatamente, as categorias passariam a ter uma regra de transição de 53 anos, para homens, e 52 anos, para mulheres.

O aumento do tempo mínimo de contribuição para aposentadoria de homens pelo RGPS, de 15 para 20 anos, foi derrubado por meio de votação de destaque. Assim, tanto mulheres quanto homens poderiam se aposentar por idade após 15 anos de contribuição.

O fator redutor do tempo de idade mínima para professores que comprovassem trajetória laboral exclusiva no magistério foi ampliado de dois para cinco anos. Assim, professores e professoras passaram a ter a idade mínima de 55 anos, se mulher, e 60 anos, se homem.

O resultado do substitutivo e das alterações aprovadas pelos deputados pode ser explicado por dois fatores, conectados entre si: atuação do então presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM), e acolhimento de emendas para viabilizar a aprovação da reforma da previdência.

Rodrigo Maia era o principal fiador da reforma da previdência no Congresso, tendo participado com protagonismo também da tentativa de reforma no governo Temer, época em que já ocupava a cadeira de presidente da Câmara.

O governo Bolsonaro não tinha uma base aliada consistente e impunha medidas via Decreto ou optava por mobilizar votos de parlamentares conforme com os projetos que iam a votação.

Além de Maia, as lideranças de partidos do Centrão como PP e PR, também estavam insatisfeitas com as relações entre Executivo e Legislativo, e se movimentavam para promover alterações na reforma da previdência que atendessem aos seus interesses.

Uma delas era a retirada de estados e municípios da PEC. A intenção dos deputados era dividir o custo político de perdas impostas a servidores estaduais e municipais com governadores e prefeitos. Em vez de impor as regras linearmente a todos os entes federados, parte do Centrão queria que a aplicação das novas regras previdenciárias de servidores públicos em estados e municípios dependesse de aprovação de alterações nas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas Municipais. Em vez de se desgastar com as bases eleitorais, os deputados transfeririam esse ônus para o nível local.

O parecer final aprovado pela Comissão retirou os estados e municípios da reforma, transferindo para governadores e prefeitos a prerrogativa de agendar as perdas para seus respectivos servidores.

O deputado Moreira, que cedeu na Comissão, acreditava que havia possibilidade do Plenário da Câmara reinserir as novas regras compulsoriamente aos entes federados. O presidente Bolsonaro, que pouco trabalhou pela articulação que resultou no substitutivo aprovado pela Comissão, afirmou que a inclusão de estados e municípios na reforma dependia do apoio de “governadores do nordeste e deputados de esquerda”.

Guedes, que não aceitou o convite da Comissão Especial para esclarecer pontos da reforma, afirmava reiteradamente que a economia brasileira só iria “decolar” depois que a reforma da previdência e medidas de controle de gastos fossem aprovadas.

A estratégia de Bolsonaro e seu ministro da Economia, Paulo Guedes, era transferir publicamente a responsabilidade sobre os eventuais efeitos negativos das alterações na reforma da previdência – sobre o desempenho econômico, não sobre o bem-estar da população – para Rodrigo Maia¹⁵⁰ e a oposição de esquerda.

O governo não tinha votos suficientes para aprovar a reforma. A oposição de esquerda, por sua vez, tinha força para incomodar o governo, atrasar o andamento dos trabalhos na Comissão Especial e no Plenário, e para pressionar pela alteração de alguns pontos da PEC, mas não para derrubar a reforma da previdência no todo. O fiel da balança era o Centrão, cujas lideranças partidárias tinham interesse em aprovar uma reforma da previdência, tinham boa relação com o presidente da Câmara Rodrigo Maia (DEM), e que adotavam uma postura de independência com relação ao governo no Congresso.

Pautar a PEC e formar maioria dependia, portanto, da formação de acordos entre atores que não estavam alinhados de maneira irrestrita com o governo. O Centrão concedia votos para o governo em algumas matérias, mas não tinha um compromisso de fidelidade típico dos partidos que compõem uma coalizão.

Rodrigo Maia e o relator da PEC, assumiram a função de organizar o conteúdo que comporia o Substitutivo da Câmara e garantiram a adesão da maioria dos votos na Comissão e no Plenário.

O texto, como apresentado pelo relator e com as alterações pontuais realizadas na Comissão Especial, foi aprovado com facilidade, tanto na comissão quanto no Plenário.

A oposição, nas duas instâncias, apresentou requerimentos para adiamento de discussão e fez pedido de vista (que protela a retomada das sessões em quatro dias), mas as medidas não geraram capacidade de reverter perdas impostas aos trabalhadores¹⁵¹.

O texto base da PEC, ressalvados os destaques, foi aprovado com 379 votos favoráveis – eram necessários 308. O posicionamento dos partidos seguiu a expectativa ideológica e de alinhamento com as bases eleitorais. Partidos de esquerda e centro

¹⁵⁰ Durante a tramitação da PEC, com dificuldade de assegurar maioria para pautar a reforma no Plenário, Maia chegou a criticar diretamente Bolsonaro ao dizer que já havia visto “governo bom de negociação aprovar 30 medidas provisórias em um único dia. O governo Lula”.

¹⁵¹ Na Comissão Especial, os deputados Ivan Valente, Luiza Erundina e Sâmia Bomfim, todos do PSOL, publicaram voto em separado em que acusam o governo de, com o argumento de promover equilíbrio fiscal, retirar direitos sociais da população mais vulnerável. O voto em separado apenas registra os argumentos dos antagonistas, sem efeitos práticos adicionais.

esquerda como PT, PCdoB, PSOL, PDT, PSB e REDE orientaram as bancadas a votarem contra a reforma, e os parlamentares votaram de maneira majoritariamente disciplinada¹⁵².

A única alteração realizada pelo Plenário da Câmara foi a aprovação de uma emenda do Podemos que concedia a policiais federais, rodoviários federais e das polícias legislativas a possibilidade de aposentadoria com 53 anos de idade, se homem, e 52 anos de idade, se mulher, caso eles cumprissem um período adicional de contribuição.

Uma vez no Senado, a dinâmica de interlocução entre Executivo e Legislativo, bem como de formação de maioria, não se alterou. Os dois principais articuladores da reforma na Casa foram o então presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM), e o relator da PEC, senador Tasso Jereissati (PSDB).

A estratégia de ambos era articular um relatório com o mínimo de alterações possível para que o texto não precisasse voltar para a Câmara. Jereissati (PSDB) chegou a afirmar que a maior contribuição que o presidente Bolsonaro poderia dar para ajudar na aprovação da reforma era ficar quieto. “Quanto mais calado, melhor”, afirmou em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, no mês de agosto de 2019.

O “pedido” de Jereissati foi feito em um momento de turbulência política – a tônica do governo Bolsonaro. O presidente havia indicado, semanas antes, seu filho e deputado Eduardo Bolsonaro (então no PSL) para o cargo de Embaixador do Brasil nos Estados Unidos. A indicação foi muito mal-recebida por parte do Congresso, que acusou Bolsonaro de nepotismo. Apoiadores do presidente afirmavam que o filho indicado possuía credenciais para o cargo, enquanto o próprio Eduardo afirmava que já tinha “fritado hambúrguer” nos Estados Unidos¹⁵³ – referência ao período em que morou e trabalhou no país.

Independentemente da questão diplomática e de nepotismo, o fato é que a indicação de Eduardo precisava ser aprovada pelo Senado e foi realizada no mesmo momento em que a Casa debatia a reforma da previdência. E as relações que já eram de pouco diálogo e alinhamento ficaram ainda mais distantes. Jereissati acreditava que no momento do debate final da reforma da previdência, seria importante que Bolsonaro não

¹⁵² PDT e PSB deram alguns votos favoráveis à reforma. Todos os deputados dos demais partidos votaram contra.

¹⁵³ Alcolumbre trabalhou em prol da aprovação de Eduardo Bolsonaro para a Embaixadas nos EUA, mas já não estava alinhado com o presidente Bolsonaro como estivera no início de 2019.

realizasse declarações ou adotasse medidas polêmicas para não “contaminar” o ambiente de negociações.

O principal tema em discussão no Senado era a inclusão ou não de estados e municípios na reforma. Assim como havia ocorrido na Câmara, servidores dos entes subnacionais pressionavam o Senado para não serem automaticamente incluídos nas novas regras. Já governadores e prefeitos queriam a inclusão para não terem que se desgastar politicamente com a aprovação de emendas às suas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas.

A solução encontrada para dar continuidade à tramitação da reforma da previdência foi tentar aprovar o texto como estava (exceção de algumas supressões, ver abaixo), sem inclusão de estados e municípios, e iniciar negociações pelos termos de uma PEC Paralela que trataria da previdência desses entes.

A questão dos estados era complexa e passava pelas diferentes realidades vividas por cada um deles. Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte, por exemplo, estavam em situação fiscal muito crítica e com frequência ficavam sem caixa para pagar o salário do mês de seus servidores públicos, aposentados e pensionistas. Para esses estados, esperar a solução a partir da tramitação de uma Proposta de Emenda à Constituição era exigir tempo demais para desarmar uma bomba que estava prestes a explodir – ou que já havia explodido.

Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Paraná¹⁵⁴, por exemplo, já haviam decidido apresentar propostas de reformas da previdência próprias, e aguardavam apenas a aprovação final da PEC 6/2019 para enviá-las às respectivas Assembleias Legislativas.

O senador Jereissati queria realizar algumas alterações na PEC por meio de emendas supressivas, aquelas que retiram determinados trechos de uma peça legislativa sem propor uma nova redação. O entendimento do senador e do presidente da Casa, Davi Alcolumbre (DEM) – amparados por técnicos legislativos do Senado –, era de que a supressão de trechos da reforma não poderia ser considerada uma alteração no texto, permitindo ao Senado aprovar a reforma sem que ela fosse novamente apreciada pela Câmara.

¹⁵⁴ O Estado do Paraná estava com seu RPPS em déficit, mas não havia registro sistemático de atrasos salariais.

Inicialmente, os principais trechos suprimidos pelo senador foram: o artigo que inseria na Constituição a renda familiar per capita de referência para concessão do BPC, o trecho que abria brecha para pensões por morte terem valor inferior a um salário-mínimo e a redução do valor das gratificações por desempenho ou produtividade incorporadas à aposentadoria de servidores.

A supressão desses trechos foi negociada como parte das condições para que a Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovasse o texto. As medidas de Jereissati contrariavam o governo Bolsonaro, mas garantiram que ele, a presidente da CCJ, senadora Simone Tebet (MDB), e o presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM), trabalhariam para que destaques e emendas da oposição não tivessem chance de aprovação.

Um dos pontos que a oposição mais tentou alterar era o salário médio mensal que garantiria direito ao abono PIS/PASEP. O governo Bolsonaro queria que o benefício fosse pago apenas a trabalhadores com renda de até um salário-mínimo. A Câmara elevou o valor de referência para R\$1,3 mil, mas a oposição no Senado queria garantir o direito ao abono PIS/PASEP para trabalhadores com renda média mensal de até R\$2mil. A proposta da oposição foi rejeitada na CCJ por 15 votos a 10.

No Plenário, a oposição voltou a apresentar destaque para retirar da reforma o artigo que previa o valor de referência para recebimento do PIS/PASEP em R\$1,3mil. O ônus de conseguir 3/5 dos votos (49) para manter o texto da PEC era do governo e dos apoiadores da reforma. Dessa vez, a oposição, liderada pelo PT, saiu vitoriosa. Foram 40 votos “sim” e 30 votos “não”, resultando na exclusão do artigo e, conseqüentemente, no retorno da referência de R\$2mil. O MDB, Podemos e PSD, que possuíam bancadas numerosas e apoiavam a reforma, dividiram seus votos entre favoráveis e contrários, postura crucial para o resultado da votação. PT, PDT e Rede votaram disciplinadamente pela referência de R\$2mil.

A derrota sofrida pelo governo no primeiro turno da votação da PEC no Plenário do Senado foi entendida pelo Planalto como um recado de que os recursos acionados para formar maioria – liberação de emendas e negociação de cargos de segundo escalão – não haviam sido suficientes para aprovar o texto acordado com o relator. Persistindo a insatisfação, havia risco de que o texto sofresse novas modificações na votação em segundo turno. MDB e Podemos, especificamente, demandavam que o governo

Bolsonaro liberasse mais verbas em emendas parlamentares, e até o momento não haviam sido atendidos. Os senadores queriam destinar recursos para suas bases eleitorais, e esbarravam nas dificuldades de negociar com a equipe de Bolsonaro e com a escassez de recursos orçamentários da União.

Outros dois problemas que emperravam o apoio de senadores ao governo era a definição dos critérios de repartição dos recursos que seriam arrecadados com um leilão de quatro reservas de petróleo do Pré-Sal e a transferência de aproximadamente R\$4 bilhões a estados como forma de compensar medidas de desoneração das exportações. O ministro Paulo Guedes já havia sinalizado algumas vezes, ao longo de 2019, que daria concretude final a esses dois temas, mas até outubro nada havia recebido decisão definitiva.

A reação inicial de Guedes, diante da derrota no abono do PIS/PASEP, era retaliar o Senado e travar ainda mais as definições sobre compensação fiscal aos entes subnacionais pela desoneração das exportações. O presidente Bolsonaro, cujo perfil político não é negociador, mas que foi deputado por 27 anos e sabia que bater de frente com o Senado poderia causar novas derrotas no segundo turno¹⁵⁵, não gostou da reação de Guedes, passou a articular a liberação de emendas parlamentares e a sinalizar que a compensação fiscal seria concretizada.

O mecanismo de compensação fiscal negociado foi a partilha dos recursos do Pré-Sal. O governo Bolsonaro propôs às lideranças do Senado que 30% do valor arrecadado nos leilões seria direcionado, em partes iguais, a estados e municípios. O Rio de Janeiro, a título de estado produtor, receberia 3% da fatia da União. Antes da formação de um acordo sobre o a distribuição regional de recursos do Pré-Sal, os senadores não iriam votar a reforma da previdência.

A articulação dessa negociação foi feita pelo senador Fernando Bezerra Coelho (MDB), líder do governo, e do secretário de Previdência e Trabalho, Rogério Marinho. Guedes queria que os recursos do leilão do Pré-Sal fossem repassados aos entes subnacionais predominantemente via emendas parlamentares, mas sua posição nas negociações era de pouca relevância.

¹⁵⁵ Além da reforma da previdência, Bolsonaro queria melhorar a relação com o Senado para viabilizar a indicação de seu filho como Embaixador nos Estados Unidos.

Não bastassem as polêmicas e o baixo grau de articulação política, Bolsonaro deu mais um passo que elevou a instabilidade na base aliada ao se desfiliar do PSL partido pelo qual foi eleito presidente da República. A condução da reforma da previdência havia ficado nas mãos dos presidentes da Câmara e do Senado, governadores e senadores condicionavam a votação da previdência a um desfecho sobre a distribuição de recursos do Pré-Sal, ministério da Economia e Planalto batiam cabeça, o presidente era acusado de nepotismo por indicar seu filho à Embaixada do Brasil nos EUA e Bolsonaro decide deixar o partido pelo qual foi eleito na reta final da reforma para criar um novo partido, o Aliança Brasil¹⁵⁶.

O desfecho das negociações, além da definição da partilha dos recursos do Pré-Sal, ocorreu com a liberação de R\$3 bilhões em emendas parlamentares.

As votações de outros destaques tiveram resultado favorável ao governo – tanto na continuidade do primeiro turno quanto no segundo turno. Estados e Municípios continuaram fora da reforma e a aplicação das novas regras de aposentadoria e pensão a servidores de entes subnacionais passou a depender do agendamento do tema pelos governadores e prefeitos.

O texto final da PEC foi aprovado em 22 de outubro de 2019, nos termos previstos pelo relator Jereissati. Abaixo, listo os principais pontos da reforma da previdência de Bolsonaro.

A economia esperada pelo governo, que era de R\$1 trilhão em dez anos, ficou estimada na casa dos R\$800 bilhões. Abaixo, resumo os principais pontos aprovados pela PEC 6/2016, convertida na Emenda Constitucional 103/2019.

A PEC Paralela, que foi uma das condições para viabilizar a aprovação da PEC Original, foi aprovada com facilidade no Senado. O texto previa, basicamente, que a aplicação das regras previstas na Emenda Constitucional 103/2019 para servidores da União poderiam valer para servidores estaduais e municipais por meio de lei ordinária – diminuindo a barreira imposta por uma emenda a Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas de Municípios. Se um governador aprovasse uma lei estadual, a regra seria automaticamente aplicada aos servidores dos municípios do estado, a não ser que o

¹⁵⁶ O nome do partido que Bolsonaro pretendia criar era referência e homenagem à Aliança Renovadora Nacional, partido da ditadura militar.

prefeito apresentasse um projeto de lei alternativo. Na Câmara, porém, o texto ficou parado e não teve seguimento na tramitação.

6.5 – Conclusão do capítulo

A primeira proposta de reforma eminentemente de direita foi apresentada pelo então presidente Michel Temer, em um cenário em que a direita e a extrema-direita se fortaleciam e agendas liberais ganhavam protagonismo como alternativa à busca por conciliação entre proteção social e redução de despesas buscada pelos governos PT. Apesar da proposta de Temer contar com apoio de importantes setores da economia, dos grandes veículos de comunicação e do presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM), o avanço da operação Lava Jato e a menção a Temer em delações premiadas minaram a viabilidade política de sua reforma.

O presidente Bolsonaro e seu ministro da Economia Paulo Guedes agendaram uma reforma que alterava profundamente o sistema de previdência social. A proposta previa migração do modelo de repartição – solidário – para o modelo de capitalização – individualizado –, criava uma nova regra de cálculo de aposentadorias que obrigaria o trabalhador a passar muito mais tempo em atividade para alcançar um benefício de valor próximo à sua média de salário-de-contribuição.

Era, portanto, uma reforma que incorporava elementos de proteção social pautadas no modelo liberal, em que os principais mecanismos de garantia de bem-estar dependem fundamentalmente da capacidade do próprio indivíduo de formar uma poupança suficiente para garantia de sua subsistência quando a obtenção de renda pelo trabalho não for mais possível. O Estado, na proposta de Bolsonaro e Guedes, assumiria um papel mais concentrado na regulação do sistema do que no financiamento e promoção

A proposição de uma reforma tão profunda foi realizada em um contexto de emergência da extrema-direita, que defendia agendas ultraliberais na economia e conservadora nos costumes. Jair Bolsonaro foi eleito com o apoio do mercado financeiro e de importantes setores produtivos, que viam com bons olhos as ideias de seu futuro ministro da Economia, Paulo Guedes, economista formado na Escola de Chicago, berço do neoliberalismo.

Bolsonaro assumiu publicamente que não entendia muito de economia e passou a chamar Guedes de seu “Posto Ipiranga”, onde tudo se resolve. O mercado gostou de ter

um ultraliberal em posição de tanto poder e acreditou que um presidente da República realmente iria terceirizar as principais diretrizes econômicas do governo.

Os primeiros meses do presidente Bolsonaro foram suficientes para o mercado financeiro entender que o governo realmente iria agendar reformas de caráter liberal, mas que o chefe do Executivo iria se dedicar mais a defender agendas conservadoras nos costumes, realizar ameaças à democracia e dar declarações que desestabilizavam o cenário político nacional do que trabalhar pela aprovação das reformas.

O presidente Bolsonaro optou por não seguir a lógica do presidencialismo de coalizão para formar maioria no Congresso. Para acabar com a política do “toma lá, dá cá”, o governo não distribuiu pastas ministeriais a partidos que poderiam lhe garantir uma base aliada robusta. O que Bolsonaro classificava como uma nova forma de relação entre Executivo e Legislativo era, na verdade, uma desarticulação entre Planalto e Congresso. As maiorias eram formadas projeto a projeto, e envolviam negociações pontuais com liberação de emendas parlamentares. Deputados e senadores estavam insatisfeitos com a falta de diálogo com o governo e com as constantes declarações polêmicas do presidente.

As funções de articulação de parte dos projetos do governo acabaram sendo assumidas pelos presidentes da Câmara e do Senado, deputado Rodrigo Maia (DEM) e senador Davi Alcolumbre (DEM) – Maia passou a ser o principal fiador da reforma. Ambos defendiam a aprovação de uma reforma da previdência, e passaram a negociar com os relatores os termos de seus pareceres.

Para as expectativas do mercado financeiro e de empresas, essa terceirização da articulação política não foi ruim. A reforma da previdência articulada por Maia retirou a criação de um regime de capitalização e a desconstitucionalização dos direitos previdenciários, mas manteve redução intensa de direitos para os trabalhadores, como a criação de idade mínima para aposentadoria de trabalhadores do setor privado e a fórmula de cálculo de aposentadoria baseada em 60% da média do salário-de-contribuição, mais 2% para cada ano trabalhado a partir do décimo quinto ano de contribuição, para mulheres, e do vigésimo ano de contribuição, para homens. Para se aposentar com 100% da média do salário-de-contribuição, mulheres passaram a ter que contribuir por 35 anos e homens por 40 anos.

A aprovação da reforma da previdência foi possível porque Maia e Alcolumbre atraíram o apoio do Centrão. Na época, o grupo multipartidário e fisiologista estava

insatisfeito por não conseguir nomeação de seus apadrinhados para alguns cargos políticos e por não estar recebendo a liberação de emendas parlamentares no volume que gostaria.

Na reforma da previdência, os parlamentares do Centrão (não apenas eles, mas principalmente eles) defendiam que as regras aprovadas pelo Congresso Nacional não fossem automaticamente aplicadas a servidores de estados e municípios. Esse grupo de parlamentares queria que as reformas de entes subnacionais fossem propostas pelos governadores e prefeitos. Assim, esses parlamentares não teriam que se desgastar impondo perda de direitos a servidores que atuam mais próximos de suas bases eleitorais.

Rodrigo Maia e Paulo Guedes eram contra a retirada de servidores estaduais e municipais da reforma. Governadores e prefeitos também. Na época, alguns estados atravessavam grave crise fiscal e a reforma com os servidores estaduais e municipais incluídos trariam alívio para suas contas.

O acordo, para viabilizar a aprovação da reforma, foi de excluir os servidores de estados e municípios da reforma e debater uma nova Proposta de Emenda à Constituição que trataria exclusivamente desses trabalhadores – o que nunca aconteceu.

A oposição, de esquerda e minoritária, realizou protestos e criticou intensamente a reforma, mas não teve capacidade de impor derrotas ao governo ou ao projeto que passou a ser conduzido por Maia e Alcolumbre.

Com o cenário favorável para a aprovação de uma reforma marcada por elementos ideológicos de direita, o principal ponto de conflito foi de caráter federativo. Deputados e senadores queriam – e conseguiram – transferir o ônus de reduzir direitos de servidores públicos estaduais e municipais aos governadores e prefeitos. O mecanismo que motivou os deputados e senadores a pouparem os servidores de entes subnacionais foi de *blame avoidance*, não havendo qualquer indício de defesa de direitos previdenciários desse grupo por razões ideológicas ou de justiça social.

Pela primeira vez desde a reforma de FHC, parlamentares agiram claramente orientados pela identificação de que seus posicionamentos na reforma da previdência poderiam resultar em punição eleitoral.

As informações apresentadas nesta tese indicam que esse temor estava relacionado principalmente às candidaturas nas eleições municipais de 2020. Os parlamentares de

nível federal não estavam, portanto, preocupados com seus votos nas eleições gerais de 2022. O risco era mais imediato e atingia candidaturas próprias ou de aliados a prefeituras municipais no ano seguinte à aprovação da reforma.

Capítulo 7 – Reformas da Previdência das Forças Armadas: poder de barganha da elite militar, expansões no topo e punições à base

Os pilares da estrutura da carreira militar nas Forças Armadas e de suas políticas de proteção social foram formulados, originalmente, antes da Constituição de 1988.

Os principais mecanismos de regulação das remunerações, dos critérios de elegibilidade para transferência para a reserva e as regras que definem os rendimentos dos militares ativos e inativos estão previstos no Estatuto dos Militares (Lei nº 6680/1980), enquanto as regras para pensões constam na Lei nº 3.765/1960.

Já a tabela de soldos por graduação foi regulada, no pós-1988, por meio de leis pontuais, até que, em 2019, o governo Bolsonaro anexou essa tabela de soldos ao Estatuto dos Militares. É sobre essas leis que as reformas, que impactam os rendimentos da previdência dos militares, incidem.

Tratar das medidas que organizam e estruturam os rendimentos militares é central para uma análise de sua previdência por conta dos princípios de integralidade e paridade. Após cumprirem os critérios de elegibilidade para transferência para a reserva remunerada, militares passam para a inatividade com salário integral (integralidade) e recebem reajustes iguais ao de seus pares que estão na atividade (paridade).

A Constituição Federal não trata diretamente de questões remuneratórias ou de tempo de serviço dos militares. Esse é um tema infraconstitucional. A não constitucionalização colocou as regras de transferência para a reserva remunerada, estabelecimento dos soldos e seus adicionais no campo da legislação ordinária. O artigo 61 da Carta determina, porém, que a redação de projetos de lei que proponham aumento na remuneração de servidores civis e militares é prerrogativa exclusiva do Poder Executivo.

Do ponto de vista da lógica político-institucional, a não constitucionalização significa que mudanças nos rendimentos dos militares e pensionistas ficaram submetidas a Medidas Provisórias e Projetos de Lei, que requerem maioria simples dos parlamentares presentes nas Casas Legislativas para conversão em Lei. No caso das regras constitucionalizadas sobre previdência de trabalhadores civis, vinculados ao RGPS e ao RPPS, é necessário formar maioria qualificada do total de parlamentares, votadas em dois turnos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para serem aprovadas.

Para colocar um projeto de lei em votação na Câmara dos Deputados, por exemplo, é necessário que pelo menos 257 deputados (maioria absoluta) registrem presença em plenário. E para aprovar um projeto de lei, é necessário que pelo menos 50% mais 1 dos deputados presentes vote a favor do projeto. Isso significa que se um projeto for a votação com quórum mínimo (257 deputados), é possível aprová-lo com votos de 129 deputados (50% mais 1 dos presentes). Portanto, é possível aprovar um projeto de lei na Câmara com o apoio de apenas 25,1% dos deputados ($129 \div 513$), uma maioria bastante reduzida.

Para aprovar uma Proposta de Emenda à Constituição, utilizando como exemplo ainda Câmara dos Deputados, são necessários 308 votos favoráveis, independentemente da quantidade de deputados presentes no plenário. Isso significa que no mínimo 60% dos 513 deputados federais precisam votar favoravelmente à PEC, em dois turnos, para que ela seja aprovada. O mesmo rito, com a mesma regra de maioria, precisa ser cumprida no Senado Federal para que a PEC seja convertida em Emenda Constitucional.

Portanto, estando os principais elementos da proteção social dos militares sob legislação ordinária, os obstáculos institucionais são muito menores tanto para projetos de imposição de perdas quanto para medidas expansivas.

Já a prerrogativa exclusiva de proposição de aumentos salariais de militares das Forças Armadas nas mãos do Poder Executivo confere vantagem estratégica para a Presidência da República. O único caminho para pautar reajustes é por pressão (ou convencimento) do Executivo. Ainda que esse trabalho possa contar com apoio de parlamentares, a adesão de deputados e senadores não é suficiente para agendar o debate salarial de militares no Congresso.

Neste Capítulo, analiso duas mudanças nas regras de remuneração e critérios de elegibilidade para transferência de militares para a Reserva Remunerada. A primeira foi implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) em 2000¹⁵⁷, a Medida Provisória nº 2.215/2001. A segunda, proposta e aprovada no governo Jair Bolsonaro (PL) em 2019, foi a Lei 13.954. As duas peças apresentam elementos de ganhos e outros, de retração.

¹⁵⁷ A primeira versão da medida provisória foi editada em 27 de dezembro de 2000, tendo seu formato final definido em reedição de 2001.

Como será apresentado, o impacto das mudanças está associado à posição hierárquica ocupada pelo militar ou seu pensionista. Ficará evidente que, dada a relevância política da alta cúpula das Forças Armadas, o desenho das reformas foi objeto de negociação e pressão do generalato. Na primeira, de 2001, houve atrito com o governo e descontentamento com o formato final da medida provisória. Na segunda, de 2019, houve alinhamento, com propaganda das Forças Armadas e do Ministério da Defesa para seu público interno em prol da aprovação da lei.

Antes de passar para a apresentação das medidas e análise empírica, é importante lembrar que, juridicamente, os militares não estão submetidos a um sistema previdenciário. A atual legislação trata os soldos pagos a inativos e pensionistas como parte do “Sistema de Proteção Social das Forças Armadas”. Essa nomenclatura foi incorporada à legislação pelo governo Bolsonaro.

Teoricamente, o militar que vai para a reserva não está aposentado porque pode ser convocado para assumir novas atividades nas Forças Armadas. Segundo argumento presente em cartilha do Ministério da Defesa, o militar não se aposenta porque “não se desvincula da profissão”¹⁵⁸. Na prática, porém, a transferência para a reserva remunerada é muito similar a uma aposentadoria civil, seja no setor privado, seja no público. Após um determinado tempo de serviço e contribuição, o militar pode se retirar de suas atividades fazendo jus a um rendimento custeado pelo Estado, em um sistema parcialmente financiado por contribuições de seus pares que seguem em atividade. Esse modelo é exatamente igual ao observado na previdência dos civis.

Em resumo, apesar de juridicamente não haver uma “previdência militar”, a pensão do militar possui lógica de funcionamento e características muito próximas às das previdências civis, baseado no modelo de repartição simples em que contribuições realizadas no presente financiam benefícios pagos no presente. Por essa razão, considero que a abordagem sobre como governos atuaram sobre esse campo é de grande relevância para a compreensão da *politics* das reformas previdenciárias – quais são as estratégias adotadas por governos, quais grupos são mais punidos, poupados ou premiados, qual é a

¹⁵⁸ Assim como militares podem ser convocados para prestar serviços às Forças Armadas ou iniciar uma trajetória de trabalho no mercado privado, civis recorrentemente se aposentam e seguem realizando atividades remuneradas.

capacidade de mobilização dos atingidos, resistência em arenas legislativas e poder de veto.

Nas próximas seções, apresento as duas reformas de carreira das Forças Armadas que se refletem na previdência militar, analisando-as segundo premissas teóricas de reformas da previdência.

7.1 – Agenda econômica neoliberal e pressão por aumentos salariais: os impasses em negociações e descontentamento das Forças Armadas

Os governos de FHC foram marcados por uma ampla gama de reformas econômicas e administrativas, justificadas como necessárias para a modernização do Estado e aumento da eficiência do serviço público. Entre elas estavam a reestruturação das carreiras de servidores públicos civis – também conhecida como Reforma Gerencial de 1995 – e a Lei de Remuneração dos Militares das Forças Armadas. O segundo mandato de FHC, especificamente, também foi marcado pelo reposicionamento dos militares das Forças Armadas na estrutura do Estado Brasileiro¹⁵⁹.

Os primeiros movimentos do governo FHC que resultaram em aumento de rendimentos dos militares ocorreram em 1998. Na época, a categoria pressionava o governo por reajustes e aumento de repasses orçamentários para as instituições militares. Servidores civis também demandavam aumentos. A agenda econômica do governo, porém, era de austeridade e reformas liberalizantes em busca da redução de despesas públicas.

Em 19 de fevereiro de 1998, o governo editou o Decreto nº 2.500, autorizando a execução de “adiantamentos de remuneração” a militares e civis, em caso de disponibilidade orçamentária. Esse aumento seria pago por meio de gratificações não incorporáveis ao soldo, o que significa que ele não se refletiu na remuneração dos inativos e pensionistas. Portanto, foram pagos apenas aos militares ativos e não se refletiram nas aposentadorias e pensões dos militares.

A retomada do debate sobre uma mudança nas remunerações – dessa vez com reflexo para os inativos e pensionistas – ocorreu quando presidente FHC editou o Decreto

¹⁵⁹ Os ministérios do Exército, Aeronáutica e Marinha foram extintos e substituídos pelo Ministério da Defesa, comandado por um civil. A Casa Militar foi renomeada como Gabinete de Segurança Institucional.

de 9 de Agosto de 2000, criando uma Comissão Interministerial responsável por discutir e propor um Projeto de Lei de Remuneração dos Militares.

Após 90 dias de trabalho, um documento seria enviado ao Congresso Nacional para apreciação Legislativa. A comissão era composta pelos ministérios da Casa Civil, Defesa, Fazenda, Previdência e Planejamento, e Secretaria da Organização Institucional, além dos Comandos do Exército, Aeronáutica e Marinha.

Ao contrário do que ocorre com comissões parlamentares, comissões interministeriais são de âmbito interno ao Poder Executivo e o andamento dos trabalhos não necessariamente é publicizado de maneira oficial. Esse foi o caso da comissão interministerial de que tratamos. Assim como não foram publicados pareceres sobre o processo, não há trabalhos acadêmicos publicados sobre a negociação de reajuste salarial entre governo FHC e militares.

Por essa razão, parte das informações foi obtida por meio da cobertura jornalística especializada em política dos jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo. Ambos são veículos de credibilidade jornalística publicamente reconhecida e já tinham portais online na época dos debates. As informações de diferentes textos apresentam coerência ao longo do tempo, não tendo sido encontrada nenhuma contradição entre os relatos das publicações. As reportagens consultadas, bem como os links para acesso a elas, estão relacionadas nas Referências Bibliográficas.

Os militares demandavam um reajuste de 30%¹⁶⁰. Em outubro de 2000, o governo FHC trabalhava com a expectativa de concessão desse percentual e estudava meio para viabilizá-lo do ponto de vista orçamentário. Segundo a LRF¹⁶¹ – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a elevação de despesas orçamentárias deveria ser acompanhada pela indicação de fontes de financiamento ou cortes que compensariam essa nova despesa. Seria necessário, portanto, definir quais despesas públicas – de qualquer área que fosse, não necessariamente ligada aos militares – seriam cortadas.

¹⁶⁰ Informação obtida por meio de reportagens do jornal Folha de S.Paulo, de 19 de outubro de 2000. Textos jornalísticos publicados posteriormente pelo mesmo veículo e pelo O Estado de S.Paulo relatam ser o percentual de 30%, o que confere consistência à notícia original.

¹⁶¹ A LRF foi uma das medidas aprovadas pelo governo FHC para controle de despesas públicas. O cumprimento de suas regras para a concessão de aumento aos militares era, publicamente, importante para a coerência da condução da agenda econômica.

Nesse ponto começam os impasses entre governo e Forças Armadas para definição do texto final¹⁶².

A primeira questão em debate foi a pensão da filha. De um lado, setores civis do governo defendiam o fim desse benefício, criado em virtude da Guerra do Paraguai e mantido até então. Do outro, integrantes militares do Ministério da Defesa e os Comandos das Forças pediam sua manutenção.

O efeito fiscal dessa extinção não seria forte no curto prazo, dado que benefícios já ativos não poderiam ser cortados. Ainda assim, a equipe econômica considerava que era uma medida importante para viabilizar os reajustes salariais. Seria a troca de um ganho no presente (elevação salarial) por perda no futuro (fim da pensão da filha para a geração seguinte de militares).

A solução encontrada pelo governo FHC para esse impasse foi a criação de uma regra de transição. Militares ativos até o momento da edição da medida provisória que desejassem manter o direito à pensão da filha deveriam realizar uma contribuição adicional de 1,5%. Filhas e filhos de militares que ingressassem nas Forças Armadas posteriormente à aprovação da lei teriam direito à pensão até os 21 anos de idade, como ocorre no INSS.

Uma segunda frente para viabilizar fiscalmente a reforma era elevar a alíquota de contribuição para a previdência militar e a expansão de sua aplicabilidade também sobre rendimentos de militares da reserva e reformados. A ideia inicial do governo era estabelecer uma alíquota de 6%. Apresentada na Comissão Interministerial, essa medida chegou a ser barrada pelos membros das Forças Armadas que a integravam, mas acabou sendo incorporada pelo governo na medida provisória sob alíquota ainda maior, 7,5%. Além disso, foi instituída uma contribuição de 3,5% para o Fundo de Saúde, aplicado também às pensões de viúvas, filhas e filhos de militares.

O terceiro ponto de discussão dizia respeito à distribuição interna de rendimentos nas Forças Armadas. A alta cúpula militar desejava que houvesse aumento diferenciado entre as patentes, privilegiando as mais elevadas e distanciando o nível de rendimentos entre a base e o topo. Essa demanda foi atendida. Para torná-la fiscalmente viável,

¹⁶² Tratarei aqui apenas dos impasses que se refletiram na reserva remunerada e nas pensões.

algumas graduações de praças não tiveram reajuste. Considerando os novos descontos, a remuneração líquida de parte dos praças chegou a ter variação negativa.

Simultaneamente a todas essas negociações e busca por fontes de financiamento, havia mais um fator que pressionava o governo: o tempo. Os militares tinham pressa e queriam receber a primeira parcela do aumento salarial já no mês de novembro de 2000 – antes mesmo de se encerrar o prazo dos trabalhos da Comissão Interministerial. Diante da pressão¹⁶³, o governo FHC decidiu que a Lei de Remuneração dos Militares seria implementada via medida provisória. Aparadas as arestas com os militares, o texto teria vigência imediata e não precisaria passar por uma nova rodada de negociações no Legislativo.

Em meados de novembro, apesar de ter as linhas gerais da medida provisória definidas, o governo ainda não tinha batido o martelo sobre o percentual de reajuste da remuneração dos militares, as novas alíquotas de contribuição e a regra de transição para a pensão da filha. A única decisão que já estava tomada era que o aumento seria pago em duas parcelas, uma em janeiro de 2001 e outra em janeiro de 2002.

O formato final do texto ficou pronto em dezembro de 2000, e a equipe de governo resolveu apresentá-la ao generalato em um almoço no Clube do Exército de Brasília, no dia 12 daquele mesmo mês. O evento contou com a presença de 145 Oficiais-Generais, dos Comandantes das Forças, do ministro da Defesa e do presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

Os dois principais discursos seriam feitos pelo general Glauber Vieira, comandante do Exército, e pelo presidente FHC.

O relato jornalístico publicado pela Folha de São Paulo em 13 de dezembro de 2000 demonstra que o generalato ficou bastante insatisfeito com o formato final da medida provisória e fez questão de demonstrá-lo simbolicamente.

Em seu discurso, o presidente FHC afirmou que a nova estrutura de remuneração era moderna e técnica, reconheceu que havia elevação de contribuições e revisão de

¹⁶³ Em 15 de novembro de 2000, o então ministro da Defesa Geraldo Quintão tornou pública parte das mudanças que seriam adotadas e afirmou que o anúncio iria “tranquilizar os quartéis”, apesar de não ver “nenhum risco de insubordinação ou revolta”. Ou seja, o governo já calculava o risco de insubordinação ou revoltas militares.

direitos, mas que isso “nem de longe” diminuiria o impacto e a relevância que as novas regras de remuneração trariam para a “família militar”.

O presidente recebeu aplausos rápidos e protocolares, todos vindos da mesa em que estavam os comandantes das Forças e o ministro da Defesa – talvez o único fiador da proposta do governo naquele evento.

Na vez do comandante do Exército, o general Glauber Vieira afirmou que “a Marinha, o Exército e a Aeronáutica buscam forças, sabe Deus onde, em gigantesco esforço de superação, para atenuar os efeitos negativos da prolongada estiagem orçamentária” (Folha de São Paulo, 13/12/2000). Ao contrário das palmas tímidas ouvidas por FHC, o general Vieira foi ovacionado por seus pares¹⁶⁴.

Encerradas as formalidades, o ministro Quintão declarou a jornalistas que só quem não conhecesse os termos da medida provisória poderia ser crítico ao formato final do texto, que colocava os militares acima das demais carreiras de Estado. Além disso, afirmou ser dever dos militares pagarem contribuições para a seu sistema previdenciário e ser um exemplo para os servidores civis.

O general Vieira, por sua vez, colocou panos quentes, sem deixar de indiretamente demonstrar insatisfação. O comandante do Exército declarou a jornalistas que não havia “qualquer tipo de frustração”, iria transmitir as informações sobre os reajustes “à tropa” e que ela compreenderia que se chegou “ao que foi possível conceder”.

A fala do general estava parcialmente correta. Realmente não havia muita razão para frustração sobre o que foi concedido. Os militares haviam pedido 30% de aumento, conseguiram um reajuste médio de 28,23%. O problema não estava no que eles conseguiram, mas no que perderam.

O desagravo dos Oficiais-generais foi causado pelas medidas de imposição de perdas adotadas para viabilizar fiscalmente o aumento salarial. Segundo declaração anônima de um militar ao jornal Folha de São Paulo, o desenho da medida provisória era como “dar com uma mão e tirar com a outra”. Essa afirmação era particularmente verdadeira para os praças e militares de baixa patente. Militares de graduação

¹⁶⁴ O evento contou ainda com outros fatos constrangedores. A Presidência solicitou a impressão do documento com as principais alterações, mas recebeu como resposta que as impressoras estavam quebradas. Não houve disponibilização de sala para entrevista, e o ministro Quintão acabou falando com jornalistas de pé, em um espaço apertado.

intermediária, superior e Oficiais-generais – bem como os respectivos da reserva e seus pensionistas – tiveram aumento real em seus rendimentos.

Ainda que a retirada de direitos na reforma de direitos previdenciários dos militares possa ter resultado da identificação, por parte do governo, de uma janela de oportunidade para reestruturar um sistema de proteção social historicamente defasado – caso da pensão da filha concedida na Guerra do Paraguai –, o compromisso público e amarras institucionais criadas pelo próprio governo FHC para controle de despesas públicas e sinalização de responsabilidade fiscal certamente foram determinantes para o desenho final da Lei de Remuneração dos Militares.

A medida provisória só foi publicada em 27 de dezembro de 2000. Ao longo dos quinze dias que se passaram entre o almoço com generais e a publicação do texto, o governo precisou continuar buscando fontes de recursos orçamentários para cobrir as novas despesas resultantes do aumento salarial.

A primeira parcela do reajuste salarial – aos militares inativos e pensionistas – passou a ser paga em janeiro de 2001. O impacto orçamentário descoberto era de R\$1,17 bilhão. A solução encontrada foi o adiamento da nomeação de servidores civis concursados (R\$200 milhões), redução de despesas com decisões judiciais (R\$340 milhões) e redução de despesas com pessoal (R\$351 milhões), cuja somatória de cortes resultava no R\$1,17 bilhão necessário. Os detalhes sobre a execução desses cortes não foram divulgados.

Os descontos referentes às novas contribuições começariam a incidir na folha de pagamento em abril de 2001. Um mês antes, oficiais das Forças Armadas foram à Câmara dos Deputados em busca de apoio de parlamentares por suas demandas. Os militares conversaram com o então presidente da Casa, Aécio Neves (PSDB), do mesmo partido do presidente da República. Neves declarou estar surpreso com a insatisfação dos militares, pois acreditava que os termos da Lei de Remuneração dos Militares eram consenso entre as Forças Armadas e o governo (O Estado de São Paulo, 28/03/2001).

Na ocasião, o deputado Virgílio Guimarães (PT), da oposição, se colocou ao lado dos militares e defendeu maior valorização salarial para a categoria, afirmando que “hoje, as Forças Armadas brasileiras representam um bastião da moralidade, a nacionalidade e a defesa dos interesses nacionais, coisa que não vemos no governo”.

A tentativa de articular um apoio legislativo não surtiu efeito. A medida provisória não foi levada a votação pelo então presidente da Câmara Aécio Neves, e o governo não abriu nova rodada de negociações para atendimento das demandas dos militares.

7.2 – A reforma sob Bolsonaro: expansão de direitos para o topo, compensação fiscal com punição à base

A reestruturação das Forças Armadas, apresentada pelo governo Bolsonaro na forma do Projeto de Lei nº1645/2019, é caracterizada por duas frentes: uma, de aumento do período de serviço, das alíquotas de contribuição, universalização da base de contribuintes; outra, de elevação ou criação de adicionais incorporados ao soldo e ajudas de custo pontuais. O peso dessas medidas foi desigual para militares de distintos postos hierárquicos. As imposições de perdas tiveram maior efeito sobre militares de baixa patente, sobretudo os praças, e a expansão de direitos provocou ganhos nos rendimentos de oficiais – tão maior quanto mais elevada a patente.

As alterações devem provocar um efeito superavitário sobre a previdência dos militares, pois a retração aplicada sobre os praças incide sobre um número absoluto grande de militares, enquanto os ganhos estão concentrados em uma elite do militarismo composta por poucos. Em suma, muitos militares de baixa patente passaram a pagar pela elevação salarial de poucos oficiais – da ativa e da reserva.

O projeto, denominado pelo governo Bolsonaro de “Sistema de Proteção Social das Forças Armadas”, foi apresentado em uma conjuntura de crescimento da extrema-direita na política brasileira e ocupação de cargos de primeiro escalão por parte de oficiais das Forças Armadas.

Antes de apresentar os detalhes do projeto, comentarei brevemente o contexto em que ele está inserido e a relação entre o governo Bolsonaro, as Forças Armadas e o militarismo. Esse esclarecimento é importante porque irá nos ajudar a compreender o processo de construção da reforma da previdência dos militares e a facilidade com que ela foi aprovada.

A eleição de Jair Bolsonaro – um capitão da reserva do Exército – para presidente em 2018 representou o retorno dos militares a postos de primeiro escalão do governo federal. Generais assumiram a chefia de ministérios como a Casa Civil (Walter Braga Netto e Luiz Eduardo Ramos), Gabinete de Segurança Institucional (Augusto Heleno),

Secretaria-Geral da Presidência da República¹⁶⁵ (Florian Peixoto Vieira Neto e Luiz Eduardo Ramos), Secretaria de Governo (Carlos Alberto de Santos Cruz e Luiz Eduardo Ramos), Saúde (Eduardo Pazuello) e Minas e Energia (Bento Albuquerque¹⁶⁶). Tarcísio de Freitas, capitão da reserva do Exército, foi ministro da Infraestrutura de Bolsonaro entre 2019 e março de 2022, tendo pedido exoneração para concorrer à eleição para governador do Estado de São Paulo, na qual foi eleito.

Um exemplo pontual, durante a crise sanitária provocada pela pandemia de Covid-19, demonstra a relevância dos militares no governo Bolsonaro. O primeiro ministro da Saúde a gerir a crise foi Luiz Henrique Mandetta (MDB), que defendia medidas de isolamento social e uso de máscaras para frear o ritmo das contaminações. Bolsonaro, na mesma época, discursava pela manutenção das atividades econômicas presenciais, era contra o uso de máscaras e classificava o coronavírus como “gripezinha”. Com a insustentabilidade do conflito entre Saúde e Presidência, Mandetta deixou o cargo de ministro e foi substituído por Nelson Teich. Menos de um mês depois de assumir o cargo, Teich pediu demissão, pois era contrário à adoção da cloroquina como protocolo oficial para tratamento de Covid-19 – medida fortemente defendida pelo presidente Bolsonaro. O nome definitivo para o cargo de ministro da Saúde foi o do general Eduardo Pazuello, um general do Exército da área de logística. Pazuello, então, assumiu interinamente o Ministério da Saúde e liberou o uso de cloroquina para o tratamento de Covid-19. Foi efetivado na pasta e nela permaneceu por um ano.

Durante a campanha presidencial de 2018, Bolsonaro também realizou discursos em defesa de valores caros a parte do militarismo brasileiro, como o revisionismo histórico sobre o Golpe Militar de 1964, ataques aos direitos humanos e isenção de punição a militares por atos cometidos em operações sob Garantia da Lei e da Ordem.

Afirmar que a adesão de indivíduos da comunidade militar ao projeto político autoritário de Bolsonaro representa uma adesão político-institucional das Forças Armadas, sem que as instituições militares tenham manifestado apoio público e direto à candidatura ou governo de Bolsonaro, seria incorrer em falácia ecológica – tomar evidências de partes e atribuí-las ao todo.

¹⁶⁵ Jorge Oliveira, Major da Reserva da Polícia Militar do Distrito Federal, também comandou a pasta.

¹⁶⁶ Bento Albuquerque é Almirante de Esquadra da Reserva da Marinha, posto equivalente a General de Divisão do Exército.

Mesmo tendo em conta esse limite interpretativo, o conjunto de evidências conjunturais nos permite afirmar que havia adesão de parte importante da alta cúpula das Forças Armadas ao governo Bolsonaro.

Para além da ocupação de ministérios e cargos de confiança por Oficiais, a publicação de notas oficiais das Forças Armadas celebrando o golpe de 1964 durante a gestão Bolsonaro, a ausência de manifestações públicas em condenação à defesa dos discursos autoritários e negacionistas do governo¹⁶⁷, a presença dos Comandantes das Forças em desfile de tanques na Esplanada dos Ministérios e a massiva participação de militares eleitos como defensores do governo no legislativo demonstram a existência de um forte vínculo entre o discurso e governo bolsonarista e parte da comunidade militar. Em realidade, foram poucos os esforços, por parte de militares, de desvinculação entre a imagem do governo Bolsonaro e das Forças Armadas.

7.3 – A reestruturação das carreiras nas Forças Armadas em 2019 e seus efeitos sobre a previdência militar

Quatro dias após a vitória de Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018, foi veiculada a notícia de que a equipe do presidente eleito, encabeçada no campo econômico pelo futuro ministro Paulo Guedes, estudava uma proposta de reforma da Previdência apresentada por Armínio Fraga e Paulo Tafner¹⁶⁸. A proposta incluía a criação de uma “previdência para os militares”.

No campo econômico, o novo governo havia sido eleito com o discurso de diminuição do Estado e redução de despesas¹⁶⁹, e o projeto Fraga-Tafner estava alinhado a esses princípios. No tocante aos militares, seria estabelecida uma nova fórmula de cálculo para reduzir o valor dos rendimentos na transferência para a reserva segundo a idade do militar. Quanto mais jovem (e menor o tempo de serviço prestado), maior a redução do soldo.

¹⁶⁷ Seria possível argumentar que não cabe a militares se manifestarem sobre temas políticos que não digam respeito à defesa nacional. O passado recente, porém, demonstra que esse limite não é um impeditivo para generais se posicionarem publicamente, como na ocasião em que o então general e futuro vice-presidente Mourão criticou o governo Dilma, ou quando o então comandante do Exército, general Villas-Bôas fez ameaças veladas ao STF em caso de concessão de *habeas corpus* a Lula.

¹⁶⁸ Em [O Globo](#): “Reforma da Previdência: proposta de Arminio Fraga prevê alívio de R\$ 1,3 tri”. Na [Folha de São Paulo](#): “Reforma da Previdência de Armínio Fraga cria benefício mínimo universal”.

¹⁶⁹ Durante a campanha eleitoral, Bolsonaro postou algumas mensagens em redes sociais com discursos de Margareth Thatcher.

Em março de 2019, o governo Jair Bolsonaro apresentou o PL 1654/2019, para reestruturação da carreira militar. O texto propunha uma elevação de adicionais – espelhada em aposentadorias e pensões – que seriam tão mais intensas quanto mais elevada a patente do militar ou seu pensionista. Em contrapartida, haveria elevação das alíquotas de contribuição e inclusão de novos grupos de militares, como praças e pensionistas, entre os contribuintes.

O argumento público para justificar uma medida de aumento salarial, em uma gestão defensora da austeridade fiscal, era de que a conta final da reforma resultaria em superávit. Para o público militar, o governo e os Comandos defendiam que a reestruturação de carreira reafirmava que os integrantes das Forças Armadas possuem uma posição diferenciada na sociedade brasileira, como carreira de Estado. Portanto, mereciam valorização maior do que a observada até aquele momento¹⁷⁰.

Segundo documentos do Ministério da Defesa, tendo dedicação exclusiva e contínua, sem direito a horas extras, sem direito de greve, com horário para começar o expediente, mas sem horário para voltar para casa e com mudança frequente de residência (impacto na vida familiar), assumir um posto militar seria assumir uma carreira de Estado cujas contrapartidas não eram compatíveis com os sacrifícios feitos pela corporação.

O aumento dos descontos, por sua vez, era justificado como a parte que militares deveriam assumir no esforço que toda a sociedade brasileira estava fazendo em prol do equilíbrio fiscal e retomada do crescimento econômico.

O convencimento para adesão da comunidade militar não era tarefa difícil. Mesmo com a universalização das contribuições – inclusão de pensionistas, alunos das escolas de formação de Oficiais, soldados e cabos¹⁷¹ – e aumento da alíquota previdenciária de 7,5% para 10,5%, os rendimentos líquidos dos militares aumentaram. Para praças, que compõem a base das corporações e são a maioria numérica dos militares, o aumento foi pequeno – em alguns casos, irrisório. Para oficiais, a variação no salário líquido foi bastante expressiva.

Apresentando de maneira objetiva, e detalhando em seguida, a reforma da Previdência dos militares apresentava três pontos de imposição de perdas: (i) aumento do

¹⁷⁰ O governo Bolsonaro cita, em documento do Ministério da Defesa voltado à comunidade militar, dois estudos da Fundação Getúlio Vargas mostrando que salários de outras carreiras da União são mais elevados do que o de militares.

¹⁷¹ Exceção de Soldados e Cabos em serviço militar obrigatório.

tempo de contribuição, (ii) universalização da base contributiva e (iii) aumento das alíquotas previdenciárias.

O tempo de serviço para passagem à reserva remunerada a pedido foi elevado de 30 anos para 35 anos de serviço. Essa é uma medida clássica de imposição de perdas em reformas da previdência. Seu efeito sobre militares, porém, é um pouco diferente por conta das características próprias dessa carreira.

A diferença de efeito está ligada a três fatores, dois legais e um informal. São eles: (i) tempo máximo de permanência de militares temporários, (ii) idade limite para permanência na ativa sob determinada patente e (iii) tempo necessário para alcançar as patentes mais elevadas.

Há três formas de ingressar nas Forças Armadas: via serviço militar obrigatório, por concurso de Praças (geralmente, Sargento) e via Escolas e Institutos Preparatórios de Oficiais.

O primeiro caminho é responsável pela formação do contingente de militares temporários, cujo tempo máximo de permanência na ativa é de oito anos, e não existe nenhum mecanismo de efetivação. Do ponto de vista previdenciário, isso significa que eles, necessariamente, nunca irão cumprir o tempo de serviço necessário para requisitar transferência para a reserva remunerada.

Com a Lei nº 13.954/2019, os militares temporários passaram a contribuir para o custeio da previdência do militar, mas com baixa possibilidade de ir para a reserva remunerada no futuro. Seu período de contribuição, porém, é contado para aposentadoria futura como civil. Ou seja, alterações no tempo de contribuição afetam as receitas de custeio da previdência militar, mas não apresentam efeito sobre a aposentadoria futura desse grupo de contribuintes.

A segunda questão legal está relacionada à idade máxima para permanência sob determinada patente. A carreira militar tem uma regra de transferência compulsória para a reserva – *ex-officio* – para quem atingir uma certa idade e não for promovido.

Quando um militar vai compulsoriamente para a reserva nessa situação, o soldo fica exatamente igual ao que ele recebia na ativa, independentemente de ele ter alcançado ou não o tempo mínimo de contribuição.

Nesse sentido, o efeito do aumento no tempo de contribuição ocorre apenas entre oficiais que (i) não desejam permanecer nas Forças Armadas para ascender a postos mais elevados e (ii) estão em patente cuja combinação entre idade de entrada nas Forças Armadas e idade máxima de permanência sob determinada patente excede os 30 anos (regra antiga) ou 35 anos de contribuição (regra nova).

Apresento a relação entre idade de ingresso e tempo de serviço nas Tabelas 3 (para oficiais) e 4 (para praças).

As tabelas apresentam a idade máxima permitida para permanência na ativa antes e depois da reestruturação de carreira de 2019. Nelas, estimo o tempo de serviço prestado pelos militares até a transferência para a reserva *ex-officio* segundo duas possibilidades, uma para o caso de o militar ter ingressado nas Forças Armadas com a idade mínima permitida e outra com a idade máxima.

Tabela 7 - Tempo estimado de serviço segundo data de entrada nas Forças Armadas (i)				
	Regra Antiga		Regra nova	
Posto /Graduação	Idade limite (em anos)	Anos de serviço (ingresso aos 17 anos e 22 anos de idade)	Idade limite (em anos)	Anos de serviço (ingresso aos 17 anos e 22 anos de idade)
Oficiais				
General de Exército	66	49; 44	70	53; 48
General de Divisão	64	47; 42	69	52; 47
General de Brigada	62	45; 40	68	51; 46
Coronel	59	42; 37	67	50; 45
Tenente Coronel	59	42; 37	64	47; 42
Major	52	35; 30	61	44; 39
Capitão e Tenente	48	31; 26	55	38; 33

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Lei 13.954/2019.

Tabela 8 - Tempo estimado de serviço segundo data de entrada nas Forças Armadas (ii)				
Posto /Graduação	Idade limite (em anos)	Anos de serviço (ingresso aos 17 anos e 24 anos de idade)	Idade limite (em anos)	Anos de serviço (ingresso aos 17 anos e 24 anos de idade)
Praças				
Subtenente	54	37; 30	63	46; 39
1º Sargento	52	35; 28	57	40; 33
2º Sargento	50	33; 26	56	39; 32
3º Sargento	49	32; 25	55	38; 31
Cabo	48	31; 24	54	37; 30
Soldado	44	27; 20	50	33; 26

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Lei 13.954/2019.

Como podemos observar na Tabela 3, tanto na regra anterior à reestruturação de carreira quanto na posterior, um Oficial do Exército só seria transferido compulsoriamente para a reserva (i) em virtude da idade, (ii) antes de completar o tempo de contribuição para solicitar transferência para a reserva se (a) ocupasse o posto de Tenente ou Capitão e (b) tivesse ingressado nas Forças Armadas com 18 anos ou mais (regra antiga) ou 19 anos ou mais (regra nova) – hipóteses marcadas em negrito na tabela.

Para todas as outras patentes, a idade máxima de transferência *ex-officio* é atingida, necessariamente, quando o oficial-militar já ultrapassou o tempo mínimo de serviço para se transferir para a reserva remunerada a pedido – seja na regra antiga, seja na regra nova.

Isso significa que, para todas as patentes de Oficial acima de capitão, a elevação do tempo de contribuição possui efeito prático de postergar a data em que o militar passa a poder pedir transferência para a reserva remunerada.

Ainda que, objetivamente, a combinação entre idade máxima e tempo de contribuição tenha efeito sobre os oficiais, características dessa carreira de Estado fazem com que o efeito real seja inexistente a depender das pretensões de carreira do militar.

Para atingir o generalato, por exemplo, é muito provável que o militar passe mais de 35 anos na ativa. Ou seja, para militares que tem pretensão de chegar ao topo da hierarquia militar, o tempo mínimo de contribuição é irrelevante. Conta mais, para esse grupo, a idade máxima, que limita o tempo para conquista de novas promoções.

No caso dos praças, o efeito é um pouco diferente. Primeiro, por conta das regras de permanência máxima na atividade, soldados e cabos praticamente não são afetados pela alteração no tempo de serviço, dado que são desligados das Forças Armadas após, no máximo, oito anos de atividade.

O impacto dessa mudança é mais relevante das patentes de terceiro-sargento a subtenente, que são militares de carreira, e para aqueles que ingressaram mais jovens no serviço militar. Aqueles que passaram no concurso de sargentos em idade mais avançada acabam sendo transferidos compulsoriamente para a reserva antes de completarem os 30 ou 35 anos de serviço (casos em negrito).

As outras duas alterações retrativas foram a universalização da base contributiva e aumento das alíquotas de contribuição. Elas serão explicadas em conjunto porque a aplicabilidade e o efeito delas estão relacionadas entre si. Ambas também são medidas de imposição de perdas amplamente utilizadas em reformas da previdência.

A Tabela 9 apresenta como eram as alíquotas de contribuição aplicadas a diferentes grupos militares, a regra de transição proposta pelo governo Bolsonaro e aprovada na Lei 13.954/2019, e sua versão definitiva.

Tabela 9 - Alíquotas de Contribuição para a Pensão Militar			
Categoria	Até 2019	A partir de 01/2020	A partir de 01/2021
Militares ativos e inativos	7,5%	9,5%	10,5%
Aspirantes, Cadetes e Alunos das Escolas de Formação	-	9,5%	10,5%
Soldados e Cabos	-	9,5%	10,5%
Pensionistas	-	9,5%	10,5%

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Lei 13.954/2019

A mudança (i) universaliza a base contributiva (ii) sob uma mesma alíquota. Essas alterações nos trazem duas informações importantes.

Primeiro, a universalização da base contributiva puniu principalmente os militares de patentes mais baixas, que são numericamente mais relevantes – em 2017 havia mais

de 100 mil soldados e cabos, aproximadamente 42 mil sargentos (que já contribuía) e 154 generais. Em segundo lugar, a inclusão de Alunos das Escolas de Formação, Aspirantes, Soldados, Cabos e Pensionistas se deu com a aplicação da mesma alíquota válida para os demais militares ativos e inativos (Sargentos, Subtenentes, Suboficiais e Oficiais).

Diferentemente do caso do RGPS, em que as contribuições são proporcionais ao nível dos salários, nas Forças Armadas a alíquota é linear. Não foi criado um mecanismo de imposição maior de encargos àqueles que possuem maior capacidade contributiva.

A lógica de equalização dos compromissos contributivos entre toda a comunidade militar não foi aplicada na contraparte de reestruturação de adicionais salariais. A premiação a militares de patentes mais elevadas fez com que o efeito do aumento das alíquotas entre Oficiais fosse convertido em aumento expressivo de seus salários líquidos. Em contrapartida, o aumento real do soldo militar para praças de baixa patente foi modesto.

Considerando que a relação numérica entre Ativos e Inativos é inversamente proporcional ao grau hierárquico das patentes – em 2018 havia aproximadamente 110 mil soldados ativos e 3,5 mil inativos, enquanto havia 145 generais ativos e 5,2 mil inativos – as contribuições dos novos grupos provocaram receitas suficientes para gerar superávit na previdência dos militares, custeando o aumento salarial expressivo da elite do militarismo. Como já apresentado, em regimes de repartição as contribuições de trabalhadores do presente financiam as despesas previdenciárias do presente. Quando um praça sai das Forças Armadas e ingressa no mercado de trabalho público ou privado, seu tempo de contribuição militar é considerado para fins de aposentadoria. Os recursos de suas contribuições, porém, ficam no caixa das Forças Armadas. Assim, o fluxo de entrada e saída de praças, com a manutenção de um contingente base de militares de baixa patente, cria um mecanismo de financiamento permanente para soldos elevados de oficiais da reserva.

Dada a limitação temporal da carreira de praças não-graduadas, a imposição de contribuição a eles se limita à função de cobrir a elevação de despesas com rendimentos de Oficiais ativos e inativos de patentes mais elevadas.

7.3.1 – Adicionais salariais sob Bolsonaro: o rebote à MP de 2001

As alterações expansivas no rendimento dos militares se concentraram na elevação e criação de novos adicionais. Quanto mais elevada a patente, maiores foram os aumentos salariais.

A Medida Provisória nº2215/2001 instituiu, em seu Artigo 1º, que o soldo militar seria composto pelo Soldo Base, Adicional Militar, Adicional de Habilitação, Adicional de Compensação Orgânica e Adicional de Permanência. Seria pago, quando devido, Adicional de Tempo de Serviço contado até o dia 29 de dezembro de 2000.

Ainda que seja mencionada apenas uma vez no Projeto de Lei de Reestruturação de Carreiras, e para supostamente corrigir “interpretações dúbias”, a Medida Provisória nº2215/2001 é frequentemente citada em relatórios das Forças Armadas como responsável por precarizar o ofício militar e representar uma cota suficiente de sacrifício feito pelos militares em prol do equilíbrio das contas públicas.

Durante o governo Temer (MDB)¹⁷², o Exército publicou o documento “Ideias-Força do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas”. Nele, a instituição afirma que “Os militares já vêm fornecendo sua cota de sacrifício para o ajuste das contas nacionais desde 2001, não cabendo nova sobrecarga socioeconômica pela perda dos direitos compensatórios remanescentes”.

Em texto publicado no site oficial do Exército em 2016, um general de divisão também afirma que os militares contribuem com esforços para equilíbrio das contas fiscais desde que a medida provisória de FHC extinguiu “vários benefícios” e queixa-se que a vigência das alterações foi imediata, sem estabelecimento de regras de transição.

Já em 2019, as Forças Armadas publicaram o documento “Cartilha de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas”, listando as perdas ocorridas com a medida provisória de 2001 e classificando parte das mudanças propostas na reestruturação de carreiras como “mais um sacrifício dos militares” em prol da Nação. As alterações expansivas, por sua vez, teriam como objetivo, com relação à carreira militar, “valorizá-la e torná-la mais meritocrática e atrativa como carreira de Estado (...)”.

¹⁷² A cartilha não possui registro de data de publicação, mas possui epígrafe atribuída a Temer, referenciado como “presidente”, no presente. As informações que constam no documento dialogam diretamente com uma conjuntura de reforma da Previdência Social, o que é condizente com os projetos da gestão de Temer.

As informações relatadas acima foram extraídas de documentos elaborados pelas próprias Forças Armadas e Ministério da Defesa e obtidas, de maneira pública e aberta, em seus sites oficiais. Eram documentos voltados para o público interno, o que significa que o Comando das Organizações Militares estava se posicionando oficialmente em favor da proposta de reestruturação apresentada pelo governo Bolsonaro.

O apoio institucional das Forças Armadas à proposta tem peso importante em uma comunidade baseada em princípios rígidos de hierarquia e disciplina, pois insurgências internas são malvistas, costumam gerar punições e podem atrapalhar a progressão de carreira.

A manifestação de insatisfação interna mais relevante sobre o projeto de reestruturação de carreira ocorreu por parte de praças, em sessão da Comissão Especial destinada a analisar o projeto.

Associações representantes de praças e seus familiares argumentavam que o projeto beneficiava muito a alta cúpula das Forças Armadas e concedia benefícios muito pequenos aos praças. Segundo o próprio grupo, eles estariam sendo “prejudicados” e o projeto seria uma “injustiça” (Câmara dos Deputados, 2019). Apesar das reclamações, os percentuais de Adicionais previstos para o grupo na Lei 13.954/2019 foram os mesmos previstos no projeto de lei.

As mudanças expansivas propostas e aprovadas no governo Bolsonaro na reestruturação da carreira militar e que impactam os rendimentos na inatividade foram:

- Aumento do Adicional de Habilitação;
- Criação do Adicional de Disponibilidade do Militar.

O Adicional de Disponibilidade do Militar, que passou a ser pago em janeiro de 2020, varia segundo o posto ou graduação do militar, é incorporado ao salário – portanto, se reflete na reserva – e é pago em razão da disponibilidade permanente e dedicação exclusiva do militar ao seu ofício.

Circulares internas das Forças Armadas o apresentam como um substituto do Adicional por Tempo de Serviço, extinto por FHC. Quanto mais elevado o posto ou graduação no grupo em que o militar está inserido (Oficial ou Praça), maior o adicional pago por disponibilidade. Entre oficiais, os percentuais variaram de 5%, de Aprendizes e

Alunos de Escolas de Formação a Segundo-Tenente, até 41%¹⁷³ para General de Exército. Já entre praças, o adicional também parte de 5%, de Recrutas a Taifeiro-Mor, até 32% para Suboficial e Subtenente.

Em termos monetários, o Adicional de Disponibilidade representa uma elevação salarial de aproximadamente R\$5,5 mil para General de Exército e de R\$1,9 mil para Suboficial e Subtenente. Já para Alunos da Escola de Formação de Cadetes o valor ficou por volta de R\$59,00 e, para Soldados, R\$53,90¹⁷⁴.

A mudança mais expressiva registrada na reforma da previdência dos militares, porém, é observada nos Adicionais de Habilitação. Esse adicional é destinado a recompensar o militar pela realização de cursos. A elevação dos percentuais referentes a esse adicional foi justificada pelo governo Bolsonaro, Ministério da Defesa e Forças Armadas, cada qual em sua frente de atuação, como medida de incentivo à meritocracia e retenção de talentos nas corporações militares.

A Tabela 10 (próxima página) apresenta os percentuais de Adicional de Habilitação aplicados sobre diferentes categorias de curso, que são correspondentes ao grau hierárquico do militar segundo sua posição de Praça ou Oficial. O governo Bolsonaro estabeleceu uma transição entre o Adicional aplicado antes da reforma e o percentual final, alcançado em julho de 2023.

¹⁷³ O relatório “PL de Reestruturação das Forças Armadas”, publicado pelos ministérios da Defesa e da Economia omite, no trecho sobre Adicional de Disponibilidade Militar, esse percentual pago a Almirante de Esquadra, General de Exército e Tenente-Brigadeiro.

¹⁷⁴ Estimativas do autor, com base nas regras vigentes antes e depois da Lei 13.954/2019.

Tabela 10 - Percentuais de Adicional de Habilitação Aplicados ao Soldo Militar Antes e Depois da Reestruturação da Carreira				
Curso	Antes Reestruturação (junho 2020)	Após Reestruturação (julho de 2023)	Posto ou Graduação	Variação em pontos percentuais
Altos Estudos - Categoria I	30%	73%	General, Coronel e Sub-Tenente	43 p.p.
Altos Estudos - Categoria II	25%	68%	Coronel, Tenente-Coronel, Major, Sub-Tenente e Primeiro-Sargento	43 p.p.
Aperfeiçoamento	20%	45%	Capitão, Primeiro-Tenente, Primeiro-Sargento e Segundo-Sargento	25 p.p.
Especialização	16%	26%	Primeiro-Tenente, Segundo-Sargento e Terceiro-Sargento	10 p.p.
Formação	12%	12%	Segundo-Tenente, Terceiro-Sargento, Cabo e Soldado	0 p.p.

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Lei 13.954/2019

Há cinco categorias de curso sobre os quais se aplica o Adicional de Habilitação. São, seguindo ordem crescente de peso e correspondência com posto ou graduação: Formação, Especialização, Aperfeiçoamento, Altos Estudos – Categoria II e Altos Estudos – Categoria I.

Como podemos observar na Tabela 8, o adicional referente a cursos de formação é o mais baixo e foi o único que não sofreu alteração na reforma. Essa é a única categoria de curso disponível para Cabos e Soldados, que em 2018 eram 137 mil, mais de 60% do efetivo total de 228 mil militares. Terceiro-Sargento, primeiro posto de Praça de Carreira, e Segundo-Tenente, primeiro posto de Oficial, também só podem receber Adicional por cursos de formação.

O adicional por curso de especialização – disponível para Primeiro-Tenente, Segundo-Sargento e Terceiro-Sargento – teve um acréscimo de dez pontos percentuais, passando de 16% sobre o soldo base para 26%.

Já o Adicional por Aperfeiçoamento, terceira das cinco categorias de curso, passou de 20% para 45%, o que representa um aumento de 25 pontos percentuais. Esse

tipo de curso pode ser realizado por militares detentores da graduação de Capitão, Primeiro-Tenente, Primeiro-Sargento e Segundo-Sargento.

As duas categorias de cursos que pagam os adicionais mais elevados são exclusivas para militares em estágio de carreira mais avançado, como Subtenente e Primeiro-Sargento – entre os Praças Graduados –, Oficiais Superiores (Major, Tenente-Coronel e Coronel) e Oficiais Gerais.

O Adicional por cursos de Altos Estudos – Categoria II passou de 25% sobre o soldo do militar para 68%. Já o de Altos Estudos – Categoria I foi de 30% para 73%. Em ambos os casos, a variação positiva foi de 43 pontos percentuais.

Esse desenho de reajuste dos adicionais se reflete, monetariamente, em uma diferença de valorização relevante entre militares segundo suas posições na hierarquia e aumento da desigualdade. A Tabela 11 apresenta estimativas de variação salarial segundo seis postos ou graduações¹⁷⁵: Soldado, Taifeiro-1ª Classe¹⁷⁶, Segundo-Sargento, Primeiro-Tenente, Capitão, Tenente-Coronel e General de Exército.

As patentes foram selecionadas de maneira a contemplar distintas posições na hierarquia militar, contando com ao menos um caso para cada tipo de Adicional de Habilitação¹⁷⁷.

A estimativa de rendimentos dos militares foi calculada segundo informações que constam nos documentos “Conheça seu Comprovante de Rendimentos”, do CEPEX (Centro de Pagamento do Exército), e “Cálculo do Imposto de Renda Retido na Fonte – 2015”, publicada pela Subdiretoria de Pagamento de Pessoal da FAB (Força Aérea Brasileira).

Para o período anterior a 2019, foram considerados: Soldo Base, Adicional do Militar e Adicional de Habilitação, como créditos; Contribuição Previdenciária¹⁷⁸ (7,5%, quando aplicável), Fundo Saúde (3,5%) e IRPF retido na fonte (alíquota correspondente ao nível salarial), como descontos.

¹⁷⁵ Há 27 postos ou graduações hierarquicamente ordenadas nas Forças Armadas. Para fins de concisão, apresento um posto ou graduação de cada Grupo Militar: Demais Praças, Praças Graduadas, Praças Especiais, Oficiais Subalternos, Oficiais Intermediários, Oficiais Superiores, Oficiais Gerais.

¹⁷⁶ Foi considerado o soldo pago a Aspirante dos “demais anos”, pois Aspirantes do último ano do curso das Escolas de Formação recebem aumento salarial.

¹⁷⁷ A estimativa de Segundo-Sargento foi calculada com o adicional de especialização.

¹⁷⁸ Em documentos oficiais das Forças Armadas, o valor considerado como fonte de recursos para custeio da remuneração de militares da reserva e pensionistas é denominado de desconto para “Pensão Militar”.

Para o período de julho de 2023 em diante: Soldo Base, Adicional do Militar, Adicional de Habilitação (com percentual de julho de 2023) e Adicional de Disponibilidade (percentual correspondente à patente), como créditos¹⁷⁹; Contribuição Previdenciária (10,5%), Fundo Saúde (3,5%) e IRPF retido na fonte (alíquota correspondente ao nível salarial), como descontos.

Dado que o interesse é identificar como a reestruturação da carreira militar afetou o rendimento dos inativos, que estão em situação análoga à aposentadoria, gratificações¹⁸⁰ aplicadas na ativa que não são incorporadas ao soldo para a inatividade foram desconsiderados. Já os Adicionais de Habilitação e Disponibilidade, que se aplicam ao soldo de militar da reserva, foram incluídos no cálculo.

Os resultados da Tabela 11 mostram que os rendimentos de militares da alta cúpula das Forças Armadas sofreram uma valorização muito mais intensa do que a de praças de baixa patente. Essa afirmação é verdadeira principalmente na comparação entre Soldado (4,5% de aumento líquido) e Taifeiro-1ª Classe (0,4% de aumento líquido), em uma ponta, e Tenente-Coronel (41%) e General de Exército (48%), na outra.

Tabela 11 - Estimativa de variação salarial de militares antes e depois da reestruturação de carreira						
Posto ou Graduação	Rendimento Bruto em 2019	Rendimento Líquido em 2019	Rendimento Bruto em 2023	Rendimento Líquido em 2023	Variação Bruto	Variação Líquido
Soldado	R\$ 1.195	R\$ 1.153	R\$ 1.401	R\$ 1.205	17,2%	4,5%
Taifeiro-1ª Classe	R\$ 2.906	R\$ 2.392	R\$ 3.022	R\$ 2.404	4%	0,4%
Segundo-Sargento	R\$ 6.296	R\$ 4.062	R\$ 7.345	R\$ 4.580	16,6%	12,7%
Primeiro-Tenente	R\$ 11.460	R\$ 7.394	R\$ 14.016	R\$ 8.739	22,3%	18,1%
Capitão	R\$ 12.697	R\$ 8.193	R\$ 15.529	R\$ 9.682	26,1%	19,8%
Tenente-Coronel	R\$ 16.875	R\$ 10.888	R\$ 24.637	R\$ 15.361	46%	41%
General de Exército	R\$ 21.284	R\$ 13.733	R\$ 32.599	R\$ 20.325	53,1%	48%

Fonte: estimativas realizadas pelo autor a partir das regras vigentes antes e depois da aprovação da Lei 13.954/2019.

¹⁷⁹ O Adicional de Compensação não foi considerado no cálculo, pois seu valor é definido segundo funções exercidas pelo militar em sua carreira – paraquedismo, atividade em submarino e mergulho, por exemplo. Esse valor é incorporado ao soldo e integra os rendimentos na reserva, mas seu valor depende da trajetória subjetiva de cada militar, razão pela qual não foi incluído.

¹⁸⁰ Relembrando, gratificações não são incorporadas ao soldo do inativo, mas adicional por disponibilidade e habilitação sim.

Um dado sobre a estruturação da reforma chama atenção. Apenas soldados e cabos receberam aumento no soldo base. E esses dois grupos, até então, não contribuíam para a previdência militar. Sem o pequeno reajuste recebido no soldo base, os rendimentos de soldados e cabos teria sofrido variação negativa.

Não foi possível encontrar informações que indicassem expressamente que o modesto aumento salarial foi realizado pelo governo apenas para evitar críticas da base do militarismo. Porém, considerando o conjunto da Lei 13.954/2019 e sua tendência de benefícios preponderantes no topo, essa possibilidade deve ser fortemente considerada.

O desenho da Lei 13.954/2019 foi feito, portanto, de maneira a beneficiar desproporcionalmente o topo da hierarquia militar, que possui um contingente mais elevado de indivíduos na reserva ou pensionistas.

A Tabela 12 apresenta a relação de militares ativos, na reserva ou reformados e pensionistas por categoria hierárquica.

Tabela 12 - Militares Ativos, Inativos e Pensionistas em 2018				
Categoria	Ativos	Reserva/Reforma	Pensionistas	Relação Reserva-Reforma-Pensão/Ativos
Oficial General	154	5506	7414	83,90
Oficial Superior	7299	12148	16035	3,86
Oficial Intermediário	5145	5690	6401	2,35
Oficial Subalterno	18354	12463	36589	2,67
Praças Especiais	7671	47	152	0,03
Praças Graduadas	76042	28459	31161	0,78
Demais Praças	104004	3474	3156	0,06
Total	218669	67787	100908	0,77

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (2022). Cálculo de relação entre ativos e inativos realizados pelo autor.

A coluna “Relação Reserva-Reforma-Pensão/Ativos” indica quantos beneficiários da previdência militar existiam para cada militar ativo em 2018. Os resultados confirmam o modo como a reforma da previdência militar do governo Bolsonaro privilegiou um pequeno grupo de beneficiários, gerando superávit às custas da imposição de contribuição previdenciária a um contingente numeroso de baixa patente com baixíssima probabilidade de alcançar a reserva remunerada.

7.3.2. – Uma breve passagem pelo Legislativo

Tratando-se de projeto de lei, o PL 1645/2019 teve de ser apreciado e aprovado pelo Poder Legislativo. Essa etapa foi rápida, bastante controlada pela base governista e com baixa capacidade da oposição agendar propostas divergentes de maneira viável. Tanto na Câmara quanto no Senado, parlamentares originários das Forças Armadas ocuparam postos institucionalmente centrais para o andamento da matéria, como relatoria e vice-presidências de Comissão.

Na Câmara, o texto foi apreciado em uma Comissão Especial¹⁸¹, com a Mesa tendo a seguinte composição:

- Presidente: Deputado José Priante – MDB-PA
- 1º Vice-presidente: Deputado Coronel Chrisóstomo Moura – PSL-RO
- 2º Vice-presidente: Deputado Coronel Armando – PSL-SC
- 3º Vice-presidente: Deputado Guilherme Derrite – PP-SP
- Relator: Deputado Vinícius Carvalho – Republicanos-SP

A oposição não conseguiu nenhum posto que pudesse incomodar o governo no andamento do projeto de lei. Se não é possível classificar todos os membros da Mesa da Comissão como deputados bolsonaristas, seus posicionamentos no passado recente demonstram que eles estavam ao menos coerentemente alinhados com a agenda de emergência do conservadorismo e antipetismo, centrais na eleição do então presidente Bolsonaro.

O Deputado José Priante (MDB-PA) votou a favor do impeachment da presidente Dilma Rousseff (PT) em 2016. Posteriormente, votou a favor da reforma trabalhista e do Teto de Gastos do governo Temer, bem como atuou contra a abertura de investigações contra Michel Temer durante seu mandato presidencial.

O Deputado Coronel Chrisóstomo Moura (eleito pelo PSL em 2018 e reeleito pelo PL em 2022) foi um aliado fiel de Jair Bolsonaro em seu governo. Votou favoravelmente ao governo em todas as pautas centrais que passaram pela Câmara dos Deputados e, em

¹⁸¹ Comissões Especiais são formadas quando um projeto de lei trata de tema que precisa ser analisado por mais de três Comissões Temáticas (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Art. 34, Inciso II).

2022, integrou a chamada “Frente Parlamentar Lealdade Acima de Tudo”¹⁸², composta por candidatos a cargos legislativos da linha de frente do bolsonarismo. A foto de sua biografia no site da Câmara o apresenta vestido de terno, gravata e boina do exército.

O Deputado Coronel Armando foi eleito em 2018 pelo PSL-SC, mesmo partido em que Jair Bolsonaro estava, e se reelegeu em 2022 pelo PL, acompanhando o movimento de mudança partidária do então presidente da República.

O Deputado Guilherme Derrite é um capitão da reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo que atuou na ROTA (Ronda Ostensiva Tobias de Aguiar) e participou da elaboração do plano de governo de Tarcísio de Freitas em 2022, ex-ministro de Bolsonaro que se elegeu governador de São Paulo naquela eleição.

O Deputado Vinicius Carvalho, por sua vez, também votou a favor do impeachment de Dilma Rousseff, a favor da reforma trabalhista e do teto de gastos, e contra a abertura de investigações contra Michel Temer. Durante a campanha eleitoral para a Prefeitura de São Paulo em 2012, foi coordenador de campanha do então candidato Celso Russomano (Republicanos) e é pastor da Igreja Universal do Reino de Deus.

Tratava-se, portanto, de uma Mesa governista.

A Comissão Especial realizou audiências públicas com membros do Poder Executivo, das Forças Armadas e representantes de associações militares. Três delas se destacam.

Em 27 de agosto de 2019, o ministro da Defesa, General Azevedo e Silva, e os Comandantes das Forças, General Leal Pujol (Exército), Tenente-Brigadeiro do Ar Moretti Bermudez (Aeronáutica) e Almirante de Esquadra Barbosa Junior (Marinha), compareceram à Comissão para se posicionar sobre o projeto de lei.

Azevedo e Silva, como representante do Poder Executivo, defendeu que o projeto era autossustentável, superavitário, valorizava a meritocracia e destacava a carreira militar de modo a atrair e reter talentos. Além dos aspectos que prestigiavam a categoria, o ministro afirmou que ao universalizar a base contributiva, elevar alíquotas de contribuição e aumentar tempo de serviço, o projeto incluía os militares no “Esforço Nacional” pelo ajuste nas contas públicas. Por fim, Azevedo e Silva mencionou

¹⁸² Em realidade, não era uma frente parlamentar, pois formalmente frentes parlamentares são compostas internamente às Casas Legislativas por parlamentares em exercício de mandato.

expressamente que o projeto não concedia aumento salarial aos militares – recorrendo à tecnicidade de que os aumentos se aplicam aos adicionais que incidem sobre o soldo base, e não sobre o soldo base em si¹⁸³. Em outras palavras, o pronunciamento dos Comandantes se limitou a reiterar a visão positiva do projeto apresentada pelo ministro da Defesa, indicando alinhamento entre o Poder Executivo e a alta cúpula das Forças Armadas.

Dois dias depois, em 29 de agosto, foi a vez de outro membro do governo, o secretário especial da Previdência Social, Rogério Marinho, comparecer à audiência pública na Comissão. O secretário deu destaque, em sua fala, à adequação econômico-financeira do projeto de lei, que fazia parte de um conjunto de ações do governo para atingir equilíbrio fiscal, reduzindo custos, modernizando a gestão de carreira. Segundo Marinho, as mudanças iriam garantir remuneração condizentes com a carreira de Estado dos militares e, de acordo com estimativas iniciais, geraria uma economia de R\$ 10,45 bilhões.

A terceira reunião relevante para o tema da presente tese ocorreu em 3 de setembro de 2019, quando representantes de associações de praças foram à Comissão criticar a subvalorização de posições da base do militarismo, deixando os praças “no limbo”¹⁸⁴.

Em seu relatório, o deputado Carvalho afirma que o projeto de lei chegava em um momento oportuno para valorização e elevação da moral daqueles que são responsáveis pela garantia da efetiva soberania do Estado. O reajuste dos soldos e dos adicionais de habilitação, segundo o relator, reverteriam uma tendência imposta pela medida provisória 2.215/2001, que extinguiu direitos dos militares e reduziu seu poder de compra, “comprometendo o moral de seus profissionais”.

A clivagem entre governo, alta cúpula das Forças Armadas, de um lado, e praças, do outro, também foi observada no posicionamento de grupos parlamentares. Governistas apoiavam a aprovação do projeto praticamente sem alterações, enquanto a oposição (principalmente PSOL e PT) propunha a incorporação de emendas que elevassem o

¹⁸³ O soldo base, de fato, não estava sendo elevado, o que estava sendo alterado era o percentual dos adicionais que incidem sobre o soldo. Na prática, isso resulta em aumento do soldo tanto de militares ativos quanto de inativos.

¹⁸⁴ Declaração dada pelo Sr. Adão Birajara Farias, da Associação Brasileira Bancada Militar de Praças (ABBMP).

adicional de habilitação de praças. Não houve proposta de redução do adicional previsto para o topo da carreira.

Com os principais postos na Comissão composto por deputados da base do governo e a proporcionalidade partidária sendo regra na composição das Comissões¹⁸⁵, a oposição não passou nem perto de ter suas emendas aprovadas.

O relator, deputado Carvalho, acolheu emendas pontuais e aglutinou outras que resultaram em pouco impacto substantivo sobre a proposta em tramitação e que afetavam servidores inativos e pensionistas. Foram incorporadas emendas:

- Sobre tempo de serviço e contribuição de policiais estaduais e bombeiros (que não afetam o objeto desta tese);

- Correções de redação, sem impacto no mérito;

- Inclusão expressa de militares inativos ex-combatentes e seus inativos entre os contribuintes. O grupo não estava mencionado no projeto de lei original e, segundo o relator, esse ajuste era necessário para evitar ambiguidades;

- Cessação da pensão ao cônjuge quando o vínculo matrimonial com o militar instituidor fosse anulado;

- Redução do período de transição até o aumento da alíquota de contribuição atingir 10,5%. O projeto de lei propunha elevação de 1p.p. por ano a partir de janeiro de janeiro de 2020, quando seria elevado para 8,5%. O relator propôs que em janeiro de 2020 a alíquota fosse elevada em 2p.p., indo para 9,5%. A justificativa era acelerar o aumento da arrecadação e contribuir para o ajuste fiscal.

A alteração de maior efeito sobre os rendimentos de pensionistas e militares inativos foi a redução do período de transição nas alíquotas contributivas. O impacto da inclusão expressa dos inativos e pensionistas de ex-combatentes foi burocrática e não teve efeito substantivo. Além de ser uma correção para evitar ambiguidades, o último conflito bélico com participação do Brasil foi a Segunda Guerra Mundial, que terminou em 1945.

¹⁸⁵ A Comissão Especial tinha 39 deputados, dos quais apenas sete eram de oposição (PT, PSB, PSOL, PCdoB e Rede). O Novo, que oscilou no apoio ao governo Bolsonaro a depender da matéria, tinha um deputado. O PDT, que atuou como oposição ao governo em muitas matérias, tinha duas cadeiras, das quais uma foi atribuída ao deputado Subtenente Gonzaga. Partidos com tendência de apoio ao governo (PSL, PP, PSD, MDB, Republicanos, Dem, PTB, PSC e PMN) tinham 21 cadeiras.

O texto foi aprovado na Comissão Especial e, com amparo no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, teve apreciação conclusiva, sem necessidade de votação no Plenário.

No Senado, o caminho para aprovação da lei nos termos de interesse do governo e das Forças Armadas foi igualmente fácil. A tramitação começou na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e terminou no Plenário. Entre 20 de novembro e 17 de dezembro de 2019, todo o processo foi concluído e a lei foi enviada para sanção presidencial, sem alteração no mérito.

A relatoria do texto ficou a cargo do senador Arolde de Oliveira (PSD-RJ), um capitão do Exército da reserva. Arolde de Oliveira era um político conservador, tendo contado com o apoio de Jair Bolsonaro durante a campanha eleitoral de 2018 para o Senado¹⁸⁶.

O relatório do senador Arolde de Oliveira basicamente referendou os argumentos apresentados pelo governo em seu projeto de lei original e as falas do ministro da Defesa e Comandantes das Forças nas audiências da Câmara. O senador celebrou as Forças Armadas, destacou que as peculiaridades da carreira militar exigem um olhar diferenciado do Estado e afirmou que o achatamento remuneratório tem tornado a profissão pouco atrativa.

Por essas razões, o projeto seria pertinente e relevante. Também é repetido o argumento de que “há reajuste de soldo apenas para as patentes iniciais”, rejeitando a interpretação de que o impacto do aumento dos adicionais no salário líquido possa ser considerado um aumento salarial.

Por fim, chama atenção a crítica de Arolde de Oliveira àqueles que, “inadequadamente”, afirmam que o projeto pode ser considerado uma “reforma da Previdência dos militares”. O senador sustenta que a classificação seria inadequada porque o projeto também reestruturava a carreira e os rendimentos de militares ativos.

Em outros documentos voltados ao público interno das Forças Armadas e do Ministério da Defesa, a afirmação de que “não existe previdência militar” e a tentativa de distanciar a condição de um militar da reserva e de um aposentado são muito frequentes.

¹⁸⁶ Foram eleitos dois senadores por estado em 2018. Jair Bolsonaro, que era candidato à Presidência, apoiou Flávio Bolsonaro e Arolde de Oliveira no Rio de Janeiro.

A ideia de que um militar está permanentemente disponível, inclusive quando já passou para a inatividade, é recorrentemente mencionada para justificar a necessidade de valorizar a categoria.

Senadores do PT apresentaram, na Comissão, duas emendas para elevação dos adicionais pagos a praças. Ambas foram rejeitadas. No Plenário, os petistas apresentaram mais quatro emendas, duas sobre benefícios a praças e temporários em caso de invalidez, duas elevando os adicionais para esse grupo. Novamente, todas foram rejeitadas.

O relatório final do senador Arolde de Oliveira, bem como o texto aprovado, contaram apenas com correções de redação. Sem alteração no mérito, o texto não precisou retornar à Câmara, casa originária, sendo enviado diretamente para sanção presidencial, que foi realizada sem vetos.

7.4 – Conclusão do capítulo

Como apresentei neste capítulo, a estruturação de carreira e remuneração dos militares das Forças Armadas foram objeto de duas reformas que se refletiram em sua previdência. Nos dois casos, o processo foi conduzido pelo Poder Executivo. A alta cúpula dos Comandos Militares participou de negociações, deu sinais públicos de aprovação ou reprovação aos termos das reformas e se portou como porta-voz dos interesses da categoria.

Em seu segundo mandato, FHC se movimentou para arcar com um compromisso de reajuste salarial para os membros das Forças Armadas. A opção foi por propor uma Lei de Remuneração dos Militares que afetava o regramento de diversos aspectos da carreira, como a instituição de uma contribuição previdenciária, o fim da pensão da filha e da aposentadoria uma patente acima.

O governo FHC lidava com duas pressões. De um lado, militares de alta patente e com importantes posições no Estado, demandavam aumento salarial e tinham pressa por sua concessão. De outro, o governo tinha um compromisso público com a agenda de austeridade e controle de despesas. A Lei de Responsabilidade Fiscal, proposta pelo próprio governo FHC, o obrigava a indicar fontes de financiamento para novas despesas públicas. Para aumentar o salário dos militares, portanto, era necessário elevar as receitas, cortar outras despesas ou fazer as duas coisas ao mesmo tempo – a última possibilidade acabou acontecendo.

O governo FHC criou uma Comissão Interministerial, com participação dos Comandos de Exército, Aeronáutica e Marinha, e concentrou as negociações no Poder Executivo. Essa estratégia lhe garantiu (i) maior controle de agenda no processo de negociação com os militares, (ii) restringiu a possibilidade de militares buscarem apoio da oposição ao governo no Legislativo e (iii) conseqüentemente blindou a imposição de derrotas no Congresso.

A parte expansiva da reforma da previdência militar de FHC ocorreu em um elemento do desenho da previdência militar relacionada ao cálculo do benefício. Ao contrário do que ocorre nas previdências civis, a elevação do soldo militar possui reflexo imediato nos rendimentos de inativos e pensionistas, por conta da regra de paridade.

Já a parte retrativa dessa reforma está relacionada (i) à aposentadoria com uma patente acima (afetando o cálculo do rendimento), (ii) ao aumento da alíquota de contribuição e criação da contribuição para o Fundo de Saúde (mecanismos de financiamento) e fim da pensão da filha (extinção de benefício), com possibilidade de manutenção do direito para aqueles que já estavam na ativa mediante pagamento de contribuição adicional.

Os ganhos foram mais concentrados no topo, com reajustes diferenciados segundo a posição hierárquica do militar. A distribuição desigual dos ganhos era uma demanda da alta cúpula militar. As perdas relacionadas à contribuição foram impostas igualmente a todos os militares – com exceção de soldados e cabos, que não foram incluídos no grupo contributivo. A extinção da pensão da filha e da aposentadoria uma patente acima pune principalmente os militares de carreira, aqueles que são concursados.

Mesmo com as negociações ocorrendo internamente ao Poder Executivo, e com o presidente tendo prerrogativa exclusiva para edição de Medida Provisória e em matérias que tratem de aumento salarial de servidores, o peso político da elite das Forças Armadas possibilitou aos comandantes militares participação direta na elaboração dos termos do texto. O acesso a essa instância de deliberação do Poder Executivo representou uma oportunidade importante para os militares pressionarem o governo em favor do atendimento de suas demandas.

Por um lado, a alta cúpula das Forças Armadas conseguiu fazer com que suas demandas salariais entrassem na agenda do governo FHC antes de outros grupos de servidores públicos federais que também pleiteavam reajuste salarial.

Por outro, as prerrogativas institucionais do Poder Executivo e seu poder de controle de agenda permitiram ao governo FHC conciliar sua política de contenção de despesas e impor perdas à categoria militar no mesmo processo em que foram concedidos aumentos de remuneração.

O início temporal dos eventos públicos relacionados à reforma previdenciária dos militares do governo Bolsonaro não nos permite inferir que seu desenho tenha sido previamente consentido pela alta cúpula da categoria.

O primeiro movimento público dessa reforma foi a apresentação do Projeto de Lei 1654/2019. Ao contrário da medida provisória editada por FHC, não há informações sobre rodadas de negociações com o generalato ou com militares inativos antes do fechamento do projeto.

No entanto, a atuação coordenada entre governo, Ministério da Defesa e comandantes das Forças Armadas em prol da atuação do projeto de lei – tanto no Legislativo quanto para o público interno às Forças Armadas – sugere que o texto apresentado pelo presidente Bolsonaro contava com a anuência da alta cúpula militar.

O governo Bolsonaro tinha diversos generais com titularidade de pastas ministeriais, o que certamente proporcionava capacidade de interlocução privilegiada entre membros do primeiro-escalão do Poder Executivo e os quartéis.

Os elementos de imposição de perdas no desenho da política de previdência militar de Bolsonaro foram a elevação das alíquotas de contribuição e universalização da base contributiva. O impacto dessas alterações, porém, variou segundo a graduação do militar. As alterações expansivas tiveram grandeza proporcional à patente dos militares. Como a imposição de perdas foi instituída de maneira igual sobre toda a categoria, e os ganhos tiveram critérios desiguais, no saldo final os militares de topo de carreira tiveram ganhos e a aqueles da base tiveram perdas.

A aprovação do projeto contou com o cenário favorável de formação de apoio no Legislativo. A distribuição de relatorias resultou na atribuição de papel institucional relevante a parlamentares de origem militar ou civis aliados do governo que apoiavam a valorização dos integrantes das Forças Armadas.

O ministro da Defesa e os comandantes das Forças Armadas compareceram a audiência pública em comissão da Câmara dos Deputados e fizeram discursos alinhados em defesa da aprovação do projeto de lei.

O posicionamento dos comandantes, chefes máximos das Organizações Militares, de suporte público ao projeto do Poder Executivo não pode ser atribuída a princípios hierárquicos, respeito à subordinação ou alinhamento público automático de servidores do alto escalão ao Estado.

Como demonstrado na análise sobre a medida provisória de FHC, a alta cúpula militar não age de maneira constrangida quando interesses da categoria são contrariados. Declarações recentes, sobretudo durante o processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) e durante o julgamento do presidente Lula (PT) no âmbito da Lava Jato, também demonstram que o posicionamento público crítico a determinadas decisões políticas são fruto de espaço para atuação política existente para militares que alcançam postos elevados na carreira.

A atuação dos Comandos das Forças Armadas ao projeto do governo deve-se, portanto, ao atendimento de interesses da categoria – ou, ao menos, à parte que tem poder político para orientar o posicionamento das Organizações Militares.

A crítica da comunidade militar ao projeto foi realizada por associações de praças durante audiência na Câmara dos Deputados. Representando um grupo politicamente muito menos relevante, as críticas não surtiram nenhum efeito.

As duas reformas analisadas indicam o efeito que o poder político que elites da burocracia estatal podem ter sobre o desenho de medidas que afetam seus direitos previdenciários. Essa capacidade não é exclusiva da alta cúpula militar. Como será apresentado nos Capítulos “FHC Inaugura as Reformas da Previdência: consequências eleitorais incertas e constrangimento da base governista” e “As Reformas do Governo Lula: imposição de perdas a servidores públicos, recuperação de direitos da elite do funcionalismo”, parte da elite da burocracia civil também consegue influenciar o desenho de projetos que afetem seu sistema previdenciário.

Além de ter espaço de interlocução para que suas demandas sejam consideradas nos Poderes Executivo e Legislativo, a capacidade de a elite influenciar o desenho das

reformas fica evidente quando comparamos as medidas impostas sobre os militares de menor patente.

Militares temporários representam aproximadamente 47,5% do efetivo total das Forças Armadas, com 104 mil ativos em 2015. São, ao mesmo tempo, 3,9% dos inativos ou pensionistas (6,6 mil). Praças de carreira (concurados) são 38% dos ativos e 35% dos inativos ou pensionistas. Oficiais, por sua vez, são 14% dos ativos, ou 7,7 mil militares, e 60,6% dos inativos ou pensionistas, ou 102 mil beneficiários (SOF, 2015).

Os números acima demonstram que a seleção de grupos para imposição de perdas ou concessão de ganhos, nas duas reformas que tiveram bom controle por parte do Executivo, não se deveu a uma lógica de risco de punição eleitoral. Assim fosse, os grupos militares mais numerosos teriam sido poupados, ou haveria ao menos alguma evidência de que suas demandas chegaram a ser consideradas pelos governos FHC e Bolsonaro.

Nesse mesmo sentido, se o interesse eleitoral operasse pelo menos entre os militares de carreira, os governos teriam incentivo para promover maior valorização dos praças graduados e especiais. Os ganhos, porém, se concentraram na elite militar, que possui proporcionalmente poucos ativos e muitos inativos.

A interpretação mais lógica e plausível, portanto, é de que o desenho das reformas previdenciárias favorável à alta cúpula militar, bem como a frequente abertura de espaço para consulta e negociação com esse grupo, é decorrente do poder de pressão política de uma burocracia de elite com acesso a instâncias de negociação direta com o Poder Executivo.

A posição privilegiada de acesso à chefia do Poder Executivo e a parlamentares, porém, não é fato suficiente para que a alta cúpula das Forças Armadas tivesse suas demandas previdenciárias completamente atendidas.

A análise desenvolvida neste capítulo demonstrou que quando não havia alinhamento entre as demandas do generalato e a agenda econômica do governo, o Poder Executivo atendeu a interesses da categoria e, ao mesmo tempo, usou suas prerrogativas institucionais para impor perdas aos militares. O governo FHC possuía um comprometimento maior com a agenda fiscal do que o governo Bolsonaro, e buscou aplicar suas medidas de contenção de gastos também aos militares das Forças Armadas.

Já o governo Bolsonaro apresentou uma proposta de reforma da previdência bastante ampla para trabalhadores civis dos setores público e privado, mas praticamente transferiu a tarefa de formar maioria e defender a proposta para lideranças do Congresso (ver capítulo “Extrema-Direita no Poder: Bolsonaro e Guedes propõem reforma profunda, mas terceirizam a PEC”). Os militares das Forças Armadas, por sua vez, representavam uma importante base de apoio político para Bolsonaro, que nomeou generais para ministérios centrais para o funcionamento do Estado, como Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional, Defesa, Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria de Governo. Ao contrário do que ocorreu na reforma de civis, o governo Bolsonaro trabalhou ativamente para aprovar a reforma da previdência que beneficiava os militares de alta patente – parte dos quais integravam seu governo.

A reforma da previdência dos militares sob Bolsonaro não gerou déficit porque a vultuosa elevação salarial de oficiais de alta patente passou a ser financiada com a cobrança de contribuição previdenciária de praças temporários, que até então eram isentos. As contribuições dos praças contam para fins de tempo de sua aposentadoria futura no setor privado ou serviço público civil, mas os recursos recolhidos como contribuição previdenciária no presente não são transferidos para o sistema previdenciário ao qual eles irão se vincular no futuro. O mecanismo de geração de superávit na previdência dos militares das Forças Armadas, portanto, não é afetado pelo fato de praças de baixa patente estarem provisoriamente no serviço militar.

Para atender aos interesses dos oficiais das Forças Armadas, grupo que apoiava politicamente Bolsonaro e demandava reajustes salariais, o governo trabalhou para controlar postos institucionais centrais no Poder Legislativo e garantir os ganhos para oficiais ativos e inativos, a despeito da aplicação de medidas de austeridade fiscal em políticas que incidem sobre a população em geral.

Capítulo 8 – Conclusão da tese

A Previdência Social é um sistema que garante renda a seus segurados ou dependentes quando estes estão em submetidos a alguma situação que limita, total ou parcialmente, a garantia de sua subsistência via mercado de trabalho. No Brasil, os dois principais benefícios previdenciários são as aposentadorias, que garantem renda ao trabalhador em idade avançada (correspondia a 59% do total de benefícios em 2021), e as pensões por morte, que garantem renda aos dependentes do segurado quando este vem a óbito (correspondia a 20% do total de benefícios em 2021).

A elevação nas taxas de sobrevida ocorrida desde a segunda metade do século XX fez com que um contingente cada vez mais elevado de idosos tenham acesso a benefícios por mais tempo. A incorporação crescente de novos beneficiários provoca aumento no montante de despesas previdenciárias. Os meios para financiar a previdência – arrecadação do governo e contribuições de trabalhadores formais – crescem a ritmo inferior ao de benefícios previdenciários. Com isso, a tendência fiscal da previdência é de déficit crescente.

A combinação de fenômenos descrita acima resume a conjuntura típica para emergência da agenda política de reformas da previdência. Submetidos a um processo de crescente descompasso entre elevação de despesas e receitas previdenciárias, e com meios escassos para promover elevação de receitas em nível suficiente para equilibrar as contas públicas, governos tem como principal alternativa a proposição de reformas da previdência que reduzem direitos dos trabalhadores que irão receber um benefício previdenciário no futuro e, conseqüentemente, diminuem o ritmo de crescimento das despesas.

O cenário econômico e demográfico que leva a um desequilíbrio fiscal, porém, explica apenas as circunstâncias que viabilizam a emergência da agenda de reformas da previdência. Os termos das reformas propostas e o conteúdo aprovado são frutos de decisões e processos políticos.

Para reduzir o déficit previdenciário, governos podem propor medidas que retardam o acesso a benefícios, reduzem o valor de novos benefícios a serem concedidos ou elevam a carga contributiva incidente sobre salários, por exemplo. O governo escolhe grupos de trabalhadores e direitos previdenciários que pretende alterar. A aprovação das reformas, por sua vez, depende da negociação e formação de maiorias no Congresso.

Ainda que a conjuntura demográfica e econômica potencialize o agendamento de reformas da previdência e permita que sejam justificadas como necessárias para a sustentabilidade fiscal, tais propostas possuem um elevado potencial de impopularidade, pois são pautadas primordialmente na redução de direitos sociais dos eleitores. Trabalhadores do presente possuem a perspectiva de se aposentar no futuro, após um determinado tempo de contribuição e com alguma ideia de valor de benefício. Governos, ao agendar reformas, correm o risco de provocar insatisfação desses trabalhadores – que são eleitores – ao informar que pretendem aumentar o tempo que eles precisarão se manter em atividade ou que o valor de seus benefícios será menor do que o esperado.

Uma das proposições teóricas mais influentes em estudos que abordam medidas de imposição de perdas ao eleitorado é a de que os atores políticos tendem a não apoiar propostas impopulares quando antecipam que os eleitores serão capazes de identificá-los como apoiadores de tais medidas (Weaver, 1986). Políticos que agem dessa maneira estão adotando uma estratégia de *blame avoidance*, ou seja, buscam evitar que o cidadão o puna eleitoralmente por ser um dos “culpados” pela aprovação da medida que ele avalia de maneira negativa.

Evitar ser associado a medidas impopulares ou negativas (*blame avoidance*) seria mais importante para atores políticos do que ser associado a medidas populares ou positivas (*credit claiming*) que poderiam render votos nas eleições futuras. Essa diferença ocorre por conta do viés negativo do eleitorado, ou seja, os cidadãos são mais sensíveis a perdas do que a ganhos.

O eleitor, seguindo as premissas do *blame avoidance*, poderá punir o ator político caso dois eventos ocorram. Primeiro, se o eleitor tiver a informação de que foi afetado negativamente por uma decisão política. Segundo, se o eleitor for capaz de identificar os atores políticos que apoiaram a medida. Se o ator político for a favor da medida de redução de direitos e antecipar que o eleitor não será capaz de identificar seu posicionamento, ele poderá agir de maneira sincera e apoiar a medida impopular.

Políticas do Estado de bem-estar social – caso da Previdência Social – possuem características que as tornam fortemente suscetíveis à racionalidade prevista pela perspectiva teórica de *blame avoidance*, tanto por parte de políticos detentores de mandatos eletivos – que querem evitar a punição –, quanto de eleitores – que possuem o mecanismo de punição eleitoral à sua disposição.

Assim como ocorreu na Europa ao longo da segunda metade do século XX, o período pós-1988 foi marcado por constante expansão no número de beneficiários de políticas de bem-estar. Entre elas, uma categoria se destaca, pela amplitude de cobertura, duração do tempo de acesso a benefícios e impacto orçamentário: a Previdência Social. Entre 1993 e 2021 o número de benefícios do Regime Geral da Previdência Social saltou de 14 milhões de pessoas para 36 milhões. Do total de 36 milhões registrados em 2021, 21,4 milhões (ou, 59,4%) eram aposentadorias, que são benefícios vitalícios. Isso significa que a modalidade que mais incorpora beneficiários e possui maior peso fiscal concede benefícios vitalícios, em um cenário de elevação das taxas de sobrevivência.

O sistema previdenciário, devido à incorporação de novos beneficiários e à perspectiva de milhões de cidadãos de se aposentarem no futuro, criou seu próprio eleitorado, de maneira análoga ao que Pierson (2004) observa para políticas de bem-estar na Europa e Estados Unidos: há um grupo numeroso e crescente de eleitores com interesse direto em decisões sobre o desenho da política previdenciária. Os principais atingidos pelas reformas da previdência não são os aposentados ou pensionistas com benefícios ativos, pois estes cumpriram os critérios de elegibilidade no passado, tiveram o valor de seus benefícios definidos no passado.

As reformas alteram regras para quem irá se aposentar ou requerer uma pensão por morte no futuro. Os principais atingidos pelas reformas, portanto, são os trabalhadores do mercado formal, que são segurados da previdência social – seja RGPS, seja RPPS.

Considerando que em 2022 o Brasil tinha 156 milhões de eleitores aptos a votar e 80 milhões de trabalhadores segurados por algum regime previdenciário, é possível afirmar que aproximadamente 51,2% dos eleitores são potencialmente afetados por reformas da previdência. Isso não significa que todo esse eleitorado é atingido pelas reformas, mas que pode ser atingido, a depender de estar vinculado ao setor público ou privado, da categoria profissional a que pertence e a proximidade temporal com o momento de requerer uma aposentadoria ou outro benefício previdenciário.

A Previdência Social é um regime complexo e que garante direitos específicos a diferentes grupos de trabalhadores. Quando o governo propõe uma reforma, ele escolhe grupos de trabalhadores que terão seus direitos previdenciários reduzidos. Esse grupo pode ser mais ou menos numeroso. Teoricamente, quanto mais trabalhadores são atingidos, maior o risco de punição para os defensores das reformas. E quanto mais direta,

explícita e intensa a retirada de direitos, mais perceptível tende ser a alteração e maior é o potencial de punição eleitoral. Por exemplo, elevar o número de anos a serem trabalhados é mais direto e inteligível para o trabalhador do que a instituição de um fator previdenciário que utiliza uma fórmula atuarial, baseada nas expectativas de sobrevivência, para reduzir o valor do benefício a ser concedido.

O grupo de segurados da previdência mais numeroso é composto por trabalhadores do setor privado, que são vinculados ao Regime Geral da Previdência Social. Em 2021, eram 60 milhões de segurados pelo RGPS. O segundo grupo mais numeroso é composto por servidores públicos vinculados a Regimes Próprios de Previdência Social, que somam aproximadamente 10 milhões de segurados. Dentro do grupo de servidores públicos, porém, há variedade de direitos relacionados a categorias. Trabalhadores que exercem atividades de professor, promotor público, juiz ou militar das Forças Armadas possuem direitos diferenciados, que em geral são mais generosos do que os direitos previdenciários de servidores que possuem outras ocupações.

Tendo em vista as expectativas teóricas sobre a relação entre atores políticos e eleitores em processos de tomada de decisão impopulares ou que impõem perdas aos cidadãos, poderíamos esperar (i) que governos concentrassem as reformas da previdência em grupos de trabalhadores menos numerosos, (ii) que as reformas se concentrassem em alterar dimensões do desenho da política de Previdência Social mais técnicas e menos objetivas para o eleitor, (iii) que a oposição tivesse maior facilidade para constranger aliados do governo em votações que atingissem grupos mais numerosos de segurados da previdência e (iv) que os apoiadores das reformas dessem prioridade para aprovar medidas que o eleitor tivesse mais dificuldade de associar a eles. Os achados desta tese confirmam parcialmente essas expectativas.

A primeira reforma da previdência foi proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e foi marcada por estratégias e movimentos de atores políticos muito aderentes às premissas de *blame avoidance*.

A estratégia inicial do governo FHC era desconstitucionalizar os critérios de elegibilidade e regras de cálculo do valor de benefícios previdenciários, tanto para servidores públicos quanto para trabalhadores do setor privado. A Proposta de Emenda à Constituição era enxuta e não tratava de temas sensíveis que poderiam dificultar a articulação do governo no Congresso. O objetivo era primeiro reduzir os custos de

formação de maioria para aprovar alterações em direitos previdenciários para posteriormente agendar as mudanças no desenho da política de previdência social, que uniformizariam as regras previdenciárias dos setores público e privado.

Essa estratégia do governo FHC vai ao encontro das expectativas de ação sob lógica de *blame avoidance*. Propostas de Emenda à Constituição (PEC) precisam de apoio de 3/5 dos parlamentares, em votações nominais de dois turnos, nas duas Casas Legislativas. Leis Complementares, que passariam a reger os direitos previdenciários, são aprovadas com 50% mais 1 votos, em turno único, nas duas Casas Legislativas. A desconstitucionalização diminuía o custo de formação de maiorias e tornava mais viável a aprovação de leis complementares sobre temas com potencial de impopularidade mais elevado.

A proposta de desconstitucionalização foi derrubada ainda no início da tramitação legislativa, em 1996, pelo primeiro relator na Câmara, que era ligado ao funcionalismo público. O governo FHC, então, abandonou o projeto de desconstitucionalizar as regras previdenciárias e passou a concentrar seus esforços em reformar a previdência por meio da própria Proposta de Emenda à Constituição. E como o governo havia antecipado, o potencial de impopularidade da imposição de perdas ao eleitorado dificultou a formação de maiorias qualificadas para aprovar os trechos da reforma que o governo considerava mais importantes, como criação de idade mínima para aposentadoria pelo setor privado e equiparação do teto salarial dos regimes de previdência dos setores público e privado.

A oposição, liderada pelo PT, sabia que deputados e senadores da base governista poderiam ficar constrangidos em apoiar publicamente as medidas que impunham perdas aos trabalhadores. Como todas as votações em PECs são nominais e precisam de 3/5 para serem aprovadas, a oposição adotou a estratégia de apresentar Destaques para Votação em Separado sobre os temas mais sensíveis da reforma. Assim, os parlamentares governistas teriam que se posicionar a favor de cada medida potencialmente impopular em uma votação separada, fazendo com que eles se posicionassem repetidas vezes pela redução de direitos dos cidadãos. Com isso, a oposição buscava tornar o processo mais custoso para a coalizão e, assim, provocar dissidências que resultassem em derrotas para o governo. A estratégia da oposição funcionou e o governo FHC foi derrotado em votações sobre os temas que considerava mais importantes.

O governo chegou a obter algumas vitórias importantes na instituição de idade mínima e fórmula redutora para aposentadorias do setor público, sobretudo no Senado. No entanto, quando a PEC voltou para a Câmara, a oposição voltou a constranger a base aliada com os Destaques para Votação em Separado em temas que atingiam diversos grupos de trabalhadores.

Dois pontos sobre o processo de debate e aprovação da reforma de FHC merecem destaque. O primeiro, conforme mencionado anteriormente, é a operação do mecanismo de *blame avoidance* como elemento fundamental para compreensão dos pontos que foram aprovados e derrotados. Parte dos parlamentares da coalizão, principalmente na Câmara, evitou se posicionar publicamente em favor das mudanças com maior potencial de impopularidade.

O *blame avoidance*, porém, só foi capaz de impor derrotas ao governo FHC porque o governo precisava formar maioria qualificada (3/5) para aprovar os pontos de seu interesse. Os temas mais sensíveis da reforma, como idade mínima para trabalhadores do setor privado – que atingiria um número elevado de trabalhadores em 1998, ano eleitoral – e a fórmula redutora de aposentadorias do setor público foram rejeitados com uma margem muito pequena de votos. Ou seja, pelo menos 300 deputados estavam dispostos a apoiar o governo FHC em temas impopulares que poderiam resultar em punição eleitoral. A questão é que o governo precisava de 308 votos para aprovar os pontos de seu interesse na PEC. A idade mínima para servidores públicos foi aprovada após o governo endurecer as ameaças a parlamentares que traíssem as orientações do governo, e impunha perdas a um contingente eleitoral muito menos expressivo.

O segundo ponto importante sobre a reforma de FHC diz respeito à ausência de punição eleitoral para seus apoiadores em 1998. O processo de tramitação da reforma da previdência contou com figuras que se expuseram publicamente em defesa das medidas que reduziam direitos dos futuros aposentados. Nenhuma delas, incluindo o presidente FHC, sofreu punição eleitoral em magnitude suficiente para ameaçar sua sobrevivência política. Não é possível afirmar que nenhum eleitor deixou de votar nesses atores políticos porque eles apoiaram a reforma da previdência, mas é certo que não houve punição eleitoral que ameaçasse a viabilidade das candidaturas dos principais fiadores da reforma.

A operação conjunta de *blame avoidance* e maioria qualificada como explicação para os resultados observados na PEC de FHC é reiterada quando observamos a

alternativa encontrada pelo governo para desincentivar aposentadorias precoces. Como a idade mínima para aposentadoria de trabalhadores do setor privado foi rejeitada, o governo FHC propôs a criação de uma regra que reduzia o valor do benefício de acordo com sua expectativa de sobrevivência na data de requerimento da aposentadoria, o fator previdenciário. Quando mais jovem o trabalhador, e maior a expectativa de sobrevivência, maior seria a redução no valor da aposentadoria.

Ao contrário da PEC da previdência, o fator previdenciário foi enviado ao Congresso como Projeto de Lei Ordinária. Sua aprovação, portanto, exigia apoio de metade mais um dos parlamentares presentes nas sessões plenárias da Câmara e do Senado, uma maioria muito menos exigente do que os 3/5 do total de parlamentares para aprovar uma PEC. A lei ordinária que criou o fator previdenciário foi aprovada na Câmara com 301 votos favoráveis, quantidade que teria sido insuficiente para aprovar um artigo de PEC.

A ausência de punição eleitoral tem duas possíveis explicações e uma consequência política. Uma primeira explicação diz respeito ao possível baixo grau de informação da população sobre os direitos que haviam sido alterados e os prejuízos – como anos de trabalho adicional para se aposentar – que deles decorriam.

Uma segunda possível explicação é o baixo impacto da reforma sobre a população geral no curto prazo. As novas regras da previdência atingiam principalmente os servidores, um grupo quantitativamente menor do ponto de vista eleitoral e que não sofreria consequências diretas no curto prazo. O trabalhador do setor público com 30 ou 40 anos de idade poderia até ser informado de que sua futura aposentadoria seria postergada pela nova idade mínima, mas esse prejuízo era abstrato, a maior parte dos trabalhadores não sentiu o efeito concreto das mudanças promovidas por FHC na previdência a tempo de punir a ele e seus aliados eleitoralmente.

Na primeira reforma do presidente Lula (PT), o efeito diminuto de punição eleitoral observado em FHC parece ter influenciado o posicionamento dos parlamentares, que cederam às pressões do governo e se dispuseram a votar contra os interesses de suas próprias bases eleitorais.

Lula focou sua reforma na redução de direitos previdenciários de servidores públicos com a justificativa de que era necessário reduzir privilégios desse grupo de trabalhadores. Parte dos parlamentares da oposição, orientados por preferências sobre

mecanismos para controle das contas públicas, concederam votos cruciais para a aprovação da reforma.

O maior obstáculo do governo Lula era a insatisfação de parlamentares petistas que eram contrários à reforma da previdência, sobretudo os que eram ligados ao sindicalismo. Os servidores públicos representavam uma base eleitoral importante do PT. O governo afirmava que a proposta reduzia privilégios, uma vez que se direcionava a um grupo de trabalhadores que possui rendimentos, em média, superiores aos da população brasileira e impunha perdas maiores aos servidores de rendimentos mais elevados. Assim, os direitos previdenciários dos servidores públicos passariam a ser mais próximos aos de trabalhadores do setor privado,

Os parlamentares petistas críticos à reforma acusavam o governo de estar agindo contra as agendas históricas do partido, pois parte do projeto era similar à reforma proposta por FHC, que sofreu forte oposição do PT. O posicionamento dos petistas críticos à reforma era ideológico, uma vez que decorria de premissas de defesa dos direitos dos trabalhadores e aposentados – independentemente de sua posição privilegiada na distribuição de rendimentos do mercado de trabalho formal e de terem direitos previdenciários mais vantajosos, os servidores são trabalhadores assalariados –, e eleitoral, dado que esses deputados e senadores contam com votos dos servidores públicos para se eleger.

O governo Lula conseguiu disciplinar a base petista e apenas alguns dissidentes, de posição mais radical, mantiveram uma posição sistematicamente contrária à reforma. Na Câmara, com a base aliada disciplinada e metade da oposição votando com o governo por estar alinhada com o conteúdo da PEC, o governo aprovou o texto sem grandes dificuldades.

No Senado, o cenário era diferente. O governo Lula tinha mais dificuldade para formar maioria qualificada e corria o risco de ter a reforma derrotada. Um grupo de dissidentes petistas moderados, vinculados ao sindicalismo, e de senadores da oposição, sobretudo do PFL, pressionavam o governo a negociar pontos específicos que amenizariam o impacto da reforma da previdência sobre os direitos dos servidores públicos. O governo queria manter o cronograma de tramitação e afirmou que aceitaria negociar alguns pontos por meio de uma PEC Paralela, a ser redigida pelos próprios senadores petistas vinculados ao sindicalismo.

A primeira reforma proposta e aprovada por Lula impôs perdas a servidores públicos como um todo. As principais medidas foram a equiparação do teto do regime de servidores ao de trabalhadores do setor privado, cobrança de contribuição previdenciária a aposentados e pensionistas do setor público e endurecimento das regras que possibilitavam que o teto salarial do funcionalismo público fosse violado.

Além da resistência de parlamentares vinculados ao sindicalismo, ocorreram diversos protestos de servidores públicos contra a primeira reforma de Lula, reunindo milhares de pessoas em Brasília nos dias de votação mais importantes. A principal reivindicação dos servidores era pela não equiparação do teto de suas aposentadorias e pensões com o do regime de trabalhadores do setor privado, a não cobrança de contribuição previdenciária de servidores inativos e a manutenção do princípio de paridade (segundo o qual aposentadorias e pensões são reajustadas na mesma proporção que salários de servidores ativos).

A PEC Paralela foi redigida por senadores petistas vinculados ao sindicalismo e visava reverter perdas impostas pela PEC de Lula, que já havia sido aprovada e estava em vigor. Os termos da PEC Paralela se concentraram em garantir o direito à paridade para todos os servidores que já tivessem tomado posse de seus cargos até 31 de dezembro de 2003 e reverter regras mais restritas de aplicação do teto salarial, uma demanda setores mais privilegiados do funcionalismo público.

As principais mudanças propostas pela PEC Paralela na criação de novas regras para cálculo do teto salarial do funcionalismo público possibilitava que alguns servidores de alto escalão ganhassem mais do que ministro do STF e previa a criação de “subtetos” estaduais para beneficiar membros dos Judiciários, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas, Auditores Fiscais e Delegados dos estados. É importante de salientar que, ao contrário da garantia de paridade salarial, que beneficiava a todos os servidores, as regras de teto atendia apenas ao interesse de um grupo minoritário de servidores.

Desde as PECs sob o governo Lula, em 2003 e 2004, o Brasil passou dez anos sem que a Previdência Social voltasse a ser objeto de reforma. Nesse período, as despesas previdenciárias seguiram em ritmo de elevação mais intenso do que a arrecadação.

Em 2012, durante seu primeiro mandato presidencial, Dilma Rousseff assumiu negociações com entidades representativas de servidores públicos e conseguiu viabilizar a criação das Fundações de Previdência Complementar dos Servidores Públicos. A

aprovação da lei que criava os Funpresp representou uma vitória importante para o governo Rousseff. O acordo com representantes de interesses dos servidores públicos previa a garantia expressa de que nenhum servidor da ativa poderia ser compulsoriamente vinculado ao Funpresp. Ou seja, o direito ao princípio de integralidade estava garantido para todo o funcionalismo público federal. A necessidade de realizar contribuições adicionais para obter aposentaria complementar recairia somente a servidores que viessem a tomar posse de cargos públicos no futuro.

Esse acordo foi fundamental para que o governo Rousseff superasse resistências e pressões realizadas pela elite do funcionalismo público, que possui salários mais elevados e teria imposição de contribuições mais elevadas sobre seus salários. Mesmo que esses servidores de cargos elevados também tivesse a integralidade garantida para si, havia resistência e crítica por parte desse grupo.

Em 2014, Rousseff assumiu seu segundo mandato presidencial sob pressão fiscal mais intensa e desaceleração econômica. Na previdência, a presidenta Rousseff editou uma medida provisória que criava critérios mais rígidos para acesso a pensão por morte, estabelecia uma fórmula redutora para definição do valor desses benefícios e definia o tempo de vigência dos benefícios (até então, todas as pensões eram vitalícias).

Do ponto de vista político-institucional, a edição de uma medida provisória era estrategicamente vantajosa para Rousseff, pois as mudanças possuem efeito imediato e a posterior aprovação no Legislativo depende de maioria simples. Na época, Rousseff tinha dificuldades para formar maioria e manter a base aliada disciplinada. Assim, utilizar um dispositivo institucional que demanda maiorias menos exigentes diminuía o risco de derrota no Legislativo.

Com relação ao desenho da Previdência Social, o governo Rousseff se concentrou em reduzir o escopo de proteção social sobre a segunda categoria com maior fluxo de concessão de benefícios, as pensões por morte. Dois fatores nos ajudam a compreender a opção do governo. Primeiro, os critérios de elegibilidade e cálculo das pensões por morte não estão constitucionalizados e, portanto, podem ser alterados por meio de medida provisória. Para um governo com maioria frágil no Congresso, esse era um ponto importante. Segundo, dado que pensões por morte tem um fluxo elevado de concessão de benefícios, o efeito fiscal tendia a ser maior do que se fossem alteradas regras em auxílios.

Apesar do potencial de impacto fiscal mais elevado, reformar as regras de pensão por morte possui potencial de impopularidade e punição eleitoral mais elevado do que alterar outros benefícios, justamente pela magnitude do público que é atingido. Outros grupos que registram déficit per capita mais elevado do que as pensões por morte do RGPS e RPPS civil e que podem ter suas regras de aposentadorias e pensões alterados por meio de medidas provisória, como os militares, foram poupados na reforma de Rousseff.

Mesmo recorrendo à medida provisória, que demanda maioria simples para ser convertida em lei, o governo Rousseff sofreu uma derrota importante na Câmara dos Deputados. Uma emenda aprovada previa que os trabalhadores do setor privado não teriam o fator previdenciário aplicado sobre suas aposentadorias caso a soma de sua idade e tempo de contribuição fosse igual ou superior a 85 anos, para mulheres, e 95 anos, para homens. A perspectiva era de que, no curtíssimo prazo, houvesse redução de despesas, dado que trabalhadores prestes a se aposentar teriam o incentivo de permanecer mais tempo em atividade para receber um benefício sem qualquer tipo de fator redutor. Em dois ou três anos, porém, a expectativa era de que um volume grande de aposentadorias represadas fosse concedido, provocando forte elevação nas despesas públicas.

A presidenta Rousseff vetou o artigo que previa a regra 85/95. O presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha (MDB), estava em rota de colisão com Rousseff e ameaçou derrubar o veto se o governo não apresentasse uma alternativa à regra 85/95.

O governo, então, editou uma nova medida provisória que recriava a regra 85/95, mas criava um gatilho de elevação do resultado dessa somatória ao longo de cinco anos, chegando a 90/100 em 2022. A frágil maioria do governo Rousseff fez com que as lideranças da base aliada fossem pressionadas pela oposição a aceitar o prolongamento do período de elevação da regra 85/95. Em vez de subir um ponto por ano, a regra passou a subir um ponto a cada dois anos, chegando a 90/100 em 2026.

Rousseff sofreu impeachment e deixou a Presidência da República em 2016. Michel Temer, que era vice e assumiu o cargo de presidente, sinalizou durante o processo de impeachment que seu eventual governo adotaria uma política econômica liberal, com redução de direitos trabalhistas e previdenciários. O objetivo da nova diretriz econômica seria estimular as atividades econômicas e reduzir o ritmo de crescimento das despesas públicas.

O governo Temer apresentou uma proposta de reforma da previdência ampla, que impunha perdas a praticamente todos os grupos de trabalhadores. Entre os principais pontos da proposta estavam a unificação dos critérios de elegibilidade e fórmula de cálculo de aposentadorias e pensões de trabalhadores dos setores público e privado. A idade mínima prevista era de 65 anos, para homens, e 62 anos, para mulheres, e haveria uma nova fórmula de cálculo que obrigaria os trabalhadores a contribuírem por 40 anos para se aposentarem com 100% da média de seu salário-de-contribuição.

Temer contava com o apoio do então presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia (DEM), para articular apoio entre parlamentares. Maia tinha a intenção de submeter a reforma a votação apenas quando tivesse certeza de que ela seria aprovada. Em maio de 2017, um áudio em que o presidente Michel Temer supostamente dá aval para um empresário comprar o silêncio do ex-presidente da Câmara, Eduardo Cunha (MDB), que estava preso, foi divulgado. Esse evento, que quase levou Temer a renunciar à Presidência, fez com que a aprovação da reforma da previdência, tida como a mais impopular reforma do governo, ficasse inviável.

A última reforma da previdência ocorrida no Brasil foi agendada pelo governo Bolsonaro. Eleito em um momento de crise política em que figuras tradicionais da política brasileira eram alvo de investigações e condenações por corrupção no âmbito da operação Lava Jato, Bolsonaro se apresentou como um candidato antissistema de extrema-direita. Sua agenda econômica era liderada por Paulo Guedes, egresso da Universidade de Chicago.

A reforma da previdência proposta por Bolsonaro e Guedes é, sem dúvida, a mais profunda entre todas as analisadas nesta tese. Parte dela era um resgate do projeto apresentado pelo governo Temer, como a criação de idade mínima unificada para aposentadoria de trabalhadores dos setores público e privado e a fórmula de cálculo de aposentadoria que exigiria 40 anos de contribuição para recebimento de benefício equivalente a 100% da média do salário-de-contribuição.

Havia, porém, um aspecto que alterava profundamente a estrutura do modelo de Previdência Social vigente no Brasil: a mudança do regime de repartição simples para o regime de capitalização. Se a proposta tivesse sido aprovada, as contribuições previdenciárias dos trabalhadores seriam depositadas em fundos individuais. Quando o

cidadão se aposentasse, receberia um benefício de valor proporcional ao montante financeiro de sua reserva previdenciária individual.

Apesar da proposta do governo Bolsonaro indicar a intenção de reformar profundamente a Previdência Social, o presidente e seus principais aliados se esforçaram pouco para mobilizar apoio parlamentar que viabilizasse a aprovação do texto. Em seu primeiro ano do governo, quando a reforma foi apresentada e votada, Bolsonaro se dedicou mais a avançar os discursos conservadores, de defesa do autoritarismo e pela criação de seu próprio partido do que a costurar alianças que viabilizassem a aprovação das reformas da previdência e tributária (outra reforma que era compromisso de seu governo com o mercado financeiro, mas que não chegou a ser votada).

O principal responsável por angariar os votos necessários para aprovar a reforma foi o presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM), cuja atuação era em defesa de medidas de austeridade. Maia e lideranças pró-reforma no Congresso afirmavam que a tarefa de formar maioria para aprovar a reforma era do governo Bolsonaro, mas, na prática, realizaram negociações que tornou viável a aprovação do texto, com alterações.

A proposta de instituir um regime de capitalização foi criticada por especialistas e retirada da reforma durante a tramitação na Câmara. A avaliação de economistas era de que o custo de migração do regime de repartição para o de capitalização e a ausência de garantia sobre a capacidade do novo regime proteger os aposentados do risco de pobreza não compensavam a expectativa de redução de despesas previdenciárias.

Ainda que o regime de capitalização tenha sido rejeitado, a reforma de Bolsonaro foi aprovada com mudanças profundas no sistema previdenciário, como a instituição de idade mínima para aposentadoria pelo setor público e privado em 65 anos de idade, para homens, e 62 anos, para mulheres (professores e algumas categorias de policiais podem se aposentar com menos idade) e a criação de uma fórmula de cálculo de aposentadorias que exigia 35 anos de contribuição das mulheres e 40 anos dos homens para que o benefício fosse igual a 100% da média do salário-de-contribuição, além de elevar o tempo mínimo de contribuição para aposentaria de 15 anos para 20 anos. Trabalhadores que já tinham ingressado no mercado de trabalho até a data de promulgação da reforma teriam as novas implementadas progressivamente.

Se a reforma da previdência de Bolsonaro para o público geral foi aprovada em decorrência dos esforços de lideranças parlamentares, a reforma da previdência dos

militares das Forças Armadas, também proposta por Bolsonaro, contou com muito mais empenho do então presidente e seus ministros.

A reforma dos militares concedeu aumentos salariais generosos para os oficiais, sobretudo aqueles de alta patente. Por conta do princípio de paridade, os reajustes salariais de militares da ativa são automaticamente aplicados ao salário dos militares da reserva. Mesmo com a elevação desses rendimentos, a reforma da previdência dos militares tornou seu sistema superavitário, pois o governo também propôs a aplicação de contribuição previdenciária sobre pensões militares e sobre o salário de militares temporários de baixa patente. Como os militares de baixa patente são muito mais numerosos do que os oficiais de alta patente, suas contribuições previdenciárias foram suficientes para compensar a elevação de despesas resultante do aumento salarial dos oficiais. Em outras palavras, o governo Bolsonaro impôs perdas a um contingente elevado de militares de baixa patente para custear o aumento salarial generoso concedido a um contingente pequeno de militares ativos e inativos de alta patente.

As evidências reapresentadas brevemente nos parágrafos anteriores revelam que a disputa política em torno de alterações no desenho da Previdência Social no Brasil teve início muito próximo às expectativas previstas pela lógica de *blame avoidance*, com parlamentares evitando registrar apoio a redução de direitos de grupos numerosos de eleitores.

Da reforma proposta por Lula em diante, parte da lógica se manteve operante nas disputas políticas, mas alguns resultados não podem ser explicados apenas pelo posicionamento de atores políticos com vistas a evitar punição eleitoral.

A ausência de punição eleitoral relevante sobre os principais fiadores da reforma de FHC informou a atores políticos que seu eventual apoio à redução de direitos previdenciários não seria convertido em punição eleitoral. Com isso, nas reformas de Lula, Rousseff, Temer (que não chegou a ser aprovada) e Bolsonaro, os proponentes e defensores dos projetos não agiram de maneira constrangida, posicionando-se publicamente em favor da redução de direitos.

A diminuição do constrangimento dos apoiadores das reformas é condizente com a perspectiva de *blame avoidance*, uma vez que os atores tendem a evitar medidas impopulares quando antecipam que o eleitor será capaz de rastreá-las e irá puni-lo

eleitoralmente por isso. Se não há perspectiva de punição, o ator político pode se posicionar de maneira sincera (ou pragmática) e apoiar a medida de imposição de perdas.

O posicionamento de parlamentares a favor das reformas não significa que o eleitorado não pressione atores políticos nas votações de medidas de imposição de perdas. Sindicatos realizaram protestos, parlamentares contrários às reformas denunciam os prejuízos que serão sofridos pela população. O ponto é que o alarde dos críticos às reformas e a informação de perda de direitos dos eleitores não se converteu em punição eleitoral aos apoiadores das reformas.

Ausente o risco de punição eleitoral generalizada àqueles que registrassem votos em favor das reformas, a lógica de *blame avoidance* passou a orientar o comportamento de parlamentares vinculados ao sindicalismo, trabalhismo ou com histórico de defesa de direitos previdenciários.

Deputados e senadores que possuem uma base eleitoral sindical ou trabalhista apresentam-se ao público como defensores dos interesses dos trabalhadores. E as aposentadorias e pensões, interessam aos trabalhadores como benefícios que poderá proporcionar segurança financeira a eles ou seus dependentes quando os meios de obtenção de renda pelo mercado de trabalho forem limitados. Reformas da previdência contrariam os interesses desse grupo de eleitores porque eleva as barreiras de acesso aos benefícios ou reduz o valor que será recebido pelos beneficiários.

Quando reformas da previdência são agendadas e votadas no Congresso, parlamentares sindicalistas ou trabalhistas se opõem à redução de direitos dos eleitores cujos votos lhes garante a possibilidade de reeleição. É o mecanismo de *blame avoidance* operando em sua forma clássica.

Nas ocasiões em que as reformas da previdência tinham elevada probabilidade de aprovação, parlamentares vinculados ao sindicalismo ou trabalhismo passaram a atuar para amenizar o grau de perdas que seria sofrido pelo seu eleitorado. O sucesso nessa empreitada lhes permite comparecer às bases eleitorais e reivindicar para si o crédito pelas perdas menos intensas. O fracasso nessa mesma empreitada lhes permite informar que a seus eleitores que as demandas de seu interesse foram mobilizadas, mas que não foi possível aprová-las.

Assim, mesmo nas ocasiões em que o governo pressionou intensamente os parlamentares vinculados ao sindicalismo ou ao trabalhismo a apoiar reformas da previdência, a reação desses atores foi de condicionar esse apoio a algum tipo de amenização de perda imposta aos trabalhadores – seja uma contrarreforma, seja a aprovação de uma emenda que beneficiasse seus eleitores.

Essa lógica de atuação baseada na vinculação eleitoral não se aplica da mesma forma ao Poder Executivo. Os governos do PT, histórico defensor de direitos da classe trabalhadora, agendaram e aprovaram reformas que impuseram perdas a grupos populacionais que compõem parte importante de sua base eleitoral.

Lula foi eleito em 2002 com o compromisso de perseguir equilíbrio fiscal e não violar as regras já vigentes de administração da dívida pública. Em 2003, seu primeiro ano de governo, agiu pragmaticamente e propôs uma reforma da previdência que impunha perdas significativas ao funcionalismo público, parte de sua base eleitoral.

A proposta do governo Lula pode ser vista como uma traição a parte de seus eleitores, mas não era ideologicamente incoerente com a história do PT. De todos os grupos de trabalhadores que poderiam ser atingidos por reformas da previdência, o governo Lula escolheu impor perdas sobre aqueles que possuíam maiores rendimentos e direitos previdenciários mais privilegiados, os servidores públicos.

As dissidências internas ao PT foram revertidas após pressão do governo sobre seus parlamentares, sendo incorporado ao grupo a justificativa de que a reforma reduzia privilégios. Petistas vinculados ao sindicalismo se mantiveram contra a reforma ou negociaram amenização de perdas aos servidores via PEC Paralela.

Lógica similar ocorreu na reforma de Rousseff. O governo realizou uma reforma que atingia um grupo amplo de cidadãos, os pensionistas por morte. Rousseff havia acabado de ser reeleita para seu segundo mandato quando emitiu a medida provisória. O risco de punição eleitoral para seu governo, portanto, não existia¹⁸⁷. Os parlamentares petistas se posicionaram pragmaticamente a favor da reforma, mesmo punindo cidadãos em condição de vulnerabilidade e cuja maior parte possui rendimentos baixos.

¹⁸⁷ Havia risco de impopularidade, que de fato aumentou até que Rousseff sofresse o impeachment. Não é possível, no entanto, vincular o impeachment de Rousseff à sua reforma da previdência.

Parlamentares que não eram petistas, mas tinham histórico de atuação em defesa de direitos trabalhistas e previdenciários, atuaram para aprovar uma regra que expandia direitos previdenciários e, graças à infidelidade da coalizão, o Congresso aprovou a medida.

Alguns fatores, que demandam verificação em pesquisas futuras, podem explicar a ausência de punição eleitoral sobre parlamentares que individualmente registram seu apoio a reformas da previdência.

O primeiro é o tipo de conexão eleitoral existente entre os parlamentares e o eleitorado atingido.

Apesar da expectativa de que eleitores punam políticos que apoiem medidas que lhes afetem negativamente de maneira direta, há políticos que defendem publicamente medidas de austeridade, redução do Estado e corte de direitos sociais em nome do equilíbrio fiscal. Se um eleitor vota em candidatos que defendem essas agendas, o apoio de seus deputados, senadores ou chefes do Poder Executivo a medidas de redução de direitos que promovam redução de direitos tem menor potencial de resultar em punição eleitoral, uma vez que o posicionamento do ator político é coerente com o discurso que motivou o eleitor a depositar seu voto nele.

Há, sem dúvida, a necessidade de investigar como o conflito entre preferência abstrata por equilíbrio fiscal e consequência concreta de perda de direitos é processada na decisão de voto dos eleitores. Ainda assim, a hipótese de que eleitores que depositaram seu voto em políticos defensores da austeridade fiscal tende a não punir seus parlamentares é bastante razoável.

O segundo aspecto da limitação do poder explicativo da perspectiva de *blame avoidance* sobre o posicionamento individual de parlamentares na política da reforma da previdência no Brasil é a distância temporal entre a aprovação das regras que reduzem direitos dos trabalhadores e a aplicação dessas regras sobre os indivíduos. Esse lapso temporal provoca uma ausência de percepção de perdas em parte grande do eleitorado.

Eleitores avaliam o trabalho de atores políticos eleitos e decidem se os premiam com um novo voto ou os punem migrando o voto para outro candidato a cada quatro anos. A primeira etapa para exercer punição sobre o parlamentar que apoiou a reforma é compreender qual direito foi perdido e como isso afeta seu bem-estar – informações que

quase metade da população brasileira não tinha acessado na reforma de FHC. A segunda etapa, que independe da primeira, é perceber a perda de direito e conseguir atribuí-la aos atores políticos que apoiaram sua aprovação.

Essa segunda etapa, perceber a perda de direito e atribuí-la a atores responsáveis, tem dois problemas. Primeiro, a maioria dos trabalhadores não irão requerer aposentadoria entre a data de aprovação de uma reforma da previdência e a eleição seguinte. Portanto, para a maior parte do eleitorado, o momento de percepção concreta da perda – ter que trabalhar mais anos para se aposentar ou ser informado que o valor de sua aposentadoria menor – não ocorre a tempo de punir o ator político que trabalhou pela redução de seus direitos – seja ele presidente, deputado ou senador. O segundo ponto que dificulta o exercício da punição eleitoral é que grande parte do eleitorado brasileiro não se lembra em quem votou nas últimas eleições. De acordo com pesquisa realizada também pelo Instituto DataFolha, em 2022, mais de 60% dos entrevistados não lembravam o nome do deputado ou senador em que haviam votado na eleição de 2018.

Se o eleitor está pouco informado sobre os direitos que perdeu com a aprovação de uma reforma da previdência, não sente concretamente o aumento no tempo de contribuição ou a redução no valor de benefício que irá receber até a data da próxima eleição, e não se lembra em quem votou, a probabilidade de que ele consiga rastrear o posicionamento do parlamentar que apoiou a perda direitos previdenciários é muito baixa.

Além dos argumentos que apresentei sobre a ausência de relação direta entre posicionamento de atores políticos sobre reformas da previdência e punição eleitoral, há mais uma questão que desafia a lógica de *blame avoidance* como principal enquadramento para compreensão do posicionamento individual de políticos e a contrapartida eleitoral: a decisão do voto é multidimensional. Temas políticos em disputa na sociedade, e que não necessariamente estão relacionados à renda ou a direitos previdenciários, podem se relacionar com as preferências do eleitor e orientar sua decisão de voto.

O histórico recente do Brasil é um bom caso para exemplificar esse mecanismo. Nas eleições de 2018, temas como corrupção, aborto, valores cristãos, homossexualidade, porte de armas e “doutrinação ideológica nas escolas” tiveram protagonismo no debate presidencial. O candidato que saiu vencedor, Jair Bolsonaro, tinha ao seu lado um economista que defendia publicamente reformas liberais que aumentariam as barreiras

para que o cidadão conquistasse a aposentadoria e reduziria o valor de seu benefício de maneira relevante. Esse ponto, porém, teve pouco impacto nos embates entre os presidencialistas.

A perspectiva teórica de *blame avoidance*, portanto, explica o comportamento dos atores políticos com mandato eletivo quando eles não possuem elementos retrospectivos para antecipar se sofrerão punição eleitoral ou não, ou quando sua agenda de atuação política é fortemente vinculada à defesa de direitos trabalhistas ou previdenciários, como no caso de parlamentares oriundos do sindicalismo.

Um segundo achado importante da presente tese que desafia as perspectivas teóricas estabelecidas e demanda investigações futuras para elucidação de mecanismos explicativos é a maior capacidade de minorias eleitorais preservarem seus direitos previdenciários a depender de sua ocupação profissional.

Setores da elite do funcionalismo público, como juízes, promotores e militares das Forças Armadas, se mostraram mais capazes de amenizar perdas de seus direitos do que grupos que representam contingente eleitorais muito mais expressivos, como trabalhadores do setor privado e servidores de médio e baixo escalão. Algumas hipóteses podem explicar esse resultado.

Primeiro, parte desses servidores possuem prerrogativas institucionais e exercem funções com potencial de afetar o funcionamento do Estado ou desestabilizar a política nacional. Ao longo dos debates analisados nesta tese, foi possível observar juízes ameaçando acolher ações que poderiam invalidar decisões aprovadas em reformas da previdência, sob o critério de inconstitucionalidade. Outra ameaça, realizada por juízes e promotores, era de greve.

Segundo, há evidências que indicam a possibilidade de que servidores da elite do funcionalismo público tenham acesso privilegiado a atores com capacidade de influenciar o formato final de peças legislativas. Os termos das reformas que atingiram militares das Forças Armadas nos governos FHC e Bolsonaro foram negociados em instâncias extra-parlamentares. Juízes e promotores, por sua vez, pressionaram diretamente parlamentares em votações que atingiam seus direitos previdenciários.

O fato de militares das Forças Armadas, juízes e promotores públicos terem conseguido proteger alguns de seus direitos previdenciários – ou mesmo de expandir

outros, como no caso de Adicionais Militares – não significa que todas as demandas desses grupos foram atendidas nos processos de negociação e pressão. Trata-se de uma dinâmica que indica maior capacidade de preservação de direitos por meio de ação corporativa, não de barganha que resulta em atendimento pleno de seus interesses.

O mecanismo que converteu essas negociações e pressões em proteção de direitos previdenciários dessas categorias não pôde ser explorado a fundo nesta tese, mas as evidências indicam que explorar essas relações é um caminho promissor para futuras pesquisas.

A política de reformas da previdência social no Brasil, portanto, possui elementos explicados pela lógica de *blame avoidande* e de aprendizado sobre potencial de punição eleitoral e de acionamento de recursos institucionais que reduzem o custo da imposição de perdas ao eleitorado.

Os defensores das reformas perceberam que a conversão de apoio a medidas de redução de direitos e punição eleitoral não era automática. O risco está atrelado muito mais à atuação de parlamentares cuja base eleitoral possui interesses intensos nas temáticas trabalhista e previdenciária. A imposição de perda de direitos a grupos mais numerosos do eleitorado, mas cuja decisão de voto não está centralizada na questão previdenciária, se mostrou politicamente viável e eleitoralmente pouco custoso. Alguns eleitores podem até ter punido políticos por terem apoiado reformas da previdência, mas esse posicionamento dos atores políticos não representou um risco à sua sobrevivência política. Grupos muito menos numerosos eleitoralmente e dotados de privilégios, no entanto, demonstraram capacidade de proteger seus direitos e constringer mais os atores políticos a registrarem em medidas que os prejudicaria.

Capítulo 9 – Referências Bibliográficas

Afonso, L. E.; Fernandes, R. Uma Estimativa dos Aspectos Distributivos da Previdência Social no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, 59(3):295-334, 2005.

Allan, Scruggs. Political Partisanship and Welfare State Reform In Advanced Industrial Societies. *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 3, 2004, pp. 496–512.

Arndt. The Electoral Consequences of Third Way Welfare State Reforms_ Social Democracy's Transformation and Its Political Costs. Amsterdam University Press, 2013.

Arnold, R. D. The Logic of Congressional Action. New Haven & London: Yale University Press, 1990.

Beland, D. Does Labor Matter? Institutions, Labor Unions and Pension Reform in France and the United States. *Journal of Public Policy*, 21(2): 153-172, 2001.

Bonoli, G. The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe. Cambridge University Press, Cambridge, p. 188, 1990.

Bonoli, G; Palier, B. How do welfare states change? Institutions and their impact on the politics of welfare state reform in Western Europe. *European Review*, Vol 8, N. 3, p. 333-352, 2000.

Bonoli, G; Palier, B. When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy and Administration*, Vol. 41, Issue 6, p. 555-573, 2007.

Brasil. Parecer N° 273, de 2019. Senado Federal, Brasília, 2019, 4 p.

Brasil. Parecer N° 274, de 2019. Senado Federal, Brasília, 2019, 46 p.

Brasil. Parecer N° 76, de 2019. Senado Federal, Brasília, 2019, 31 p.

Brasil. Relatório do Projeto de Lei 1654/2019. Câmara dos Deputados, Brasília, 2019, 161 p.

Castanheira Garrido, Gen. Div Eduardo. A reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas e os efeitos na redução dos gastos do governo. Blog do Exército, Agosto de 2016. Disponível em:

Centro de Pagamentos do Exército. Conheça seu comprovante de rendimentos. Brasília, 2021.

Cesário, P. S. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. *Rev. Sociol. Polit.* 24 (59), 2016.

Esping-Andersen, G. Power and distributional regimes. *Politics and Society*, 14 (2), p.185-222, 1985.

_____. The three worlds of welfare capitalism. Princeton University Press, 1990.

O Estado de São Paulo. Oposição apoia reivindicações de militares. O Estado de São Paulo, 28 de março de 2001. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/oposicao-apoia-reivindicacoes-de-militares/>.

_____. FHC diz que está em falta com o Exército. O Estado de São Paulo, 12 de dezembro de 2000. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/fhc-diz-que-esta-em-falta-com-o-exercito/>.

_____. Militares protestam contra mudança na remuneração. O Estado de São Paulo, 28 de março de 2001. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/militares-protestam-contra-mudanca-na-remuneracao/>.

Exército Brasileiro. Ideias-Força do Sisitema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj1xZDm25P_AhUJsJUCHcyIA4EQFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.eb.mil.br%2Fdocuments%2F10138%2F7880795%2FCartilha%2BProte%25C3%25A7%25C3%25A3o%2BSocial%2F8f3fc6e2-9a90-480f-a74b-0dd2ff6324f5&usg=AOvVaw0xCKY3IK1iitzzcy-qTNBs. Brasília, [2016?].

Ferreira, C. R. Aposentadorias e Distribuição da Renda no Brasil: uma nota sobre o período 1981 a 2001. *Revista Brasileira de Economia*, v. 60 n. 3, p. 247–260, 2006.

Figueiredo, A; Limongi, F. Reforma da Previdência e Instituições Políticas. *Revista Novos Estudos*, 51, p. 63-90, 1998.

Folha de S.Paulo. Militares terão reajuste antecipado. Folha de S.Paulo, São Paulo, 20 de fevereiro de 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc20029806.htm>.

_____. FHC almoçar com oficiais das Forças Armadas. Folha de S.Paulo, 12 de dezembro de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u12330.shtml>.

_____. FHC cria comissão sobre remuneração de militares. Folha de S.Paulo, São Paulo, 9 de agosto de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u4191.shtml>.

_____. FHC promete aumento a militares. Folha de S.Paulo, 13 de dezembro de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u27556.shtml>.

_____. Fonte de recursos para aumento está indefinida. Folha de S.Paulo, 13 de dezembro de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1312200003.htm>.

_____. Governo corta gastos para pagar reajuste. Folha de S.Paulo, 30 de dezembro de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3012200005.htm>.

_____. Militares querem um salário-base maior. Folha de S.Paulo, 3 de março de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0303200010.htm>.

_____. Reajuste de militares será pago em quatro parcelas a partir de 2001. Folha de S.Paulo, 15 de novembro de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1511200017.htm>.

_____.; Nahass, Daniela. Após reajuste, generais não aplaudem FHC. Folha de S.Paulo, 13 de dezembro de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1312200002.htm>.

França, William. Reajuste de militares será pago em duas parcelas. Folha de S.Paulo, 10 de dezembro de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1012200006.htm>.

Gerring, J. Qualitative Methods. *Annual Review of Political Science*, 20:15–36, 2017

Green-Pedersen - 2002 - The Politics of Justification: Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998. Amsterdam University Press, 2002.

Hausermann, S Changing coalitions in social policy reforms: the politics of new social needs and demands. *Journal of European Social Policy*, 16(1):5-21, 2006.

Hausermann, S. The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: modernization in hard times. Cambridge University Press, 2010.

Huber, E.; Stephens, J. Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets. The University of Chicago Press, 2001.

Jard da Silva, S. 2018. Sindicalismo, política e reforma da previdência no Governo Lula. Working Paper, Universidade de Coimbra.

Jensen et al. (2017) Policy instruments and welfare state reform. *Journal of European Social Policy* 1–16.

Korpi, Palme. New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization_welfare regress in 18 countries. *The American Political Science Review*, Vol. 97, No. 3 (Aug., 2003), pp. 425-446

Medeiros, M; Souza, P. H. G. F. Previdências dos trabalhadores dos setores público e privado e desigualdade no Brasil. *Economia Aplicada*, v. 18, n. 4, 2014, pp. 603-623.

Medina, Humberto. Fim da pensão das filhas de militares está sob análise. Folha de S.Paulo, São Paulo, 24 de outubro de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2410200007.htm>.

Melo, C.; Anastasia, F. A reforma da previdência em dois tempos. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, N. 2, p. 301-332, 2005.

_____.; Ministério da Economia. PL de Reestruturação das Forças Armadas. Brasília, 2019.

Ministério da Defesa. Cartilha de Proteção Social. Brasília, 2019.

Pierson, P. Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

_____. Coping with Permanent Austerity. In.: Pierson, P. (org). The New Politics of the Welfare State. Oxford University Press, p. 410 – 456, 2001.

Rangel, L. A. Aspectos distributivos do regime de previdência dos servidores públicos. IPEA, TD 1617, 2011.21

Rodrigues, Fernando. Oficiais querem ter aumento antes do Natal. Folha de S.Paulo, São Paulo, 21 de outubro de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2110200008.htm>.

Schumacher, G. et al. Political Parties' Welfare Image, Electoral Punishment and Welfare State Retrenchment. Comparative European Politics Vol. 11, N. 1, 2012.

Secretaria de Orçamento Federal. Portaria Conjunta nº5. Anexo I - Quatitativo Físico de Pessoal. Tabela 3 - Militares. Brasília, 2015.

_____. Portaria Conjunta nº5. Anexo II - Remuneração/Subsídio de Cargo Efetivo/Posto/Graduação. Tabela 3 - Militares. Brasília, 2015.

Shepsle, K. Analyzing Politics: rationality, behavior and institutions. New York: WW Norton & Company, 1990.

Silveira, Wilson. Pensão emperra reajuste a militares. Folha de S.Paulo, São Paulo, 19 de outubro de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u9194.shtml>.

Siqueira, Leandro. FHC define com ministros reajuste para militares. Folha de S.Paulo, São Paulo, 14 de novembro de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u10988.shtml>.

Weaver, R. K. The Polotics of Blame Avoidance. Journal of Public Policy, 6, pp 371-398.

Wenzelburger, G. Political Strategies and Fiscal Retrenchment Evidence from Four Countries. West European Politics, Vol. 34, No. 6, 1151–1184, 2011