

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

MARINA BROSTULIN VIDA PUCHALSKI

O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE PALMEIRA/PR

PONTA GROSSA

2022

MARINA BROSTULIN VIDA PUCHALSKI

O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE PALMEIRA/PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais Aplicadas. Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: Estado, Direitos e Políticas Públicas.

Orientadora: Professora Doutora Lúcia Cortes da Costa.

PONTA GROSSA

2022

P977 Puchalski, Marina Brostulin Vida
O desafio da sustentabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência social: um estudo no Município de Palmeira/PR / Marina Brostulin Vida Puchalski. Ponta Grossa, 2022.
107 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Profa. Dra. Lucia Cortes da Costa.

1. Previdência social. 2. Regimes próprios de previdência social. 3. Reforma da previdência. 4. Sustentabilidade. I. Costa, Lucia Cortes da. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 341.6

TERMO DE APROVAÇÃO

MARINA BROSTULIN VIDA PUCHALSKI

“O desafio da sustentabilidade na gestão dos regimes próprios de Previdência Social: um estudo no município de Palmeira/PR”.

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 29 de abril de 2022.

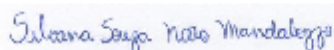
Assinatura pelos Membros da Banca:



Prof.^a Dra. Lucia Cortes da Costa - UEPG-PR – Presidente



Prof. Dr. Mario Procopiuck - PUC-PR - Membro Externo



Prof.^a Dra. Silvana Souza Netto Mandalozzo - UEPG-PR - Membro Interno

Prof. Dr. Alejandro Hugo Del Valle - UNMDP-ARG - Suplente Externo

Prof.^a Dra. Lenir Aparecida Mainardes da Silva - UEPG-PR - Suplente Interno

Ao meu filho Luiz Felipe, minha força e resiliência nesta jornada única de maternidade e pós-graduação.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelas bênçãos e proteção nesta caminhada pessoal, profissional e acadêmica.

À minha família: meus pais, irmão, esposo e meu filho, Luiz Felipe, nascido em meio à trajetória do mestrado, a quem também dedico essa conquista. Conciliar os desafios da maternidade com o trabalho e estudo não foi fácil, mas, nas palavras de Santa Tereza d'Ávila, “é justo que muito custe o que muito vale”. As nossas conquistas exigem grandes esforços e é justo que seja assim. Pois aquilo que se conquista com amor, não se pode mensurar.

À minha orientadora, Professora Dr.^a Lucia Cortes da Costa, por acreditar no meu trabalho e pela condução da orientação, pela enorme contribuição no desenvolvimento da pesquisa e construção do conhecimento e por ter me possibilitado o alcance de uma compreensão sobre a previdência social que me instiga a questionar o caminho das reformas deste direito social.

Aos meus colegas de trabalho do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira, que dividem comigo diariamente as inquietações que motivam esta pesquisa, pelo companheirismo, incentivo e pelas infinitas contribuições com o trabalho.

À Universidade Estadual de Ponta Grossa, a qual me oportunizou a realização da minha graduação e novamente me recepcionou para realizar este mestrado. Estendo o agradecimento a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, pela oportunidade de estudo que me fez conhecer e compreender o mundo a partir de outra perspectiva.

RESUMO

O presente trabalho dedica-se ao estudo dos Regimes Próprios de Previdência Social, especialmente aqueles mantidos pelos Municípios. Com a EC n° 103/2019, foi delegada aos Municípios a competência de determinar as regras de aposentadoria dos seus regimes. Por outro lado, a mesma EC n° 103/2019 não deixou de externar a preocupação com a existência e sustentabilidade destes regimes, ao estabelecer normas destinadas aos mesmos, visando a manutenção de seu equilíbrio financeiro e atuarial. Com essas premissas, o trabalho escolhe como objeto de estudo o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira, para investigar quais fatores foram determinantes para a origem do desequilíbrio dos regimes de previdência dos servidores públicos, e se é possível manter nos Municípios de pequeno porte, como o de Palmeira, um sistema de previdência para os servidores públicos sustentável para as gerações atuais e futuras. O objetivo geral da pesquisa foi demonstrar a origem e os fatores determinantes para o desequilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira, e evidenciar se é possível manter nos Municípios de pequeno porte, como o de Palmeira, um regime próprio sustentável. A pesquisa tem ainda como objetivos específicos: sistematizar uma fundamentação teórica sobre o tema da pesquisa – previdência social, trazendo o histórico de desenvolvimento desta política pública no Brasil; detalhar o desenvolvimento da previdência social dos servidores públicos no Brasil, com sua criação e reformas; analisar os critérios para alcançar a regularidade previdenciária; analisar os dados referentes ao Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira. Para tanto, a pesquisa emprega estudo quantitativo e qualitativo, valendo-se de revisão bibliográfica, a partir de referenciais teóricos que tratam do tema da pesquisa, de pesquisa documental da legislação correlata e de dados referentes ao regime próprio estudado. Ainda, a pesquisa a ser desenvolvida é exploratória, buscando uma aproximação sobre a temática a ser pesquisada. O trabalho apresenta uma contribuição para os gestores do Município estudado, ao se propor a estudar a fundo questões relativas à gestão do regime, no momento em que os Municípios são instigados a promoverem reformas em seus regimes próprios. Como principais resultados, a pesquisa detalha que as razões que levam a existência de um déficit no regime próprio do Município de Palmeira podem ser verificadas desde a sua criação, e são multifatoriais. Ainda, aponta-se que a busca por um regime sustentável, perpassa pelo atendimento o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, que pressupõe estratégias de gestão com transparência, planejamento, capacitação e controle dos riscos na gestão dos recursos previdenciários.

Palavras-chave: Previdência Social; Regimes Próprios de Previdência Social; Reforma da Previdência; Sustentabilidade.

ABSTRACT

The present work is dedicated to the study of the Own Social Security Regimes, especially those maintained by the Municipalities. With EC n° 103/2019, municipalities were delegated the competence to determine the retirement rules of their schemes. On the other hand, the same EC n° 103/2019 did not fail to express concern about the existence and sustainability of these regimes, by establishing rules for them, aiming to maintain their financial and actuarial balance. With these assumptions, the work chooses as its object of study the Own Social Security Regime of the Municipality of Palmeira, to investigate which factors were decisive for the origin of the imbalance in the social security systems of public servants, and if it is possible to maintain in small municipalities such as the one in Palmeira, a pension system for public servants that is sustainable for current and future generations. The general objective of the research was to demonstrate the origin and the determining factors for the financial and actuarial imbalance of the Own Social Security Regime of the Municipality of Palmeira, and to show whether it is possible to maintain in small municipalities, such as Palmeira, a system of their own, sustainable for current and future generations. The research also has as specific objectives: to systematize a theoretical foundation on the research theme – social security, bringing the history of development of this public policy in Brazil; detail the development of social security for public servants in Brazil, with its creation and reforms; analyze the criteria to achieve social security regularity; to analyze the data referring to the Own Social Security System of the Municipality of Palmeira. To this end, the research employs a quantitative and qualitative study, using a bibliographic review, based on theoretical references that deal with the research theme, documental research on related legislation and data referring to the specific regime studied. Still, the research to be developed is exploratory, seeking an approximation on the theme to be researched. The work presents a contribution to the managers of the studied Municipality, by proposing to study in depth issues related to the management of the regime, at the moment in which the Municipalities are instigated to promote reforms in their own regimes. As main results, the research details that the reasons that lead to the existence of a deficit in the own regime of the Municipality of Palmeira can be verified since its creation, and are multifactorial. Still, it is pointed out that the search for a sustainable regime, permeates the compliance with the principle of financial and actuarial balance, which presupposes management strategies with transparency, planning, training and risk control in the management of social security resources.

Keywords: Social Security; Own Social Security Schemes; Social Security Reform; Sustainability.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da proporção entre servidores ativos e inativos	84
Gráfico 2 - Comparativo entre receitas, despesas, resultado financeiros e resultado atuarial do RPPS de Palmeira.....	92
Gráfico 3 - Saldo Financeiro	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estado da arte no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)	17
Quadro 2 - Estado da arte no Portal de Periódicos da CAPES	18

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Massa de Segurados do RPPS de Palmeira	83
Tabela 2 - Evolução da proporção entre servidores ativos e inativos	84
Tabela 3 - Comparativo entre receitas, despesas, resultado financeiro e resultado atuarial do RPPS de Palmeira.....	91

LISTA DE SIGLAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADPREV	Sistema de Informações dos Regimes Próprios de Previdência no Serviço Público
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CONAPREV	Conselho Nacional dos Dirigentes dos Regimes Próprios de Previdência
CRP	Certificado de Regularidade Previdenciária
DAIR	Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DF	Distrito Federal
DPIN	Demonstrativo da Política de Investimentos
DPIR	Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses
DRAA	Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial
EC	Emenda à Constituição
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional da Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social

IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social Regime Geral de Previdência Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MPS	Ministério da Previdência Social
NTA	Nota Técnica Atuarial
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RCL	Receita Corrente Líquida
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SIM-AM	Sistema de Informações Municipais - Acompanhamento Mensal
SPREV	Secretaria de Previdência
SRPPS	Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 PREVIDÊNCIA SOCIAL: ORIGEM, EVOLUÇÃO E REFORMAS	22
1.1 ORIGEM DO DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL NA EUROPA: DA LUTA DA CLASSE TRABALHADORA AO DESENVOLVIMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL	22
1.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	29
1.3 REFORMAS NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL: AGENDA REFORMISTA DOS ANOS 1990, AJUSTE FISCAL E O DISCURSO CONTRA O SERVIDOR PÚBLICO	36
2 REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS	48
2.1 PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988	48
2.2 EXPANSÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	53
2.3 REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS DE 1998, 2003 E 2005	57
2.4 REGIMES PRÓPRIOS E EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019.....	66
3 SUSTENTABILIDADE DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	72
3.1 EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL	72
3.2 EXIGÊNCIAS LEGAIS QUANTO À REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA ...	73
3.3 INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA LEI Nº 9.717/1998	75
3.4 A AVALIAÇÃO DE RISCOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	76
3.5 OUTRAS ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DE REGIMES PRÓPRIOS	77
4 ANÁLISE DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PALMEIRA	81
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO	81
4.2 PERFIL DO RPPS PESQUISADO	82
4.2.1 Criação, instituição e funcionamento	85
4.2.2 Benefícios oferecidos	88
4.2.3 Aspectos de Gestão.....	89
4.2.4 Situação Financeira e atuarial.....	90

CONCLUSÃO	96
REFERÊNCIAS	100

INTRODUÇÃO

A Previdência Social se constitui como uma importante política social de proteção aos cidadãos, por seu caráter de garantia de renda ao indivíduo nos momentos de incapacidade laboral temporária ou permanente, em que não é possível manter o próprio sustento ou de seus dependentes, seja por motivos de velhice, doença ou morte. É, portanto, a previdência, uma política pública importante dimensão social, por garantir renda e existência digna aos indivíduos, quando advém dificuldade para o sustento próprio.

A construção histórica desta política pública remonta ao surgimento e expansão do capitalismo, que deu origem a novas classes sociais: a burguesia, detentora dos meios de produção, e a classe trabalhadora, submetida ao assalariamento com a venda do tempo de trabalho. As primeiras políticas destinadas a proteção social do trabalhador devem-se, portanto, à organização e mobilização da classe trabalhadora no final do século XIX e início do século XX (BEHRING; BOSCHETTI, 2009). Insatisfeita com as péssimas condições de trabalho a que eram submetidas, a pressão e luta da classe trabalhadora faz com que o Estado abrande seus ideais liberais e assuma um padrão de proteção social.

Um dos marcos desse momento são as legislações elaboradas por Otto von Bismarck na Alemanha, criando um modelo que, através do recolhimento de contribuições devidas por empregados e empregadores, propiciava a cobertura de benefícios por doença, invalidez, velhice e acidente de trabalho. O modelo bismarckiano é um marco para a proteção social, pela sua importância para a classe trabalhadora, uma vez que o Estado passou a regulamentar as relações entre capital e trabalho, transformando o cenário ao prever direitos e proteção social, ainda que a um grupo específico, de trabalhadores empregados.

No Brasil, por sua vez, o que marca o ponto de partida da instituição do sistema previdenciário é a Lei Eloy Chaves, sendo, em 1923, o primeiro ato governamental de criação de seguros sociais para trabalhadores urbanos no Brasil.

O sistema previdenciário no Brasil, ao longo dos anos, passou por modificações e reformas, convivendo, hoje, com dois sistemas públicos distintos: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) destinado aos trabalhadores em geral que contribuem para o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), destinados aos servidores públicos.

Verticalizando a temática da Previdência Social à pesquisa desta dissertação, voltamos nosso interesse ao estudo dos Regimes Próprios de Previdência Social, delimitando o foco para aqueles mantidos pelos Municípios.

O interesse inicial a debruçar-se pela temática decorreu do contexto das discussões da Reforma da Previdência Social que estiveram em pauta no Estado brasileiro nos últimos anos, desde a proposição da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 287/2016, em 6 de dezembro de 2016, que não chegou a ser aprovada, até a recém aprovada Reforma da Previdência, que resultou na Emenda à Constituição (EC) n° 103/2019, de 12 de novembro de 2019.

Assim, no decorrer dos estudos do Mestrado em Ciências Sociais aplicadas, foi aprovada uma Reforma da Previdência Social. Embora tenha promovido profundas alterações no Regime Geral de Previdência Social e no Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos federais, a EC n° 103/2019 não alterou as regras de concessão de benefícios do RPPS de Estados e Municípios, delegando, aos mesmos, a competência de determinar as regras de aposentadoria dos seus regimes.

Por outro lado, a mesma EC n° 103/2019 não deixou de externar a preocupação com a existência e sustentabilidade destes regimes, ao estabelecer normas destinadas aos mesmos, como, por exemplo, a exigência de criação de Regime de Previdência Complementar (artigo 40, §14 da Constituição Federal), limitando o valor das aposentadorias dos servidores ao teto do regime geral, e destinando recursos financeiros que seriam destinado ao regime próprio a uma previdência privada; a vedação da criação de novos regimes próprios e a previsão de que Lei Complementar estabelecerá regras para extinção dos já existentes (artigo 40, §22 da Constituição Federal).

Existem no Brasil, segundo dados de 2020 do Ministério do Trabalho e Previdência Social¹, 2.152 Regimes Próprios de Estados e Municípios, que asseguram proteção previdenciária a mais de 7 milhões de segurados, dentre servidores ativos, aposentados e pensionistas². Estes regimes próprios, em conjunto, apresentaram no ano de 2020 um déficit atuarial de R\$ 2.595.482.410.544,40 (dois trilhões, quinhentos e noventa e cinco bilhões, quatrocentos e oitenta e dois milhões, quatrocentos e dez mil, quinhentos e quarenta e quatro reais e quarenta centavos (conforme informações apresentadas pelos próprios regimes próprios e consolidadas pela pasta).

¹ Durante o governo Jair Bolsonaro, iniciado em 2019, foi extinta a pasta do Ministério da Previdência Social, alocada, então, no Ministério da Economia. Entretanto, o mesmo governo recriou a pasta com a edição da Medida Provisória (MP) 1058/2021, que altera a estrutura do Ministério da Economia para a criação do Ministério do Trabalho e Previdência.

² Dados disponíveis no site do Governo Federal, sistematizados no Anuário Estatístico da Previdência Social através de dados coletados no CADPREV (Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social) (BRASIL, 2020a).

Diante deste cenário, percebe-se uma tendência de consideração a extinção dos RPPS, incentivada pela EC nº 103/2019, em seu artigo 34³. Tal movimento é percebido e sinalizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2021).

Descortina-se, assim, à administração pública, o desafio de buscar o equilíbrio financeiro e atuarial de seus regimes de previdência, e, de igual sorte, manter a política de proteção social garantindo o gozo de benefícios previdenciários aos seus segurados, o que perpassa pelo conhecimento aprofundado da gestão do regime próprio.

Ademais, o EC nº 103/2019 deu autonomia para os Municípios realizarem reformas nos critérios de concessão de benefícios de aposentadoria. Assim, deposita-se o problema apenas no alcance dos benefícios assegurados aos servidores públicos, embora nos pareça relevante questionar se a origem do desequilíbrio hoje enfrentado pelos regimes próprios não esteja ligado a outras causas.

Esta pesquisa delimita, como objeto de análise, o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira. O interesse pelos Regimes Próprios decorre da prática profissional desta pesquisadora enquanto procuradora do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira, autarquia previdenciária municipal destinada aos servidores públicos do Município de Palmeira.

Ademais, o trabalho pode representar uma contribuição para os gestores do Município estudado, ao se propor a estudar a fundo questões relativas à gestão do regime, no momento em que os Municípios são instigados a promoverem reformas em seus regimes próprios.

Em um levantamento prévio, a fim de se buscar o estado da arte, levantou-se junto ao Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com o termo “Regime Próprio de Previdência Social”. Como resultado, foram encontradas 70 dissertações ou teses com o termo. Após uma análise dos títulos e resumos, foram destacados 15 trabalhos que guardam relação com tema, ao tratar

³ Art. 34. Na hipótese de extinção por lei de regime previdenciário e migração dos respectivos segurados para o Regime Geral de Previdência Social, serão observados, até que lei federal disponha sobre a matéria, os seguintes requisitos pelo ente federativo:

I - assunção integral da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do regime extinto, bem como daqueles cujos requisitos já tenham sido implementados antes da sua extinção;

II - previsão de mecanismo de ressarcimento ou de complementação de benefícios aos que tenham contribuído acima do limite máximo do Regime Geral de Previdência Social;

III - vinculação das reservas existentes no momento da extinção, exclusivamente:

a) ao pagamento dos benefícios concedidos e a conceder, ao ressarcimento de contribuições ou à complementação de benefícios, na forma dos incisos I e II; e

b) à compensação financeira com o Regime Geral de Previdência Social.

Parágrafo único. A existência de superavit atuarial não constitui óbice à extinção de regime próprio de previdência social e à consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social.

especificamente sobre a gestão dos regimes próprios de previdência social, sua sustentabilidade e equilíbrio financeiro e atuarial. No quadro a seguir, expõe-se os trabalhos encontrados, por título, qual a pós-graduação em que foi desenvolvido e data da publicação.

Quadro 1 - Estado da arte no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

(continua)

Título	Pós-graduação em que foi desenvolvido - Instituição de ensino	Data da publicação
O regime próprio de previdência social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais: história, atualidade e perspectiva	Mestrado em Administração Pública - Fundação João Pinheiro (Escola de Governo), Belo Horizonte	01/03/2002
Regimes Próprios de Previdência Social: o papel do controle na manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema	Mestrado Profissionalizante em ECONOMIA - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre	01/07/2003
O regime próprio de previdência social no município: estudo de casos em Minas Gerais.	Mestrado Profissionalizante em Administração - Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais, Belo Horizonte	01/08/2007
Implantação do Regime Previdenciário Próprio no Município de Pontal do Paraná.	Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí	01/04/2010
Impacto do regime próprio de previdência social no desenvolvimento local e o respectivo fortalecimento da autonomia municipal	Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social - Universidade Católica De Salvador, Salvador	01/05/2012
Alternativas futuras para o Sistema de Seguridade Social Brasileiro - um estudo de caso sobre o RIOPREVIDÊNCIA	Mestrado em População, Território e Estatísticas Públicas - Escola Nacional De Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro	28/02/2013
O regime próprio de previdência social e a autonomia dos municípios	Mestrado em Direito Político E Econômico - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo	02/05/2013
Uma função de reação para a análise da sustentabilidade do regime próprio de previdência social dos servidores do estado do Ceará no período 2003-2012	Mestrado Profissional em Economia - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza	17/12/2013
Equilíbrio Financeiro e Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social: contraponto entre o direito ao futuro e a situação dos municípios mineiros	Mestrado em Administração Pública - Fundação João Pinheiro (Escola de Governo), Belo Horizonte	01/03/2015

Quadro 1 - Estado da arte no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

(conclusão)

Título	Pós-graduação em que foi desenvolvido - Instituição de ensino	Data da publicação
Regime próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul: equilíbrio financeiro e atuarial	Mestrado Profissional em Economia - Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre	10/08/2016
Análise da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Sergipe	Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - Fundação Universidade Federal De Sergipe	05/12/2016
Estudo de caso sobre o regime próprio de previdência social do Estado do Ceará: contexto, modelagem e reformas	Mestrado Profissional em Economia - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza	27/11/2017

Fonte: Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Nota: elaborado pela autora.

Na sequência, buscou-se junto ao Portal de Periódicos da CAPES, com os termos “Regime próprio de Previdência social” + “Municípios”, resultando em 36 artigos em português, dos quais, após a leitura dos títulos e resumos, foram selecionados apenas 3 que se relacionam ao tema, conforme quadro a seguir:

Quadro 2 - Estado da arte no Portal de Periódicos da CAPES

Título	Data da publicação
Certidão de regularidade previdenciária e déficit atuarial dos regimes próprios de previdência social dos municípios cearenses: do caos previdenciário das entidades previdenciárias municipais no estado do Ceará	30/06/2013
Análise da Accountability no Instituto de Previdência Municipal dos Servidores Públicos do Município de Viçosa/ MG (IPREVI)	01/10/2018
Regime Próprio de Previdência Social: um Estudo da Sustentabilidade Financeira de um Município Potiguar	24/01/2019

Fonte: Portal de Periódicos da CAPES.

Nota: elaborado pela autora.

Dos trabalhos analisados, foi possível ver por onde já caminharam os estudos sobre o tema, quais as referências utilizadas e os resultados encontrados pelos estudos. Em que pese haja estudos que se debrucem sobre a análise da sustentabilidade dos regimes próprios de

previdência, não se encontraram estudos que tratem da temática após as modificações das EC nº 103/2019.

Para além da atuação profissional que motiva esta pesquisa, e da atualidade dos debates em razão das reformas trazidas pela EC nº 103/2019, a escolha pelo Município de Palmeira, cuja população estimada pelo IBGE, em 2021, é de 34.109 habitantes (IBGE, 2022), reflete a realidade vivenciada pela grande maioria dos Regimes Próprios existentes no país. Segundo dados consolidados pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS da Secretaria de Previdência - SPREV e divulgados no site do Governo Federal (BRASIL, 2020b), quase metade dos regimes próprios são vinculados a Municípios que possuem população entre 10 mil e 50 mil habitantes.

Apresenta-se, assim, a questão de partida que orienta a pesquisa: partindo do conhecimento prévio de que há um déficit atuarial no RPPS do Município de Palmeira, quais fatores foram determinantes para a origem do desequilíbrio e quais as causas que levaram o regime próprio a ser deficitário?

A partir da questão de partida, vislumbra-se um segundo questionamento: é possível manter nos Municípios de pequeno porte, como o de Palmeira, um sistema de previdência para os servidores públicos sustentável para as gerações atuais e futuras?

A previdência do servidor público, ainda que se destine a grupo específico de cidadãos (servidores públicos), é de interesse de toda a sociedade, uma vez que é a sociedade como um todo, através dos tributos recolhidos, que financia esses sistemas de previdência. Ademais, pela própria natureza do servidor público, de servir ao Estado na prestação de serviços públicos, servindo à própria sociedade, é de interesse de todos que as carreiras públicas continuem a existir e a atrair pessoas qualificadas.

O compromisso da pesquisa é o de contribuir para o debate em torno da temática da reforma da previdência dos servidores públicos, que, após a edição da EC nº 103/2019, foi delegada aos Municípios.

Pretende-se com a pesquisa, enquanto objetivo geral, demonstrar a origem e os fatores determinantes para o desequilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira.

Para isto, a pesquisa compreende como objetivos específicos: sistematizar uma fundamentação teórica sobre o tema da pesquisa – previdência social, trazendo o histórico de desenvolvimento desta política pública no Brasil; detalhar o desenvolvimento da previdência social dos servidores públicos no Brasil, com sua criação e reformas; analisar os critérios para

alcançar a regularidade previdenciária; analisar os dados referentes ao Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira.

A pesquisa emprega estudo quantitativo e qualitativo, no que tange a obtenção de dados descritivos sobre a situação estudada. Ainda, a pesquisa desenvolvida é exploratória, buscando uma aproximação sobre a temática a ser pesquisada.

Como universo de pesquisa elege-se o Município de Palmeira. A pesquisa se vale de revisão bibliográfica, a partir de referenciais teóricos que tratam do tema estudado.

O trabalho também se vale de pesquisa documental com o levantamento da legislação federal referente aos Regimes Próprios de Previdência Social, de normativas próprias no Ministério do Trabalho e Previdência Social que tratam sobre o tema, além de dados sistematizados pela Pasta, como o CADPREV, Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social e Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS e, ainda, legislação municipal que disciplina referente ao Regime Próprio do Município de Palmeira. Ainda como pesquisa documental, utiliza-se de bancos de dados nacionais e municipais, como IBGE, IPARDES, Portal da Transparência e a Câmara Municipal, para levantar dados referentes ao histórico do regime próprio.

O trabalho está organizado em quatro capítulos. No primeiro capítulo, detalha-se o desenvolvimento da política social da previdência social, quanto a sua origem a partir do desenvolvimento do capitalismo, forjada na luta da classe trabalhadora por condições dignas de trabalho. Neste capítulo também tratamos do desenvolvimento da previdência social no Brasil, e as reformas pela qual esta política social passou a partir dos novos arranjos do capitalismo.

No segundo capítulo, trata-se do desenvolvimento, no Brasil, da previdência do servidor público. Detalha as peculiaridades desse sistema previdenciário, uma vez que aposentadoria dos servidores era vista como uma extensão de sua relação de trabalho, um direito inerente à condição de servidor, sem caráter previdenciário ou contributivo. Este capítulo também detalha a nova organização deste sistema previdenciário dos a partir da Constituição de 1988, que resultou na criação e expansão de regimes próprios de previdência social. O capítulo também detalha as reformas constitucionais nesse sistema, destacando que a reforma implementada pela EC nº 103/2019 delegou aos Estados e Municípios a competência de elaborar reformas nos seus próprios regimes.

No terceiro capítulo, o trabalho detalha a importância do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes próprios de previdência social, princípio este que se encontra estabelecido na Constituição Federal de 1988, introduzido pela EC nº 20/1998. Além disso, o trabalho traz a legislação federal e normativas do Ministério do Trabalho e Previdência Social

que buscam definir critérios de regularidade previdenciária, e serem cumpridas pelos regimes próprios de previdência social na busca pela sustentabilidade desses sistemas.

Por fim, no quarto capítulo, trazemos os dados levantados no regime próprio estudado. Buscaram-se dados referentes à massa de segurados, ao histórico de criação e funcionamento do regime próprio, dados de gestão e também dados financeiros. Com esses dados, buscou-se avaliar a existência de fatores mencionados pelos referenciais teóricos como impactantes para a existência de déficits atuariais nos regimes próprios, além de traçar um comparativo com as exigências de regularidade previdenciária e as ações já implementadas pela autarquia previdenciária na busca pela sustentabilidade do regime.

Como conclusão, o trabalho assinala que a origem do déficit hoje enfrentado pelo Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira é multifatorial, e tem razões históricas, podendo ser apontadas desde a sua criação. Além disso, verificamos também que a sustentabilidade do regime deve ser buscada para além da reforma nos benefícios, com estratégias de gestão, disponibilizadas por normativas legais e infralegais, que visam a transparência, planejamento, capacitação e controle dos riscos na gestão previdenciária.

1 PREVIDÊNCIA SOCIAL: ORIGEM, EVOLUÇÃO E REFORMAS

1.1 ORIGEM DO DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL NA EUROPA: DA LUTA DA CLASSE TRABALHADORA AO DESENVOLVIMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL

A previdência social, fundamental instrumento para a consecução do Estado do bem-estar, é a síntese de históricas lutas sociais objetivando a proteção do trabalhador e de seus dependentes nos momentos de desamparo, em que estes não podem manter o seu próprio sustento, seja por motivos de velhice, doença ou adversidades. É política pública que possui, portanto, importante dimensão social.

Segundo Behring e Boschetti (2009), o processo de desenvolvimento das políticas sociais se iniciou na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo após a Revolução Industrial, com a luta de classes e o desenvolvimento da intervenção estatal.

A proteção social, primordialmente, era delegada à caridade, conduzida pela Igreja (LENZA, 2013). Assim, não havia direito subjetivo à proteção social, mas sim mera expectativa, condicionada à existência de recursos da caridade.

De acordo com Behring e Boschetti (2009), no período antes do desenvolvimento do capitalismo, algumas responsabilidades sociais pontuais com características assistenciais eram assumidas por meio da caridade privada e ações filantrópicas não com o intuito de garantir o bem comum, mas sim de manter a ordem social.

A institucionalização de instrumentos de proteção social remonta às primeiras leis que surgiram na Europa que previram arrecadação e distribuição de recursos àqueles que se encontrassem incapacitados para garantir o próprio sustento.

Na Inglaterra instituiu-se, em 1601, a Lei dos Pobres (Poor Law). Esta lei é um marco importante para a proteção social, pois reconheceu-se que cabia ao Estado o auxílio aos necessitados. O socorro aos necessitados era feito por um fundo administrado pela Igreja⁴ que era formado pela arrecadação de uma taxa obrigatória (LENZA, 2013).

De acordo com Rosanvallon (1997), pela Lei dos Pobres, a Inglaterra foi o primeiro país no qual a assistência foi organizada de forma sistemática, fixando os primeiros parâmetros e as classes atendidas. A Lei estabelecia um tributo a ser cobrado das paróquias para a concessão de auxílios aos desprovidos de recursos, e é um marco quanto à institucionalização da assistência.

⁴ Nota-se que no período citado (século XVII) não havia clara distinção entre o clero e o Estado. A lei tinha caráter estigmatizante e ficava sob a administração das igrejas e das instituições de caridade e seus beneficiários deveriam prestar serviço obrigatório a estas instituições (ALVES, 2015).

Embora esta manifestação represente um antecedente relevante, Behring e Boschetti (2009) destacam que essas legislações, anteriores ao processo da Revolução Industrial, tinham como objetivo estabelecer um código coercitivo de trabalho, ao determinar ao pobre a aceitação de qualquer trabalho que lhe fosse oferecido. Além do mais, como destacam os autores, não havia a perspectiva de direito, já que a Lei era sustentada por um pretenso dever moral e cristão de ajuda.

O desenvolvimento da proteção social remonta o processo de assalariamento do trabalhador, que ocorre a partir da Revolução Industrial, com a mudança de uma sociedade até então marcada pelo feudalismo.

Segundo Silva (2012), com a descoberta de novas rotas comerciais para outros continentes, começa a ruir a antiga ordem feudal, acelerando as trocas comerciais e o processo de acumulação com o consumo das mercadorias vindas do Oriente. Além disso, houve também a expansão das cidades, motivadas pela atividade comercial. Surge um novo grupo social, marcado pela riqueza agora expressa não pela posse da terra, mas pela acumulação do dinheiro, qual seja, a burguesia (SILVA, 2012).

A burguesia logo entendeu que necessitava de trabalhadores à disposição no mercado. O capitalismo se fundamenta na exploração de trabalhadores, que nada possuem para comercializar além da força de trabalho. A única forma de garantir a sobrevivência e assegurar a própria subsistência, é converter a força de trabalho em mercadoria. Assim, o capitalismo se mantém a partir da dominação da classe que detém os meios de produção, sobre outra classe, por meio da exploração do trabalho (SILVA, 2012).

Destaca-se então a origem de duas classes distintas, os detentores dos meios de produção, a burguesia, e aqueles que dependiam de sua força de trabalho para sobreviver, a classe trabalhadora. Na relação capital e trabalho, a classe trabalhadora é obrigada a vender a sua força de trabalho em troca de um salário, para manter sua subsistência (ALVES, 2012).

Neste momento histórico, predominavam as ideias do liberalismo, com suas ideias de valorização do interesse individual, e do predomínio do mercado, de forma que trabalho era visto como mercadoria, regulado pelo livre mercado (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

A ideologia liberal, como explana Behring e Boschetti (2009, p. 56):

[...] introduz a tese que vai se cristalizar como um fio condutor da ação do Estado liberal: cada indivíduo agindo em seu próprio interesse econômico, quando atuando junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo. É o funcionamento livre e ilimitado do mercado que asseguraria o bem-estar. É a 'mão invisível' do mercado livre que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum. O predomínio do mercado como supremo regulador das reações sociais, contudo, só pode se realizar na condição de uma suposta ausência de intervenção

estatal. O papel do Estado, uma espécie de mal necessário na perspectiva do liberalismo, resume-se a fornecer a base legal com a qual o mercado pode maximizar os ‘benefícios dos homens.’

Vale lembrar que no contexto da eclosão do capitalismo e da ideologia liberal, surge a ideia de direitos individuais, relativos à liberdade e à propriedade, considerados de primeira dimensão, cujo caráter é negativo, ou seja, o Estado deve ser abster de agir para assegurar tais direitos.⁵

Dessa forma, as relações de trabalho não gozavam de nenhuma regulamentação, e a classe trabalhadora não contava com nenhuma proteção estatal, estando submetida a condições precárias de trabalho.

O Estado liberal, por sua vez, assumia um papel “neutro” orientado a garantir a liberdade individual, assegurando o direito à propriedade privada e o livre mercado, sendo um Estado policial e repressor (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

A mudança neste Estado liberal se deu partir da mobilização e organização da classe trabalhadora, no final do século XIX e início do século XX (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

Neste sentido:

A consciência coletiva em relação às péssimas condições de trabalho a que eram submetidos os trabalhadores, os baixos salários, a submissão a jornadas de trabalho exorbitantes, a falta de proteção contra acidentes de trabalho e a falta de descanso, haja vista a impossibilidade de lazer, fez essa classe concluir que não era destinatária dos benefícios advindos do aumento da produção de bens e do desenvolvimento tecnológico. Isto fez surgir as primeiras reivindicações trabalhistas. [...] Os trabalhadores, neste processo, obrigados a vender-se diariamente, viviam em condições análogas à de mercadoria na sociedade capitalista, um bem de comércio como qualquer outro. (CARVAHO, 2015, p. 16-17)

De acordo com Carvalho (2015), diversas manifestações expressas em greves e violentas revoltas acabaram eclodindo por toda a Europa, com a classe trabalhadora exigindo melhores condições de vida e de trabalho. Some-se a isso o surgimento de estudos com viés social, como os estudos de o Manifesto Comunista (MARX; ENGELS, 1848), incitando a união dos trabalhadores a fim de afrontar a lógica do capital e o Estado liberal (CARVALHO, 2015).

⁵ Em “A era dos direitos”, Norberto Bobbio (1993) afirma que o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases. Se inicia com a garantia de direitos de liberdade. Com liberdade para pensar e agir, o indivíduo passa a exercer seus direitos políticos e com isso possibilitar a reivindicar seus direitos sociais, que são o último passo de transformação da sociedade na conquista da cidadania, conforme preceitua Carvalho (2002). Direitos civis são aqueles relativos à liberdade, à vida, à igualdade, à propriedade. Direitos políticos estão relacionados à participação em demonstrações políticas, votar e ser votado. Direitos sociais, por sua vez, são aqueles relativos ao trabalho, à educação, saúde a aposentadoria, e dependem de prestações positivas por parte do Estado. Para Bobbio (1993), os direitos sociais significam um amadurecimento dos valores de um Estado, para um bem-estar e igualdade não apenas formal, mas que deve se concretizado por meio da atuação do Estado.

A organização e pressão da classe trabalhadora faz com que o Estado passe a abrandar seus princípios liberais e assuma um caráter mais social, embora, conforme enfatizam Behring e Boschetti (2009), não haja uma ruptura do Estado liberal, mas sim o reconhecimento de direitos sem abandonar os fundamentos capitalistas.

É neste momento histórico (final do século XIX e início do século XX) que o Estado capitalista assume algumas ações sociais. O perfil do Estado nos países capitalistas passa a adotar um novo padrão de proteção social, de forma gradual conforme vão ocorrendo os processos de luta da classe trabalhadora. Neste sentido:

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. Os autores são unânimes em situar o final do século XIX como o período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 64).

De acordo com Boschetti (2009), são dois os marcos da construção do sistema de seguridade e da forma como este se organizou no decorrer da história, sendo dois distintos modelos de proteção social: o modelo bismarkiano e o modelo beveridgiano.

Otto von Bismarck promoveu, na Alemanha⁶, legislações voltadas a regulamentar um sistema de proteção social, tendo sido aprovadas a Lei do Seguro Doença, em 1883, a Lei do Seguro Acidente, em 1884, e a Lei do Seguro de Invalidez e Velhice, em 1889 (NOGUEIRA, 2012).

O modelo adotado por Bismarck era distinto dos sistemas anteriores por ter natureza contributiva e compulsória, que era organizado por categorias profissionais, com recolhimento de contribuições devidas por empregados e empregadores, e propiciava a cobertura de benefícios por doença, invalidez, velhice e acidente de trabalho.

O modelo estabelecia uma poupança compulsória com recursos fruto de contribuições dos empregadores e dos trabalhadores. Além de não haver financiamento por parte do Estado, a cobertura de riscos era essencialmente contributiva, pois só contava com proteção aquele que contribuísse para o sistema.

Sobre o modelo de Bismarck, afirma Flickinger *apud* Nogueira (2012, p.27) que:

(As leis de Bismarck) internalizam o manejo dos riscos sociais dentro da própria Sociedade civil, sem a participação do Estado, cujo orçamento fica livre da contribuição própria. Em outras palavras, a política social de Bismarck devolve ao seu lugar de origem na Sociedade civil o manejo das crises causadas pelas atividades

⁶ O território que hoje corresponde à Alemanha é fruto de um processo de unificação territorial que levou ao surgimento deste Estado-nação, no final do século XIX.

econômicas. Em última instância, esta política social privilegia a desresponsabilização do Estado quanto à necessária solução dos problemas sociais. Consequentemente, as respostas às crises ficam vinculadas à lógica do processo econômico.

Para Esping-Andersen (1991), o modelo de seguro social proposto por Bismark era também uma forma de política de classe, que buscava, simultaneamente, consolidar as divisões entre assalariados, uma vez que aplicava programas distintos para grupos diferentes de classe de trabalhadores, resultando em fundos previdenciários diferenciados.

Ainda assim, o modelo bismarkiano é um marco para a proteção social, pela sua importância para a classe trabalhadora, uma vez que o Estado passou a regulamentar as relações entre capital e trabalho, transformando o cenário ao prever direitos e proteção social, ainda que a um grupo específico, de trabalhadores empregados.

Com o acontecimento das duas Guerras Mundiais, o contexto social e econômico fez com que a noção de proteção social devesse ser estendida a um número maior de segurados, sendo que, gradativamente, essa noção foi sendo ampliada, e desenvolvida a expressão seguridade social.

Em 1941, o governo inglês solicitou a uma comissão de especialistas nas áreas de saúde, educação e seguro social, a elaboração de relatórios para a estruturação de políticas sociais para o pós-guerra. O economista Willian Henry Beveridge presidiu a Comissão do Seguro Social, que apresentou, em 1942, o seu relatório, conhecido como Plano Beveridge (NOGUEIRA, 2012).

Este foi o principal referencial para os sistemas de seguridade social que foram elaborados posteriormente. Segundo Coelho (2007), o Plano Beveridge tinha como objetivo combater cinco males da sociedade moderna: necessidade, doença, ignorância, miséria e ociosidade. Para tanto, previa um sistema de seguridade, com os princípios de universalidade da cobertura social, unicidade dos sistemas e políticas sociais e uniformidade dos serviços. Ainda, o financiamento seria tripartite, pelo Estado, empregadores e empregados, e a execução caberia o Estado.

O modelo previsto no Plano Beveridge, portanto, propiciava políticas sociais de acesso universal, independente de contribuição, de acesso a todos os cidadãos.

Tratam-se, portanto, de dois modelos referenciais de sistemas de previdência social que se desenvolveram pelo século XX. Um de seguro social de natureza contributiva, de Bismark; e outro mais amplo, o de Beveridge, que se insere no conceito de seguridade social.

Sobre os termos seguro social e seguridade social, Boschetti (2003) afirma que o termo seguridade social não se confunde nem com *welfare state* (embora a sua caracterização seja

necessária para compreensão da intervenção social do Estado), nem com seguro social, que pode ser compreendido também pela expressão previdência social, já que compreenderia ao menos três elementos: seguros sociais, assistência médica e auxílios assistenciais.

Este período corresponde também a uma mudança na concepção de Estado, que passa a intervir mais na produção. De acordo com Behring e Boschetti (2009), a grande crise do capitalismo se dá com a crise de 1929, conhecida como Grande Depressão. As autoras destacam a mesma como um divisor de águas na qual passa-se a reconhecer que os pressupostos do liberalismo econômico estariam errados, e que eram necessárias medidas anticrise, dentre elas as políticas sociais, a fim de conter as crises cíclicas do capitalismo.

Nasce, neste período, a ideia de Estado Social, ou Estado de bem-estar (*Welfare State*). De acordo com Esping-Andersen (1991), o *Welfare State* atribui ao Estado a obrigação de prover o bem-estar dos indivíduos pertencentes àquele Estado, tendo a responsabilidade, desta forma, de garantir os direitos sociais. O *Welfare State* é aquele que compreende um conjunto de políticas sociais a serem desenvolvidas no sentido de prover a cobertura dos riscos advindos da invalidez, velhice, acidente de trabalho e desemprego. Nesta forma de Estado, o mesmo contempla o papel de reduzir as incertezas sociais agindo por meio de sistemas de proteção social, através de instrumentos regulatórios que minimizem os riscos sociais (COSTA; FERREIRA, 2013).

O fenômeno do *Welfare State* se expandiu após a II Guerra Mundial e também como consequência da crise de 1929 (FAVONI; SOUZA, 2004), com manifestações de responsabilidade social do Estado, que cumpre um papel estabilizador na tensão entre mercado e trabalho (WINCKLER; MOURA NETO, 1992).

Esping-Andersen (1991) identifica três regimes de bem-estar social. O modelo liberal, em que o Estado somente presta assistência quando ligada à comprovada necessidade, com modestos planos de previdência social em que não há garantia de universalidade, garantindo-se apenas o mínimo.

O regime de Bem-estar corporativista mantém sistemas em que os direitos sociais são garantidos de forma mais ampla. A previdência social é estatal e compulsória, porém os benefícios são concedidos conforme a contribuição, gerando diferenças de classe e status, como no modelo bismarckiano, em que a proteção está vinculada à condição de trabalhador.

Já no regime de bem estar social-democrata, prevalece o princípio da universalização, em que todos os seguimentos da sociedade possuem um mesmo sistema de seguro, com benefícios sustentados pelo Estado que atingem as diversas classes, sendo este sistema de inspiração beveridgiana (NOGUEIRA, 2012).

Nas décadas de 1950 e 1980 houve períodos de expansão do capitalismo, impulsionado pela internacionalização da economia mundial, com crescimento de investimentos, empregos e nível de escolaridade (FAVONI; SOUZA, 2004). Neste período, a economia capitalista mundial nos países desenvolvidos experimentou um baixo índice de desemprego que manteve os níveis de proteção social. Ocorre que, nas décadas posteriores o que se viu foi o inverso, com uma mudança na capacidade de gerar emprego, o que influenciou negativamente sobre os sistemas de proteção social (FAVONI; SOUZA, 2004).

Assim, os sistemas de previdência social começaram a passar por processos de reforma a partir da década de 1980. A reforma da previdência se insere em um contexto de reforma liberal do Estado oriunda de um conjunto de mudanças nas relações internacionais partir da “organização de um novo padrão de produção capitalista” (COSTA, 2006, p. 155).

Reformas de cunho liberal ganharam espaço nos debates políticos a partir da década de 1980, e iniciadas em países como Inglaterra e Estados Unidos passaram a ser incorporadas nas agendas de outros países, pressionando os Estados a mudarem a sua forma de atuar na regulação social (COSTA, 2006).

Segundo Costa (2006, p. 157), a agenda reformista que se observou no período “elencou como temas centrais o corte nos benefícios sociais, programas de privatizações, políticas voltadas para dar maior liberdade ao capital e desregulamentação do mercado de trabalho, com modificação das Leis trabalhistas e previdenciárias”.

Dessa forma, o que se viu no período foram reformas impulsionadas por ideias liberais que alteraram a legislação trabalhista e previdenciária, com intuito de reduzir custos com a força de trabalho e dar mais espaço para ação do capital (COSTA, 2006).

São fatores que pressionaram essas reformas, conforme Nogueira (2012, p. 35):

[...] o ‘esgotamento’ do Estado de Bem-Estar Social; a mudança nos padrões demográficos, com redução da natalidade e aumento das expectativas de sobrevivência; as alterações na estrutura do mercado de trabalho; a globalização da economia, com maior exigência de competitividade das economias nacionais.

Em síntese, resta salientar que a previdência social é resultado e expressão da luta dos trabalhadores pela conquista de direitos que garantissem uma vida digna à essa classe social, que, no seu surgimento, nada tinha. A busca pela garantia de dignidade, diminuição das desigualdades e do exercício da cidadania pautam e justificam a luta dos trabalhadores desde o século XIX até os dias de hoje, sendo que a previdência social é resultado de um processo histórico, do qual, para sua compreensão, não pode ser dissociada.

1.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Descrever a evolução do sistema de previdência social no Brasil não passa apenas pela análise das legislações ou atos normativos que foram os marcos legais deste sistema de proteção social. Este estudo deve também contemplar a análise do contexto político, social e econômico que determinaram as conformações históricas do nosso país, que tiveram influência na construção das políticas sociais.

Segundo Malloy *apud* Nogueira (2012), o desenvolvimento da política de previdência social no Brasil compreende alguns fatores que o diferenciam quanto ao desenvolvimento capitalista e a relação entre Estado e sociedade. Segundo o autor, o nosso país teve um desenvolvimento capitalista retardatário, assumindo, dentro desse modelo que já estava consolidado na Europa e Estados Unidos, um papel de agroexportador primário (NOGUEIRA, 2012).

As relações sociais do capitalismo se desenvolveram de forma diferente no Brasil, de forma que também o surgimento das políticas sociais não acompanha o mesmo tempo histórico dos países com o capitalismo mais desenvolvido (BEHRING; BOSCHETTI, 2009)

Segundo Behring e Boschetti (2009), o desenvolvimento capitalista no país se deu em uma sociedade marcada pela escravidão, que marca a relação entre o capital e trabalho até os dias de hoje. Segundo as autoras,

A persistência do trabalho escravo teve impactos importantes no nascimento do trabalho livre e nas possibilidades políticas de um processo mais rápido e radicalizado de transição, com participação mais contundente do movimento operário. [...] Trata-se de uma situação estrutural, que retardou a consciência e a ação política operárias no Brasil, cujas primeiras manifestações como tal datam do início do século XX. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 77).

As autoras destacam ainda que o liberalismo é recebido no Brasil pela “lente” das classes dominantes, sem incorporação das massas, de forma que o Estado é visto como uma forma de institucionalizar o domínio das elites, haja vista uma confusão entre as esferas públicas e privadas, o que é uma marca da formação social no Brasil.

O Estado Nacional brasileiro, portanto, nasce sob uma ambiguidade: ao mesmo tempo em que tem o liberalismo formal como fundamento, tem o patrimonialismo como prática, ao buscar arranjos que propiciem a garantia dos privilégios das classes dominantes. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

Malloy *apud* Nogueira (2012) destaca como relevante a presença do patrimonialismo no Estado brasileiro. O Estado patrimonial, forma de dominação política tradicional, é

constituído e formado por uma aristocracia que forma um estamento burocrático sem que haja uma separação bem definida entre as esferas pública e privada (NOGUEIRA, 2012).

Assim, a transição para o capitalismo no Brasil foi condicionada aos interesses do setor agroexportador, com um lento processo de modernização, impedindo qualquer crescimento a partir de dentro, com adaptações conservadoras com o intuito de manter privilégios da elite, sem alterar as estruturas sociais.

Também merece destaque, segundo Malloy *apud* Nogueira (2012), a cooptação política, que se expressa por uma participação política fraca, com pouca mobilização de grupos sociais, e também o corporativismo, que faz com que o Estado exerça o controle sobre a sociedade, organizando estruturas que são hierarquicamente diferenciadas.

Somente com a passagem para o século XX, com a formação dos primeiros sindicatos, sob influência dos imigrantes europeus, promovem-se algumas mudanças na correlação de forças. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009.)

Com base nessas premissas e características políticas, que segundo Nogueira (2012), marcaram o desenvolvimento capitalista no país e a relação entre Estado e sociedade, também se deu a evolução do sistema de previdência social no Brasil.

O “liberalismo à brasileira” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009), não comportava os direitos sociais, e somente com a luta e pressão dos trabalhadores é que a questão passa a ser incorporada no Estado brasileiro.

Segundo Costa (2018), a construção da previdência social no Brasil é resultado de disputa de interesses entre diferentes atores, sendo que muitas vezes foi utilizada para legitimar a ordem social e para barganha política.

Nas primeiras décadas do século XX o contexto brasileiro passou a demandar seguros sociais (SILVA; COSTA; SILVA, 2015). Assim, os próprios trabalhadores assalariados criaram os primeiros fundos de auxílio mútuo para garantir a sobrevivência quando isso não mais pudesse ser feito por meio do trabalho.

Sobre esse período, afirma Nogueira (2012) que a economia brasileira, embora fosse baseada na agroexportação, foi se tornando mais complexa através de um processo de crescimento industrial, com avanço da urbanização e formação de uma classe operária. As primeiras manifestações de regulamentação de um sistema de previdência no Brasil são, portanto, fruto da pressão operária. Neste sentido, afirma o referido autor (2012, p.41-42):

Durante as décadas de 1900 e 1910 houve um crescimento da massa trabalhadora urbana na sociedade brasileira, dando início à formação de um movimento operário-sindical, influenciado pela presença dos imigrantes europeus. Paralelamente, alguns parlamentares tentavam propor no Congresso medidas voltadas à regulamentação das

relações trabalhistas, porém eles representavam uma minoria, e a orientação do Estado nesse período era claramente liberal, opondo-se a interferir na problemática trabalhista e social. Apenas a partir de 1919, quando foi aprovada a Lei n 3.734, que tratava das indenizações por acidente de trabalho, dando início a nossa legislação trabalhista, essa situação começou a ser alterada. A década de 1920 marcou o gradual rompimento com o liberalismo e foi caracterizada pelo aumento das medidas repressivas contra os movimentos das classes trabalhadoras, de um lado, e pela concessão de suas reivindicações, de outro.

O que marca o ponto de partida da instituição do sistema previdenciário no Brasil é, todavia, a Lei Eloy Chaves, sendo, em 1923, o primeiro ato governamental de criação de seguros sociais para trabalhadores urbanos no Brasil. A previdência social não estava ligada a noção de cidadania, pois era concedida a grupos específicos que exerciam certas atividades (NOGUEIRA, 2012).

Segundo Behring e Boschetti (2009), a Lei Eloy Chaves é um marco para o formato da política social brasileira, ao conferir direitos a algumas categorias estratégicas de trabalhadores, que estavam inseridas diretamente no processo de produção e circulação de mercadorias em uma economia que estava fundada na monocultura do café para exportação.

O financiamento e a gestão estavam a cargo dos trabalhadores e das empresas e, segundo Costa (2018, p. 293):

Ao ser instituído como seguro social revelou os interesses dos trabalhadores na luta pela proteção social e, ao mesmo tempo os interesses dos empregadores e do Estado no sentido de legitimar a ordem social e o assalariamento da força de trabalho.

Assim, o surgimento das Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs, decorrentes da Lei Eloy Chaves, pode também ser considerada uma resposta paternalista da elite à questão operária, como mecanismo de controle de atores sociais importantes (NOGUEIRA, 2012). A administração dos fundos de aposentadoria, no entanto, era realizada pelos próprios empregadores e empregados, sem que houvesse a participação do Estado.

Cada empresa de estrada de ferro possuía uma CAP própria para seus empregados. A gestão cabia a um Conselho de Administração formado por representantes da empresa e dos empregados (NOGUEIRA, 2012). Quanto ao financiamento, as fontes de receita eram a contribuição mensal dos empregados, a contribuição das empresas, e uma contribuição cobrada sobre a tarifa dos usuários da estrada de ferro. Os benefícios concedidos compreendiam socorros médicos em caso de doença, medicamentos com preço reduzido, aposentadoria (por invalidez ou ordinária), pensão por morte e auxílio financeiro para os convocados para o serviço militar (NOGUEIRA, 2012).

Com o aumento da quantidade de trabalhadores vinculados à previdência social, houve um aumento dos recursos, fazendo com o que o Estado passasse a controlar os fundos de

previdência, destinando os recursos, em grande parte, para investimentos em infraestrutura e para financiar setores privados (COSTA, 2018).

Já na década de 1930, o Estado de Getúlio Vargas passa a adotar um papel regulamentador e uma política de desenvolvimento econômico e de modernização social. Segundo Nogueira (2012, p. 37):

Vargas conseguiu formar uma coalizão dominante de poder, na qual se destacam uma ala administrativo-tecnocrata e outra ala trabalhista, baseada na inclusão controlada de setores avançados da classe trabalhadora urbana na política, de acordo com estruturas corporativistas definidas pelo próprio Estado.

O regime de Vargas expandiu a previdência social a outras categorias de trabalhadores. A partir de 1933 foi adotado um novo sistema de previdência social. Houve uma mudança de sistema para que a vinculação fosse feita por categoria profissional e não por empresa (FAVONI; SOUZA, 2004). Foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP'S). Esse sistema era formado por múltiplas instituições previdenciárias, e embora tenha havido a progressiva substituição das CAPs pelas IAPs, não foi o suficiente para que houvesse uma uniformidade na legislação. Cada IAP possuía a sua regulamentação, e isso fazia com que determinadas categorias fossem mais privilegiadas (NOGUEIRA, 2012).

Conforme Costa (2018), os interesses com os seguros sociais se ampliaram, neste momento, para além da proteção social, representando um fortalecimento da poupança nacional para financiar o projeto de industrialização e modernização da economia.

Nesse sentido, Cohn (1981), afirma que a política de previdência social se desenvolveu no período não apenas como uma forma de dominação de classes, mas também com importante papel no processo econômico. Assim, a partir da década de 1930, o sistema de previdência funcionou como forma de captação de recursos através de poupança forçada para setores de base no processo de industrialização. Houve canalização dos recursos previdenciários para projetos do Governo (NOGUEIRA, 2012).

Cada IAP, como afirmado, favorecia a uma categoria profissional e tinha os seus benefícios, o que gerava uma desigualdade no padrão de proteção existente (COSTA, 2018).

Houve um progressivo aumento do número de trabalhadores assegurados, no entanto, apenas os setores organizados da classe média urbana é que contavam com esse sistema de proteção, e não havia cobertura previdenciária para outros setores da população, como os trabalhadores rurais e outros sem vínculo formal de emprego (NOGUEIRA, 2012).

Segundo Nogueira (2012), já nos primeiros anos da década de 1940 iniciaram-se estudos de reforma do sistema previdenciário, com inspiração nos debates que se realizavam

em torno do Relatório Beveridge. Propôs-se a criação de uma única instituição de previdência social, com ampliação da proteção social e financiamento por um sistema baseado no conceito de solidariedade social. No entanto, todas as iniciativas sofriam resistência de categorias que temiam perder as posições privilegiadas conquistadas⁷.

Com as mudanças no processo de industrialização, a previdência social deixou de ser um instrumento de captação de poupança, voltando sua importância para a manutenção da capacidade produtiva da força de trabalho, sobrepondo o componente político desta política social ao componente econômico (COHN, 1981).

Somente em 1956 é que foi apresentado o projeto de Lei que iria resultar na Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. No entanto, para ser aprovado o projeto teve que ceder concessões aos grupos interessados, se afastando dos estudos de reformas propostos (NOGUEIRA, 2012).

Dessa forma, em 1960 houve a unificação da legislação de regis as IAP'S, criando-se um sistema único para os trabalhadores do setor privado, por meio da promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social – Lops⁸ (SILVA; COSTA; SILVA, 2015).

Segundo Favoni e Souza (2004), a importância da Lops se deve ao fato de ter uniformizado as contribuições e os planos de benefícios dos diversos institutos que existiam naquele momento.

Houve resistência dos sindicatos que temiam que suas categorias perdessem seus benefícios (COSTA, 2018). Dessa forma, somente após seis anos da promulgação da Lops é que se institucionalizou a unificação, através da criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), em 1966, durante o governo militar (FAVONI; SOUZA, 2004).

Segundo Cohn (1981), os períodos mais significativos de estruturação da previdência social no Brasil coincidem com momentos de centralização do poder (a criação dos IAPs, em 1930, e a sua unificação, em 1966).

Assim, a unificação dos antigos IAPs ocorreu por meio do Decreto-Lei nº72/1966, que criou o INPS. Houve ainda a substituição do modelo de capitalização pelo de repartição, esgotando a função de poupança compulsória da previdência social.

⁷ Em 1945, Vargas propôs a criação de uma única instituição de previdência social, financiada por um sistema de contribuição que se baseasse no conceito de solidariedade. Vargas então editou o Decreto-Lei nº 7.526/1945, que criava o Instituto de Serviços Sociais do Brasil – ISSB, que, no entanto, não chegou a ser instituído (NOGUEIRA, 2012).

⁸ Embora a Lei Orgânica da Previdência Social – Lops, tenha sido editada em 1960, a unificação só ocorreu de fato, quando o sistema de previdência foi instituído pelo governo militar como um sistema nacional em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS.

Outra alteração significativa do período foi a instituição, em 1971, do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRORURAL, criando o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL, estendendo a proteção previdenciária aos trabalhadores rurais (NOGUEIRA, 2012).

Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, com a separação de questões trabalhistas e de previdência social (NOGUEIRA, 2012).

Embora tenha se verificado uma expansão sob aspecto legal na cobertura previdenciária, aproximando ao modelo de seguridade social, não houve uma adequada adoção de medidas que dessem suporte financeiro ao sistema de previdenciário. Ainda, a arrecadação previdenciária estava fortemente atrelada a massa salarial, e o período que se seguiu (década de 1980), foi um período de forte recessão econômica. Assim, a receita previdenciária foi afetada, acentuada por outros fatores, como inadimplência das empresas no repasse das contribuições, e utilização dos recursos em outras áreas do governo (NOGUEIRA, 2012).

No Brasil, o final da década de 1970 e da década de 1980 viveram o aprofundamento da crise fiscal e do desequilíbrio externo (FAVONI; SOUZA, 2004). Conforme afirmam Favoni e Souza (2004), sem que houvesse ainda consolidado um Estado de Bem-estar social, o Brasil viu reduzir a sua capacidade de investir, gerando um conflito entre a gestão financeira do Estado e os investimentos em programas sociais.

Durante a década de 1980, os debates políticos giraram em torno da reforma do Estado (COSTA, 2006). As relações de conflito entre capital e trabalho, acompanhadas do avanço da globalização, pressionaram diferentes países a mudar sua forma de atuação na regulação social. Segundo Costa (2006), o capital internacional, a fim de manter a lucratividade e seu poder de mercado, junto a ideias liberais, influenciou as mudanças na legislação trabalhista e previdenciária para ampliar a liberdade de ação do capital.

Assim, países como Inglaterra e Estados Unidos promoveram reformas liberais no período, sendo que essas experiências de reforma do Estado, também alcançaram os países da América Latina, como o Chile, México e Argentina, ainda na década de 1980 (COSTA, 2006).

Os temas centrais da agenda reformista foi o corte nos gastos com benefícios sociais, as privatizações, maior liberdade para o capital, bem como a desregulamentação do mercado de trabalho, com alterações da legislação trabalhista e previdenciária (COSTA, 2006).

Conforme Costa (2006), essa agenda reformista ganha força no momento de crise da dívida externa, em que os países da América Latina ficaram sem condições de continuar financiando um novo ciclo de crescimento, de forma que se tornou relevante atrair o capital externo para financiar o crescimento econômico. Assim, os Estados endividados passam a

dependem ainda mais do mercado financeiro, o que tira a autonomia dos mesmos na formulação de sua política econômica.

Segundo Costa (2006, p. 164):

A crise fiscal levou à deterioração da capacidade de investimento do Estado na América Latina, dificultando o crescimento econômico. Assim, cresceu o poder do capital financeiro, bem como a necessidade de medidas de ajuste para a contenção do déficit orçamentário. Logo, as reformas do Estado foram concebidas como tarefas programáticas a serem empreendidas com a finalidade de dar dinamismo ao país para a sua inserção na economia global.

Esse contexto histórico e esses fatores externos racionalizaram também um processo de reforma do Estado no Brasil, que implicou em discussões sobre alterações na legislação previdenciária. Embora na década de 1980 o Brasil tenha vivido um avanço de ideias democráticas para a construção de um Estado com responsabilidades sociais, o contexto já era de contrarreforma, impulsionado pelo que já estava acontecendo em outros países, ganhando força ideias liberais de um Estado menor na área social e de mais espaço para o mercado e a iniciativa privada (COSTA, 2006).

Em 1986, o presidente José Sarney instituiu um grupo de trabalho para elaborar um estudo de revisão do plano de benefícios e da forma de custeio da previdência social (NOGUEIRA, 2012). Os estudos foram encaminhados segundo a ideia de seguridade social, integrando as áreas de saúde, previdência e assistência social, como formas de proteção social (NOGUEIRA, 2012).

Com o advento da Constituição Federal de 1988 houve um salto na estruturação da proteção social brasileira. Segundo Favoni e Souza (2004, p. 116):

Em primeiro lugar, a previdência social se tornou um direito social, disposto no artigo 6º do capítulo II, 'Dos direitos Sociais', na Constituição Brasileira; em segundo lugar, o desenho do sistema atual é resultado direto das modificações introduzidas pela Constituição promulgada em 1988 e pelas leis e regulamentos que a complementaram.

Nas constituições anteriores, a previdência social era mencionada no título referente à "Ordem Econômica e Social". Além disso, a previdência social se agrega à saúde e assistência social integrando o conceito de seguridade social, que possui o papel de garantir o bem-estar mínimo dos cidadãos em situação de necessidade social, e tem como princípios a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços e serviços às populações urbanas e rurais, a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a equidade na forma de participação no custeio, a diversidade da base de financiamento, o caráter democrático e

descentralizado da administração, com participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados.⁹

Houve ainda a criação do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, através do Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990.

A Constituição Federal de 1988 reorganizou as bases e princípios das políticas sociais de previdência social, assistência social e saúde. Segundo Santos (2008), a Constituição envolveu um espaço democrático com a promessa de dar universalidade e igualdade a esse direito social, atendendo ao déficit de cidadania, com ampliação da base de financiamento e criação de novos direitos.

São importantes aspectos do modelo de previdência social trazido pela Constituição de 1988: os benefícios dos trabalhadores rurais e o Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹⁰, foram vinculados ao piso do salário mínimo; o Orçamento Geral da União passou a contar com o setor orçamento da seguridade social, possibilitando maior controle público de suas receitas e despesas; foram criados mecanismos de controle como os conselhos gestores para acompanhamento da gestão das políticas públicas (NOGUEIRA, 2012).

Entretanto, os argumentos para a crise financeira da previdência social já estavam postos antes da Constituição Federal de 1988. Assim, argumentos como a crise do *welfare state*, as questões quanto ao financiamento do sistema e o desequilíbrio das contas públicas, fizeram com que o Brasil experimentasse, na década de 1990 a pressão por reformas no seu sistema previdenciário.

1.3 REFORMAS NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL: AGENDA REFORMISTA DOS ANOS 1990, AJUSTE FISCAL E O DISCURSO CONTRA O SERVIDOR PÚBLICO

Se a Constituição Federal de 1988 era expressão de uma transformação dos direitos civis, políticos e sociais no país, isso se deve às lutas do processo de redemocratização, tendo tal instrumento legal a alcunha de “Constituição Cidadã”.

⁹ A Constituição Federal de 1988, colocou como parte da seguridade social o Regime Geral da Previdência Social, o que foi regulamentado pelas Leis nº 8.212/1991 e nº 8213/1991. A Lei nº 8.212/1991 dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e disciplina sobre o financiamento e receitas da seguridade social. Já a Lei nº 8213/1991 trata especificamente da Previdência Social, seus fundamentos, princípios, segurados e demais disposição.

¹⁰ Vale lembrar que o Benefício de Prestação Continuada é benefício assistencial, e constitui um importante mecanismo de garantia de renda para pessoas idosas a partir de 65 (sessenta e cinco) anos e pessoas com deficiência incapacitadas para o trabalho que não dispõem de recursos para o seu sustento, tampouco têm o sustento mantido pela família.

No sistema de previdência social, a Constituição Cidadã, além de incluir a previdência social no conceito de seguridade social, também trazia importante previsão de fixação de um piso mínimo para os benefícios e a irredutibilidade do seu valor, além da diversidade e equidade na forma de financiamento.

Ainda que seja resultado das lutas do processo de redemocratização, a Constituição de 1988 não é resultado de uma ruptura ou superação aos traços autoritários e excludentes que se fazem a marca do sistema político e econômico no Brasil (TEIXEIRA, 2001).

Assim, sobre esse processo que resultou na Constituição de 1988, sem promover uma efetiva ruptura, Netto (1999, p. 77) assim se posiciona:

Sem ferir a ordem burguesa (no interior da qual é impensável eliminar a exploração dos trabalhadores e a reprodução da miséria), ela assentou os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir, a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos das classes dominantes então denominavam ‘dívida social’.

Dessa forma, ao mesmo tempo que a Constituição, no papel, buscava garantir um Estado de Bem-estar Social, através da garantia constitucional de direitos sociais, o quadro mundial vivia o avanço do neoliberalismo (TEIXEIRA, 2001).

Sem que houvesse uma efetivação dos princípios esculpidos na Constituição de 1988, já a partir dos anos 1990 passa-se a discutir a necessidade de reforma do modelo previdenciário. Segundo Favoni e Souza (2004), os defensores do Estado Mínimo defendiam que o déficit fiscal do governo e o “custo Brasil” seriam consequências do aumento das despesas com previdência advindas dos direitos garantidos no Constituição.

Os setores conservadores criticaram os supostos excessos de proteção social pública e a consequente incapacidade do Estado de sustentá-la tendo em vista a dívida pública (COSTA, 2018).

Neste sentido, afirma Costa (2018, p. 298) que:

Após 1990, áreas de atuação do Estado tornaram-se interessantes ao mercado, especialmente nos serviços de educação, saúde e na venda de previdência privada. O ator principal passou a ser o mercado financeiro e, a previdência social se tornou uma grande área para o lucro privado. Nesse contexto, os mercados passaram a exigir do Estado as reformas da previdência social. De um lado o interesse em explorar esse filão do mercado – venda de previdência privada e, do outro, a necessidade de reduzir os gastos públicos na área social a fim de assegurar a geração de superávits primários para saldar os juros da dívida pública e agrandar o mercado financeiro.

Este pensamento neoliberal também atinge o Brasil, de forma que a plataforma política do período democrático após ditadura militar já contemplava uma Reforma de Estado. Teixeira (2001), descreve que essa ofensiva mundial do pensamento político conservador, fez com que

movimentação democratizante experimentada pelo país perdesse força já no final dos anos 1980. Segundo Teixeira (2001, p. 52):

A condução desta reforma visava a atender aos preceitos do chamado ‘Consenso de Washington’, isto é, de um programa de estabilização e de ‘reforma’ das economias dos países periféricos, chancelado pelos principais organismos financeiros internacionais.

Sob esses preceitos, a agenda política para a previdência social nos primeiros anos após a redemocratização esteve pautada na necessidade de reforma, com alegação de uma conjunção de fatores, segundo Costa (2018, p. 299):

Com a redução nos níveis de emprego, aumento da longevidade e com sistemas previdenciários amadurecidos, com elevação no número de aposentados, a previdência social passou a ser analisada, pelos setores conservadores, como um problema de déficit que exige reformas para manter o equilíbrio atuarial. Assim, surge a crítica à previdência social pública e a proposta de privatizar o sistema, a partir da ampliação dos fundos privados de previdência social. A agenda da política pública da previdência foi montada a partir do alegado déficit, marcando como o governo passou a tratar esse tema e propor reformas que limitassem os gastos sociais.

Assim, a Previdência Social, importante instrumento de consecução dos direitos sociais, se tornou objeto de profundas alterações do contexto das contrarreformas neoliberais dos anos 1990.

Segundo NOGUEIRA (2012), já no ano de 1992, instalou-se na Câmara de Deputados uma Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário – CEESP, sob a relatoria do Deputado Antônio Britto. O relatório final dessa Comissão, que recebeu o nome de Relatório Britto, apontava para as seguintes alterações, conforme descrição de Nogueira (2012, p. 85):

Manutenção de um sistema previdenciário público, compulsório e básico, em regime de repartição, com a fixação do teto de dez salários-mínimos para contribuições e benefícios; instituição de um sistema de previdência privado, voluntário e complementar, em regime de capitalização; gestão tripartite da previdência social; fim do acúmulo de benefícios; extinção das aposentadorias especiais de algumas categorias profissionais; fim da aposentadoria por tempo de serviço e aumento da idade mínima para aposentadoria; desconstitucionalização de regras relativas aos direitos sociais; transferência dos servidores públicos para o regime geral de previdência social; especialização das fontes de financiamento das áreas integrantes da seguridade social.

Estas propostas foram incorporadas na revisão constitucional propostas pelo Executivo, no entanto, segundo Nogueira (2012), diversos fatores políticos fizeram com que essa revisão constitucional fosse fracassada, e as propostas de reforma, sequer apreciadas.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, a agenda reformista do Estado alinhou-se ao modelo liberal, propondo uma reforma no papel do Estado no Brasil, com medidas de abertura para o mercado.

A reforma administrativa foi implementada por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998. O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) propagandeou como necessária uma reforma para acabar com privilégios dos servidores e diminuir os gastos do orçamento público (COSTA, 2006).

Segundo Costa (2006) a crise do Estado no Brasil foi identificada pela reforma de Estado do governo Fernando Henrique Cardoso como uma crise fiscal. O ajuste fiscal passou a ser compreendido como necessidade de corte de gastos do governo, atingindo especialmente os serviços sociais e os gastos com servidores públicos.

O governo FHC apresentou supostos privilégios do funcionalismo público como um empecilho à administração gerencial no país “deixando claro a direção da sua proposta de reforma do aparelho do Estado. O alvo da reforma administrativa, sem dúvida, foi o funcionalismo público, e a meta foi reduzir os custos com a máquina administrativa” (COSTA, 2006, p. 183).

A reforma da Previdência Social, segundo Costa (2006), é parte desse processo de ajuste fiscal, objetivando reduzir gastos do Estado. Além disso a reforma objetivava dar credibilidade externa ao país, saldar a dívida externa e abrir espaço para a iniciativa privada atuar no setor.

Já no início do governo de Fernando Henrique Cardoso a reforma da previdência entrou na agenda de governo, sendo que a discussão permaneceu por todo o seu primeiro mandato, tendo sido aprovada apenas no final do mandato, publicada em 16 de dezembro de 1998, se tornando a Emenda Constitucional nº 20/1998.

Conforme Costa (2006), o governo FHC propagandeou para a opinião pública que a Previdência Social era inviável financeiramente a médio prazo, alegando ainda que havia privilégios aos servidores públicos. Entretanto, embora tenha centrado o discurso no *déficit* do funcionalismo público, as maiores alterações da reforma do governo FHC atingiram as regras do regime geral do INSS.

Segundo Nogueira (2012), as reformas experimentadas pelo Brasil ao longo desses anos foram reformas não estruturais, também chamadas paramétricas ou instrumentais, ou seja, que mantêm o sistema público, com modelo de benefício definido, no qual o valor é estabelecido segundo regras previamente estabelecidas, e de repartição simples, no qual as contribuições arrecadas um período são utilizadas pra arcar com os benefícios nesse mesmo período, sem formação de reserva. As reformas experimentadas, então, tiveram como objetivo a alteração dos critérios de acesso aos benefícios, nos cálculos do valor do benefício e nas alíquotas de contribuição, sem alterações estruturais, contudo.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, segundo Nogueira (2012), existiu a possibilidade de que o Brasil tivesse proposto uma reforma estrutural, que era a orientação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional – FMI, como se observou em países da América Latina, como o Chile, Peru, Argentina e Uruguai.

Embora tenha mantido o sistema público e adotado uma reforma não estrutural, inicialmente o governo FHC tendia a uma reforma mais ampla e estrutural da previdência social, o que acabou não se configurando. Segundo Costa (2018, p. 300):

A proposta do governo FHC era uma mudança mais profunda na previdência social, manter uma previdência básica pública e a criação de um sistema de capitalização individual em substituição do regime geral de repartição. Como houve forte resistência nos setores organizados das classes trabalhadoras (sindicatos e centrais sindicais) e dos partidos de oposição, as mudanças promovidas pela EC 20/98 não foram estruturais, mas sim, incrementais ou paramétricas.

As alterações propostas e vinculadas na EC nº 20/1998 foram: a ampliação das fontes de financiamento; inclusão dos princípios do caráter contributivo, da filiação obrigatória e do equilíbrio financeiro e atuarial; limitação do salário-família e do auxílio reclusão aos trabalhadores de baixa renda; restrição da aposentadoria especial; restrição da aposentadoria especial dos professores ao profissional da educação infantil e ensino fundamental e médio, excluindo os professores de ensino superior; fim do conceito de aposentadoria por tempo de serviço, sendo substituído por aposentadoria por tempo de contribuição; fim da aposentadoria proporcional por tempo de serviço; desconstitucionalização da regra de cálculo do valor do benefício; criação do regime de previdência privada complementar; aposentadoria por idade aos 65 anos para o homem e 60 para a mulher, e aposentadoria por tempo de contribuição aos 35 anos para o homem e 30 anos para a mulher. Foram criadas ainda regras de transição para àqueles que ingressarem ao regime antes da publicação da emenda¹¹.

Para completar a reforma, após a publicação da EC nº 20/1998, foi editada a Lei nº 9.876/1999, que implementou regras para cálculo do valor dos benefícios (NOGUEIRA, 2012). Assim, o cálculo do valor do benefício passou a considerar a média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição desde a competência julho de 1994; criou-se o fator previdenciário a ser aplicado nas aposentadorias por tempo de contribuição, incluindo um “elemento atuarial que leva em consideração a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do aposentado ao se aposentar” (NOGUEIRA, 2012, p. 91), que reduz o valor desestimulando a requerer a aposentadoria.

¹¹ Com relação aos servidores públicos, houve também alterações específicas, que serão melhores tratadas no capítulo 2.

A reforma da previdência também esteve presente na agenda de governo desde o primeiro ano de mandato do Governo Lula. Aponta-se, contudo, que este governo buscou dar maior legitimidade às discussões, criando um órgão com a participação de representantes da sociedade civil, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, ao qual foi submetido o tema (NOGUEIRA, 2012). Ainda, segundo Nogueira (2012), o Lula promoveu discussões com os governadores de Estado, elaborando diretrizes que compuseram a “Carta de Brasília”, sendo que a partir dessas diretrizes, o Ministério da Previdência Social – MPS, juntamente com o Conselho Nacional dos Dirigentes dos Regimes Próprios de Previdência – CONAPREV, elaboraram a minuta da Proposta de Emenda Constitucional que foi encaminhada ao Congresso Nacional.

Esse diálogo prévio com a sociedade civil e governadores, foi, segundo Souza (2005), um dos fatores que facilitaram a tramitação da proposta, que teve menor resistência que a EC nº 20/1998, tendo sido aprovada mais rapidamente.

Assim, em 31 de dezembro de 2003 foi publicada a Emenda Constitucional nº 41/2003. As mudanças implementadas, contudo, neste período, tinham objetivo de alterar o regime de previdência dos servidores públicos, de impacto a todos os entes federados com RPPS, seja a União, Estados ou Municípios. Quanto ao regime geral, a emenda apenas elevou o limite máximo para valor dos benefícios e criou um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda (NOGUEIRA, 2012)¹².

Ainda durante o governo Lula, tramitou também a chamada “PEC Paralela”, que foi promulgada em 5 de julho de 2005 como Emenda Constitucional nº 47/2005. A EC nº 47/2005 também promoveu alterações no regime de previdência dos servidores públicos. Quanto ao regime geral, as alterações foram a ampliação das possibilidades de diferenciação das alíquotas ou bases de cálculo das contribuições devidas pelos empregadores para financiamento da seguridade social; a inclusão da previsão de aposentadoria especial para portadores de deficiência; e a ampliação da inclusão previdenciária dos trabalhadores de baixa renda (NOGUEIRA, 2012).

Durante o Governo Dilma Roussef, mais especificamente em seu segundo mandato, o ajuste fiscal estava evidente na agenda de governo, priorizando o corte de gastos públicos, entre eles os gastos com a previdência social (COSTA, 2018). As receitas da previdência também foram afetadas pela queda do crescimento da economia e a elevação do desemprego.

¹² Sobre as alterações realizadas no regime de previdência dos servidores públicos, este trabalho tratará especificamente no capítulo 2.

O Brasil foi novamente colocado num cenário de retrocesso nos direitos sociais, aliado a uma crise política e econômica. O debate sobre a previdência e necessidade de reforma colocasse novamente, por conservadores, como uma necessidade para equilíbrio do orçamento público (COSTA, 2018).

A partir de 2014, o Brasil encarou mudanças no cenário econômico, político e social no cenário do país.

Ainda no que tange às reformas no sistema de previdência, no governo Dilma, em 2015 houve um novo ciclo de reformas nos benefícios previdenciários. Para a concessão de aposentadoria integral aos trabalhadores, alterou-se a regra, passando a exigir soma de tempo de contribuição e idade, resultando em 85 anos (para mulheres) e 95 anos (para homens).

Além disso, com a publicação da Lei nº 13.135/2015 houve alteração na pensão por morte, que afetou tanto os segurados do regime geral quanto do regime próprio dos servidores, exigindo critérios mais rigorosos de acesso ao benefício que, ademais, deixou de ser vitalício conforme a idade e sobrevivência do pensionista.

Em 2016, houve a abertura do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Com o seu afastamento definitivo, o seu vice Michel Temer implementou uma agenda de reformas, como a aprovada reforma trabalhista, e a reforma da Previdência, que, entretanto, não vingou.

Há que se considerar, contudo, que os debates sobre uma nova reforma da previdência começaram em 2016, quando Michel Temer encaminhou para o Congresso Nacional a PEC 287/2016.

Considera-se relevante destacar alguns fatores que levaram a não aprovação da reforma da previdência de Michel Temer.

Durante o ano de 2017, Michel Temer foi alvo de denúncias envolvendo as gravações obtidas em acordo de colaboração firmado por Joesley Batista, da JBS. Essas denúncias minaram as tratativas de aprovação da reforma (MORTARI, 2017).

Já no ano de 2018, o Governo Federal decretou intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, em virtude da escalada da violência, o que paralisou as discussões sobre a PEC, por força da vedação do § 1º do artigo 60 da Constituição Federal de 1988 (AGÊNCIA SENADO, 2018).

É de se considerar ainda, que no ano de 2018 aproximavam-se as eleições para presidente, deputados federais, senadores, governadores e deputados estaduais, e que muitos parlamentares concorreriam aos pleitos daquele ano.

Na onda desses acontecimentos, as eleições de 2018 culminaram na eleição de Jair Bolsonaro¹³. Assim, em fevereiro de 2019, este novo governo apresentou ao Congresso Nacional nova proposta de emenda constitucional (PEC) que visa alterar as atuais regras dos benefícios previdenciários e assistenciais. Após tramitar por 8 meses, esta reforma foi aprovada e tornou-se a Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.

Além da conjuntura prévia, alguns fatores abriram caminho para que a reforma fosse aprovada. O governo investiu 40 milhões com propaganda da reforma da Previdência, adotando como slogan "Nova Previdência, pode perguntar". A divulgação se deu por meio de rádio, televisão, jornais e internet. O governo tentou passar a ideia de que a reforma tem como motivação promover justiça social e ampliar a capacidade de investimentos do país, com geração de emprego, além de aplacar o enorme déficit do sistema de previdência, que impediria a alocação de recursos em outras áreas. (TEMÓTEO, 2019).

Estudos da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) apontam que o alegado déficit da Previdência não procede, e que o sistema é, na verdade, superavitário.

O argumento mais significativo de que a previdência tem superávit é que o governo desconsidera na contabilidade oficial receitas que deveriam ser integralmente designadas para o Orçamento da Seguridade Social – que inclui Previdência, Saúde e Assistência Social. Há que se levar em consideração ainda as desonerações fiscais.

Segundo Fagnani (2017), o alegado déficit é resultado de uma "contabilidade criativa" que não contabiliza as contribuições cabíveis ao Estado como receita previdenciária. Some-se a isso a ausência de estudos concretos que apontem que a reforma da Previdência seja a garantia da retomada do crescimento da economia.

Há que se destacar ainda o perfil do Congresso Nacional eleito para a Legislatura 2019-2023. Conforme a Agência DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), as

¹³ Jair Bolsonaro foi candidato pelo PSL (Partido Social Liberal), com a coligação registrada sob o slogan "Brasil acima de tudo, Deus acima de todos". Em seu plano de governo, registrado no site do Tribunal Superior Eleitoral, o candidato apontava que governaria sob o signo do liberalismo, ao afirmar que "As economias de mercado são historicamente o maior instrumento de geração de renda, emprego, prosperidade e inclusão social. Graças ao Liberalismo, bilhões de pessoas estão sendo salvas da miséria em todo o mundo. [...] Corruptos e populistas nos legaram um déficit primário elevado, uma situação fiscal explosiva, com baixo crescimento e elevado desemprego. Precisamos atingir um superávit primário já em 2020." Em setembro de 2018, período anterior a vitória de Bolsonaro no pleito eleitoral, o jornal Folha de São Paulo publicou um artigo em que o categorizava como um corporativista. O artigo destaca que, por diversas vezes, o então deputado Jair Bolsonaro votou contra as reformas já propostas para a Previdência, tendo se manifestado contrário a reforma proposta por Michel Temer. Dessa forma, Bolsonaro "abraçou" a agenda liberal e de ajuste fiscal de maneira oportunista, não por convicção ou trajetória política, ganhando votos e o apoio do mercado, embora houvesse, no pleito de 2018, outros candidatos com perfil liberal (LANDIM; LIMA, 2018).

eleições de 2018 resultaram em um Congresso Nacional mais liberal na economia, mais conservador nos costumes e mais atrasado em relação aos direitos humanos e ao meio ambiente do que o anterior.

Em documento Radiografia do Novo Congresso - Legislatura 2019-2023, do DIAP, afirma-se que:

A despeito da ampliação da diversidade, com a presença de uma deputada indígena e o aumento de mulheres, negros e jovens, com maior escolaridade, com maior número de deputados conectados com as redes sociais e mais parlamentares em primeiro mandato, o novo Congresso é o mais conservador dos últimos 30 anos. Pode ser classificado como: Liberal, do ponto de vista econômico; Fiscalista, do ponto de vista da gestão; Conservador, do ponto de vista dos valores; Mais à direita, do ponto de vista ideológico; e Atrasado em relação ao meio ambiente e aos direitos humanos. (DIAP, 2018, p.24)

Quanto à visão dos parlamentares sobre o aspecto econômico, o documento afirma que:

A dimensão liberal, do ponto de vista econômico, expressa-se de um lado, pela rejeição do mercado a qualquer tipo de intervenção do governo na gestão ou na margem de retorno do setor privado, fato aliás que foi um dos principais motivos do impeachment da ex- -presidente Dilma Rousseff, e, de outro pelo sentimento de parcela expressiva da população que associa a exploração de atividade econômica pelo Estado à corrupção, especialmente em razão das denúncias envolvendo a Petrobras. Isso deu muito impulso à ideia de redução do Estado, tanto na prestação de serviços, quanto na exploração da atividade econômica. (DIAP, 2018, p.29)

Quanto ao perfil socioeconômico do Congresso, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Nacional têm predominância de empresários. Assim, o documento já destacava que a correlação de forças no Congresso Nacional é bastante desfavorável para a área social, aos direitos humanos, ao meio ambiente e aos trabalhadores, destacando as dificuldades para conter as tentativas de retrocesso no papel do Estado, na condução da economia, na defesa dos direitos dos trabalhadores e da previdência social.

Os dados descritos a seguir estão disponíveis nos sites tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal. Utiliza-se também como apoio matérias veiculadas em sites de jornais que noticiaram o trâmite da reforma (Gazeta do Povo e Jovem Pan).

Assim, em 20 de fevereiro de 2019, o governo encaminhou ao Congresso a proposta de emenda à Constituição (PEC 06/2019) da reforma da Previdência. No texto original, a reforma pretendia idade mínima para aposentadoria, elevação do tempo mínimo de contribuição, novo cálculo para o benefício, dentre outras alterações.

Como justificativa, na exposição de motivos da PEC, o governo externava sua preocupação com o alto nível de despesa previdenciária, o que, no entender do governo,

dificulta a “alocação de recursos para outras políticas públicas, pressiona a carga tributária e o endividamento público e tende a diminuir o investimento”.

Em 20 de março, a reforma da Previdência começou a ser discutida na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara, a primeira etapa de tramitação. O relator da proposta foi Marcelo Freitas (PSL-MG) que em 4 de abril apresentou seu parecer recomendado a admissibilidade total do texto. Houve pressão por mudança no relatório, e em 23 de abril houve nova votação na CCJ. Após 48 votos favoráveis e 18 votos contrários, o texto seguiu para a comissão especial.

Em 13 de junho, o relator da reforma da Previdência na comissão especial da Câmara, Samuel Moreira (PSDB-SP) apresentou o seu parecer com algumas modificações. Entre elas, houve a retirada das mudanças propostas para o BPC e aposentadoria rural; exclusão da previsão do regime de capitalização; aumento do limite proposto pelo governo para obtenção do abono salarial; redução no tempo mínimo de contribuição (INSS) das mulheres; nova regra de transição mais benéfica a servidores e INSS; redução da idade mínima para professoras; e ainda a retirada dos Estados e Municípios da reforma.

O parecer do relator recebeu ainda três versões, com modificações, até que, em 4 de julho, a comissão especial passou a votar o parecer. O relatório foi aprovado, por 36 votos a 13, e passaram a votar os destaques.

Em 10 de julho, o plenário da Câmara aprovou em primeiro turno o texto-base da reforma da Previdência, com 379 votos a favor e 131 contra. Importante destacar que, no dia 9 de julho, um dia antes da aprovação, portanto, o governo liberou mais de R\$ 1 bilhão em emendas parlamentares. (LIS, 2019). A Câmara passou a analisar os destaques, encerrando a votação em primeiro turno em 12 de julho. O texto encerrou a sua tramitação na Câmara em 7 de agosto, com aprovação em segundo turno e rejeição dos destaques, seguindo então para o Senado.

No Senado, o texto foi encaminhado à Constituição de Comissão e Justiça. Assim, no dia 27 de agosto, o relator da CCJ, senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), apresentou seu parecer pela aprovação, com algumas alterações, todas supressivas (que não dependem de novo envio à Câmara). Ainda, o relator propôs a PEC "paralela", para o retorno de Estados e Municípios na reforma. A PEC "paralela" (PEC 133/2019), que permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem em seus regimes próprios de previdência social as mesmas regras aplicáveis ao regime próprio da União, embora aprovada em dois turnos no Senado Federal, encontra-se esquecida na Câmara de Deputados.

No dia 4 de setembro, após modificações no relatório, o parecer foi aprovado pela CCJ por 18 votos a 7. Após a votação na CCJ, o plenário do Senado aprovou em 1º de outubro em primeiro turno a reforma da Previdência.

Em 22 de outubro, o Senado aprovou reforma da Previdência em segundo turno. Cabe consignar que a votação só foi pautada após governo e parlamentares costurarem a um acordo sobre a divisão de recursos do megaleilão do pré-sal (VENAGLIA, 2019). Após análise dos destaques, a votação no Senado foi encerrada, seguindo o texto para promulgação.

Em sessão solene, em 12 de novembro, com ausência do presidente Bolsonaro, foi promulgada a reforma da Previdência, que passou a vigor como Emenda Constitucional nº 103/2019. A reforma provocou profundas alterações no Regime Geral de Previdência Social e no Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos federais.

A EC nº 103/2019 não alterou as regras de concessão de benefícios do RPPS de Estados e Municípios, delegando, aos mesmos, a competência de determinar as regras de aposentadoria dos seus regimes. Por outro lado, destinou normas aos mesmos, como, por exemplo, a exigência de criação de Regime de Previdência Complementar (artigo 40, §14 da Constituição Federal), limitando o valor das aposentadorias dos servidores ao teto do regime geral, e destinando recursos financeiros que seriam destinado ao regime próprio a uma previdência privada; a vedação da criação de novos regimes próprios e a previsão de que lei complementar estabelecerá regras para extinção dos já existentes (artigo 40, §22 da Constituição Federal).

Em resumo, a reforma ora vigente cria uma idade mínima de aposentadoria, de forma que deixará de haver a possibilidade de aposentadoria com base apenas no tempo de contribuição.

A idade mínima de aposentadoria prevista na reforma é de 62 anos para mulheres e de 65 para homens tanto para a iniciativa privada quanto para servidores federais. Além da elevação da idade mínima, a reforma previu a possibilidade da idade mínima ser revista conforme dados de longevidade e expectativa de vida do brasileiro, o que frustra qualquer expectativa quanto ao alcance do benefício, gerando insegurança. Além disso, homens e mulheres que já estavam no mercado de trabalho precisaram contribuir por 15 anos de contribuição (ambos os sexos). Homens que começarem a contribuir depois da reforma terão que cumprir 20 anos de contribuição. Para mulheres, segue 15 anos.

Houve mudanças nas alíquotas de contribuição, na forma de cálculo do benefício, além de criação de regras de transição para aqueles que já estão próximos de se aposentar.

No benefício de pensão por morte, houve mudança e o valor do benefício, que antes era integral, será para 60% do benefício do titular, mais 10% por dependente adicional, limitado a 100% do valor do benefício.

Ainda, a reforma veda a cumulação de benefícios, antes permitida, e o segurado permanecerá com o benefício de maior valor e uma parcela do de menor valor, de maneira escalonada.

Algumas categorias, como os professores, terão regras diferenciadas. Os professores poderão se aposentar com redução de 5 anos da regra geral.

Outra mudança que se considera importante, é que, embora a idade mínima para aposentadoria permaneça como regra constitucional, o texto da Emenda Constitucional outorga a Lei Complementar a definição dos demais critérios de elegibilidade. A Lei Complementar é espécie de legislação que possui regras mais facilitadas de alteração do que as regras constitucionais, o que provoca uma desconstitucionalização e facilita modificações futuras.

Dado o cenário de desigualdades no Brasil, a previdência social é importante mecanismo para concretização da dignidade da pessoa humana, na concretização de um Estado Social, na conquista da cidadania e na diminuição das desigualdades.

Assim, a Reforma da Previdência deve ser encarada não apenas pelo aspecto financeiro que envolve o ajuste fiscal, mas respeitando o aspecto de proteção ao indivíduo em momento de desamparo. No entanto, verifica-se que as mudanças promovidas alteram sobremaneira o regime e dificultam o acesso dos cidadãos ao sistema previdenciário, denotando um retrocesso na conquista da cidadania, ao mesmo tempo que fortalece o caminho de redução do Estado, submetendo um direito social de tamanha importância na concretização da dignidade humana, à lógica de mercado.

2 REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Como visto, o desenvolvimento e evolução do sistema previdenciário no Brasil teve origem na capacidade de organização dos trabalhadores de pressionar pela garantia de proteção social e de organização de sistemas de benefícios que dessem cobertura a momentos de desamparo.

Os estratos mais organizados da sociedade, neste sentido, foram os primeiros grupos a terem a instituição de seus sistemas de previdência. Os servidores públicos sempre tiveram poder de organização, de forma que, antes mesmo dos primeiros sistemas de previdência serem organizados para os trabalhadores em geral, os servidores já tinham garantido, na Constituição de 1891, a concessão de aposentadoria em casos de invalidez à serviço da Nação (CAMPOS, 2013).

Dessa forma, dentro do histórico da evolução da política pública da previdência social no Brasil, o funcionalismo público tem posição significativa, porém com características peculiares.

O sistema de proteção social dos servidores tem origem na formação do Estado brasileiro. As primeiras categorias que instituíram seus sistemas de previdência foram aquelas que davam base a formação do Estado em suas áreas de atuação, como a justiça e controle policial, a defesa contra agressões externas, as relações diplomáticas e a fazenda (NOGUEIRA, 2012), sendo os militares e os servidores públicos os pioneiros da instituição de seus sistemas de proteção social.

Além do mais, as razões históricas no plano político do desenvolvimento desses sistemas também têm origem na característica patrimonialista do Estado brasileiro, na qual a autoridade exerce, baseada na tradição, a vontade pessoal conforme interesses privados, confundindo as esferas pública e privada. Isto fazia com que os cargos públicos funcionassem como doações, sendo de caráter vitalício. O servidor dedica sua vida ao Estado e, em contrapartida, recebe a proteção do mesmo na atividade (PINHEIRO, 2000 *apud* NOGUEIRA, 2012).

Nogueira (2012) também destaca como relevante a presença do patrimonialismo no Estado brasileiro, conforme associação feita por Raymundo Faoro do conceito de Max Weber ao Estado brasileiro. O Estado patrimonial, forma de dominação política tradicional, é

constituído e formado por uma aristocracia que forma um estamento burocrático sem que haja uma separação bem definida entre as esferas pública e privada (NOGUEIRA, 2012).

A interpretação de Faoro toma como traço dominante da história do Brasil a prática administrativa em que, para as autoridades, o público e o privado não se distinguem completamente. Isto cria um aparelho político que está sempre a serviço de poucas pessoas, em detrimento do coletivo.

Assim, o Estado brasileiro é apropriado por um estamento patrimonialista que se revela adequado ao modelo tradicional de dominação política. Dessa forma, até mesmo os momentos de transição são trabalhados de forma a perpetuar um controle político que serve a interesses privados. A confusão entre a esfera pública e privada faz com que esse estamento esteja posicionado acima da sociedade, sempre defendendo os seus interesses privados e fazendo com que esses tomem conta da administração. Conforme Faoro (2001, p. 824):

Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político — uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes — impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém-vindos, imprimindo-lhes os seus valores.

No “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, documento elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, quando da reforma administrativa implementada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, a Administração Pública patrimonialista é assim tratada:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável (BRASIL, 1995, p. 20).

Nesta toada, salienta-se que o regime jurídico dos servidores públicos guarda relação com o modelo de Estado. Segundo Dasso Junior (2006, p. 224):

No patrimonialismo, há uma crença na tradição, uma crença na autoridade derivada desse conceito de que ‘sempre foi assim’. Todas probabilidades de apropriação econômica são extraídas, enquanto patrimônio fixo e acabado, da apropriação política, isto é, da apropriação do Estado.

A Administração Pública, no patrimonialismo, é encarada como um bem em si mesmo, e não existe uma distinção clara entre os espaços do público e do privado. A Administração

Pública no Brasil, foi marcada pelo patrimonialismo até a década de 1930, quando o Governo Getúlio Vargas tentou implantar uma administração burocrática a partir de criação de concursos públicos e previsão de carreiras.

Outra característica histórica a se destacar é o fato de que esse seleto grupo de trabalhadores (servidores públicos) gozava de uma posição historicamente privilegiada que levou os mesmos a garantirem junto ao Estado um sistema de proteção em geral mais generoso que aos demais trabalhadores. Segundo Esping-Andersen (1991, p. 105):

De especial importância nessa tradição corporativista foi a instituição de benefícios previdenciários particularmente privilegiados para o funcionalismo público. Este foi, em parte, um meio de recompensar a lealdade ao Estado e, em parte, uma forma de marcar o status social singularmente elevado deste grupo.

O termo “servidor” tem origem na palavra “servo” (CAMPOS, 2013), denotando uma posição de dependência em troca de proteção. A proteção social dos servidores teve origem nesta noção de dependência entre o servidor e o Estado, de forma que a proteção na inatividade era apenas decorrente da função pública exercida pelo servidor (CAMPOS, 2013).

Assim, aos servidores públicos, a mera passagem à inatividade já garantia a concessão de benefício de aposentadoria, decorrente somente da relação de trabalho estatutária (NOGUEIRA, 2012).

A política de previdência era, portanto, decorrência da política de pessoal, sendo uma despesa custeada com recursos fiscais, sem nenhuma fonte de custeio. A aposentadoria ficava a cargo do Tesouro, e eventuais contribuições que surgiram visavam custear benefícios aos dependentes do servidor público, como pensão por morte. Mas a aposentadoria era uma extensão da relação de trabalho estatutária.

A fonte de custeio da aposentadoria dos servidores públicos somente foi objeto de previsão legal na Emenda Constitucional nº 3 de 17 de março de 1993. Portanto, durante todo o período anterior, a aposentadoria foi concedida sem qualquer forma de custeio específica, somente como forma de compensação ao exercício da atividade pública.

Outro importante dado que teve impacto no desenvolvimento do sistema de previdência dos servidores públicos diz respeito ao regime jurídico ao qual os trabalhadores vinculados ao Estado estiveram submetidos.

Getúlio Vargas, na década de 1930, tentou promover uma reforma administrativa no Estado brasileiro, visando substituir a administração patrimonial por uma administração baseada em critérios de racionalidade e eficiência, sendo uma administração burocrática (NOGUEIRA, 2012). O objetivo era criar um plano de carreiras para os servidores públicos,

com previsão de concurso público e criação de um sistema meritocrático de acesso a cargos e carreiras (NOGUEIRA, 2012).

Segundo Dasso Junior (2006) foi com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, que houve um divisor de águas na Administração Pública, com o questionamento do modelo patrimonialista e a introdução de preceitos burocráticos, fundados na “impessoalidade, no mérito e na universalidade de procedimentos” (DASSO JUNIOR, 2006, p. 226).

Houve, no governo Vargas, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Segundo Dasso Junior, o DASP era órgão responsável pela profissionalização do serviço público, e suas realizações foram “o ingresso no serviço público por concurso; critérios gerais e uniformes de classificação de cargos; organização dos serviços de pessoal; administração orçamentária; e padronização das compras do Estado” (DASSO JUNIOR, 2006, p. 227).

Segundo Dasso Junior (2006, p. 227):

Observa-se que o período em que se inicia a reforma burocrática (1938, com a criação do DASP) coincide com o aparecimento do ‘Estado Novo’ (1937), o que marca fortemente o caráter autoritário da mesma, na medida em que foi implantada de forma impositiva, de cima para baixo. Com a saída de Vargas do governo e o consequente término do ‘Estado Novo’, em 1945, o DASP perdeu grande parte de suas atribuições e houve uma paralisação no processo de reforma da Administração Pública.

Assim, o que se viu ao longo dos anos foi a convivência de regimes jurídicos diversos, sendo poucos os servidores estatutários, admitidos por concurso. Em grande parte, os servidores públicos eram contratados em caráter temporário ou por um regime especial de contratação (NOGUEIRA, 2012).

No plano jurídico, como visto, na Constituição de 1891 já havia previsão de uma aposentadoria por invalidez ao funcionário público a serviço da nação. A Constituição de 1934 passou a prever, além da aposentadoria por invalidez, a aposentadoria compulsória por idade aos funcionários públicos que atingiam 68 anos. Com a constituição de 1934 também foi prevista a aposentadoria voluntária para juízes que completassem 30 anos de serviço. Na Constituição de 1937, além de se manter as previsões anteriores, foi incluída uma aposentadoria compulsória, por motivação política, a juízo exclusivo do governo.

Em 1938, foi criado o IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, cuja finalidade principal era o pagamento de “benefícios de família” aos dependentes dos servidores, como pensões e pecúlios. Para pagamento destes benefícios, era prevista a instituição de contribuições dos servidores e do Estado, no entanto a destinação destas

contribuições era o pagamento das pensões e pecúlios aos dependentes dos servidores, sendo que as aposentadorias continuavam pagas integralmente pelo Tesouro (LOPES, 2016).

Na Constituição de 1946, houve a previsão de que o tempo de serviço público, federal, estadual ou municipal fosse computado integralmente para efeitos de disponibilidade e aposentadoria (art. 192). Houve ainda a previsão da revisão do valor dos proventos, sem que houvesse alteração do poder aquisitivo da moeda ou se modificassem os vencimentos dos funcionários em atividade, dando início aos conceitos de a integralidade e paridade nas aposentadorias dos servidores públicos (LOPES, 2016).

Embora tenha recebido maior detalhamento, nota-se que as disposições constitucionais eram voltadas a especificar os critérios de concessão de benefícios, no entanto, eram silentes quanto ao custeio do sistema.

A Constituição de 1967 trouxe a distinção entre homem e mulher em relação ao tempo de serviço para aposentadoria voluntária. (LOPES, 2016)

O panorama anterior à Constituição Federal de 1988 era, portanto, de previsão de benefício de aposentadoria aos servidores públicos sem qualquer fonte de custeio específica, sendo que os mesmos recebiam a aposentadoria direto do Tesouro. Além do mais, o quadro de pessoal da administração pública contemplava servidores públicos estatutários, e outros com contratação celetista ou em regime especial.

Com relação à Constituição Federal de 1988, é importante considerar também, que a mesma garantiu ao Município a condição de ente autônomo na federação, ao dispor no art. 1º, que diz “A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. A Constituição de 1988, portanto, conferiu maior autonomia aos Municípios, alterando sua posição na federação e tratamento constitucional o que implicou em alteração em algumas dimensões, conforme pontua Specie (2013, p 56):

(i) o crescimento da importância do Município no Estado Federal; (ii) o crescimento progressivo na criação de novos Municípios; (iii) o crescimento da distribuição das competências político administrativas aos Municípios; e (iv) a consolidação da autonomia do Município integrando o conjunto de entes da federação brasileira.

Segundo Specie (2013), a Constituição de 1988, ao fortalecer a autonomia municipal, atribuiu aos Municípios capacidades específicas como a sua auto-organização, autogoverno e autodeterminação e autonomia política. Isto fez com os Municípios ampliassem a oferta de serviços públicos no âmbito local, com a contratação de novos servidores.

Além disso, a Constituição de 1988 trouxe como diretriz a descentralização político administrativa para as áreas de saúde e assistência social, além de prever a universalização da educação fundamental. A descentralização era encarada como instrumento de universalização do acesso e de aumento do controle social sobre os serviços (ALMEIDA, 1995). A descentralização compreende a implicar a transferência de competências e atribuições para os Municípios, para aumentar o acesso da população aos serviços sociais, e também proporcionar maior controle (ALMEIDA, 1995). Segundo Almeida (1995) com a Constituição de 88 houve um novo arranjo federativo, com grande transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo federal para os estados e, principalmente, para os Municípios.

Portanto, com a Constituição de 1988 inaugura-se um novo panorama sobre o Município, agora como condição de ente federado, o que coincidirá com a criação de novos Municípios, e com a expansão de regimes próprios nesses novos entes federados.

2.2 EXPANSÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com a Constituição de 1988, um novo capítulo começou a se desenhar sobre a previdência dos servidores públicos no Brasil.

Na redação original da Constituição de 1988, previram-se as seguintes modalidades de benefícios aos servidores públicos: aposentadoria por invalidez com proventos integrais quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em Lei, e proporcional nos demais casos; aposentadoria compulsória, aos 70 anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço; aposentadoria voluntária, aos 35 anos de serviço, se homem, e aos 30, se mulher, com proventos integrais; aos 30 anos em funções de efetivo exercício em funções de magistério, se professor e 25, se professora, com proventos integrais; aos 30 anos, se homem e aos 25, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo; aos 65 anos de idade, se homem e aos 60, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo (LOPES, 2016).

Em relação à pensão por morte, esta corresponderia à totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em Lei e estariam sujeitas ao mesmo reajuste daqueles. No caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas, a Constituição delegou à Lei Complementar a possibilidade de estabelecer exceções aos referidos limites de idade (LOPES, 2016).

A Constituição de 1988 trouxe também a previsão de reajuste das aposentadorias na mesma proporção e na mesma data de reajuste dos servidores em atividade, sendo mantido o cômputo integral do tempo de serviço público federal, estadual ou municipal para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade (LOPES, 2016).

As relações de trabalho dos servidores passaram a estar submetidas a instituição de um Regime Jurídico Único - RJU e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional, no âmbito da competência da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios conforme previa o artigo 39 da nova Constituição.

Esta inovação tem importantes consequências. Segundo Nogueira (2012), no âmbito federal, com a Lei nº 8.112/1990, institui-se o Regime Jurídico dos Servidores Civis da União, que englobou todos os servidores em um regime jurídico único, inclusive os celetistas, gerando a efetivação de muitos empregados, transformados em cargos públicos.

Esta medida foi aplicada também em Estados e Municípios, que aprovaram leis de regime jurídico único para seus servidores, permitindo a efetivação de empregados até então regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A consequência dessas medidas, no âmbito dos sistemas de previdência, foi a efetivação de um grande contingente de empregados aos quais foi adotado regime de cargo público, mais benéfico e mais generoso em termos de aposentadoria, conforme pontua Nogueira (2012).

Segundo Lopes (2016), a edição da Lei nº 8.112/90 foi um marco importante para a instituição dos regimes próprios de previdência de servidores, ao dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Segundo o autor (2016, p.115):

O novo estatuto do servidor público ao revogar a lei nº 1.711/52, dispôs integralmente sobre o Plano de Seguridade Social do Servidor Público Federal, com a finalidade de garantir ao servidor e à sua família meios de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade, falecimento e reclusão; proteção à maternidade, à adoção e à paternidade, e assistência à saúde. As aposentadorias e pensões passaram a ser concedidas e mantidas pelos órgãos ou entidades aos quais se encontram vinculados os servidores. Embora a lei nº 8.112/90 tenha estabelecido que o plano de seguridade social seria custeado com o produto da arrecadação das contribuições sociais obrigatórias dos servidores ativos dos Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas, nos mesmos moldes do IPASE, continuou prevendo que o custeio das aposentadorias e pensões era de responsabilidade integral do Tesouro Nacional. Em nível federal, foi a Emenda Constitucional nº 3 de março de 1993 que, ao acrescentar o § 6º ao art. 40 da Constituição, estabeleceu que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais seriam custeadas com recursos da União e das contribuições dos servidores. Tal previsão constitucional veio a se consolidar com a edição da Lei nº 8.688, de 21/07/1993, que estabeleceu que as aposentadorias e pensões seriam de responsabilidade da União e de seus servidores, com alíquotas que variavam entre 9 e 12%, de acordo com a remuneração.

Há que se considerar, também, que a reforma de Estado implementada pelo governo FHC pregava o ajuste fiscal e a redução dos gastos do governo com a administração pública, resultando em uma diminuição do número de contratação de servidores. Segundo Costa (2006, p. 184):

O governo apontou o encarecimento do custeio da máquina administrativa e a sua ineficiência. Depois de 1994, segundo o próprio governo FHC, houve uma queda no número dos servidores ativos devido à suspensão de novas contratações e o aumento de servidores inativos, devido à aposentadoria, o que Delfim Netto (1998b:98) chamou de ‘a lei de Bresser: os efeitos acontecem antes das causas’. O aumento dos pedidos de aposentadoria no setor público, colocando que o medo da reforma fez a consequência surgir antes da causa, agravando as contas da previdência do setor público: ‘Em 1988, a União tinha nos seus quadros 705.548 servidores ativos. Em 1997, este número era de 531.527 ou seja, neste período verificou-se a redução de cerca de 174 mil servidores, a maioria por motivo de aposentadoria’. (Brasil, Mare, março/1998:27).

Muitos servidores se aposentaram após a instituição de um Regime Jurídico Único. Conforme pontua Costa (2006), a procura pela aposentadoria deve-se a insegurança que o servidor público vivia no momento com a já anunciada reforma administrativa e da previdência social. Houve um aumento do passivo de servidores aposentados.

Ainda quanto ao regime de previdência do servidor, embora não tenha estabelecido a criação de regimes próprios de previdência, a Constituição de 1988, conforme Lopes (2016), concedeu as bases para a instituição, ao estabelecer, no seu artigo 24, inciso XII, a competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal (DF) e dos Municípios para legislar sobre Previdência Social. Disciplinou ainda que caberia à União estabelecer normas gerais, com previsão de competência suplementar dos Estados.

Segundo Nogueira (2012), o que se viu após a Constituição de 1988 foi a rápida expansão e criação de regimes próprios estaduais e municipais ao longo do país, o que se deve a uma associação de fatores.

Como visto, houve um aumento do passivo de servidores aposentados com a criação de regime jurídico único. Além do mais, apesar da previsão constitucional de competência da União para estabelecer normas gerais, por meio de Lei federal, essa competência só foi exercida por meio da Lei nº 9.717/1998.

De acordo com Nogueira (2012), logo após a Constituição Federal, foi editada Lei nº 8.212/1991, de Plano de Custeio da Seguridade Social, que condicionou o repasse de recurso do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal – FPE, à comprovação de inexistência de débitos perante o INSS, gerando um maior rigor na cobrança das contribuições à autarquia federal.

Assim, para Pinheiro (2000 *apud* NOGUEIRA, 2012), diversos sistemas de previdência foram criados sem observância de critérios adequados, adotando-se meramente em razão das aparentes vantagens imediatas, como, por exemplo, a ausência de obrigação do poder público de pagar as contribuições ao INSS e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), dando um alívio inicial rapidamente anulado pela responsabilidade que os entes assumiram de responder pelo pagamento de benefícios aos servidores.

Nogueira (2012), em análise dos dados obtidos junto ao Sistema de Informações dos Regimes Próprios de Previdência no Serviço Público – CADPREV, identificou que houve um exponencial crescimento do número de Regimes Próprios criados após a Constituição de 1988 e antes da edição da Lei nº 9.717/1998, ou seja, esses sistemas de previdência surgiram antes que existisse uma Lei federal que disciplinasse e regulamentasse a criação dos mesmos.

Além disso, Nogueira (2012) aponta que essa expansão de Regimes Próprios não foi acompanhada de estudos para sua estruturação técnica de forma que fosse respeitada a sua sustentabilidade. Pelo contrário, o referido autor aponta que essa expansão (2012, p. 137):

Foi dirigida pela preocupação imediata de redução dos custos com a folha de pagamento dos servidores, liberando recursos do orçamento municipal para a utilização em outras finalidades, tidas como mais urgentes ou de maior retorno político no curto período de um ou dois mandatos, deixando a questão do pagamento dos benefícios previdenciários em um plano secundário. A ausência de penalidades pela utilização indevida dos recursos, a subordinação direta dos dirigentes dos fundos de previdência aos Prefeitos e a inexistência de mecanismos de controle possibilitavam que as contribuições, mesmo baixas, não fossem repassadas com regularidade e que os recursos acumulados muitas vezes pudessem ser tomados como empréstimos pelas Prefeituras, aumentando ainda mais a dívida dos Municípios com seus RPPS [...] deixando o passivo previdenciário formado nesses anos como um problema a ser futuramente solucionado por seus sucessores.

Em 1998, houve a edição da Lei nº 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal. Somente então houve a disposição de regras de organização e funcionamento dos RPPS, sendo que a Lei estabeleceu que os RPPS serão organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados, entre outros os seguintes critérios (LOPES, 2016, p. 117):

[...] realização de avaliação atuarial inicial em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios; financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes; as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos

pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas e o limite de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais; cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios; pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação; registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais; identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo civil, militar e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos; sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.

Houve também expressa previsão sobre a contribuição previdenciária, com o estabelecimento que a contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos Regimes Próprios de Previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

A Lei nº 9.717/1998 trouxe também a previsão de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo Regime Próprio, e que os benefícios previstos não poderão ser distintos dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS (LOPES, 2016).

Segundo Lopes (2016) com estes parâmetros foram consagradas no ordenamento jurídico as normas para instituição de Regimes Próprios de Previdência, regime exclusivo para servidores detentores de cargo efetivo, sendo que os demais passariam a ser enquadrados no RGPS.

2.3 REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS DE 1998, 2003 E 2005

Como visto, os regimes próprios foram sendo estruturados após a Constituição Federal de 1988, com rápida expansão de criação destes sistemas de previdência, sem que houvesse regras quanto à sua instituição, muitas vezes por motivações que representavam um alívio momentâneo às finanças públicas, mas que conduziram ao desequilíbrio financeiro e atuarial destes regimes.

Para Nogueira (2012), diversos problemas contribuíram para a formação de déficits expressivos nos regimes próprios de previdência, entre eles, a existência de diferentes regras

entre os poderes, a falta de controle e transparência, que levou a inadimplência dos Governos no repasse das contribuições, e desvio de recursos para outras finalidades, além de ausência de estudos técnicos para definição das alíquotas de contribuição.

Este panorama antecedeu às emendas constitucionais que promoveram reformas no sistema previdenciário e igualmente na previdência dos servidores públicos. Segundo Nogueira (2012, p. 139):

No início da década de 1990 esses sistemas próprios de previdência experimentaram forte expansão, passando a alcançar um número mais expressivo de servidores públicos, em razão da adoção do regime jurídico único, e avançaram para muitos Municípios, que começaram a constituir fundos, com a cobrança de contribuições, para o pagamento dos benefícios, porém sem estarem submetidos a uma legislação geral de nível nacional e sem estarem estruturados sobre bases técnicas adequadas. Finalmente, no final de 1998, definiu-se um marco institucional que reformulou radicalmente esses sistemas de previdência [...] os ‘Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS’ tais como hoje conhecemos e concebemos, em estrutura e princípios, nasceram com a reforma de 1998, complementada cinco anos depois pela reforma de 2003, que os aprimorou.

Pode-se destacar que diversos fatores contribuíram para o desequilíbrio dos regimes de previdência dos servidores públicos. Como já elencado, houve uma rápida expansão na criação de regimes próprios, sem que houvessem regras estabelecidas para a instituição. Muitos regimes próprios foram criados no intuito de desafogar momentaneamente os gastos públicos, sem uma forma de controle das contribuições, gerando casos de inadimplência com os fundos dos funcionários públicos. Ainda, em âmbito federal houve um aumento do número de servidores aposentados, em razão da criação do Regime Jurídico Único¹⁴, acompanhada de uma diminuição das contratações, em razão da lógica da redução de gastos e do ajuste fiscal do Estado.

No entanto, conforme pontua Costa (2006), a alegada inviabilidade financeira que motivou as propostas de reforma da previdência social foi justificada apenas no custo dos privilégios dos servidores públicos. A previdência foi traduzida para a opinião pública como uma injustiça social, devido ao funcionalismo público, que pouco contribui e muito recebe da Previdência Social. O discurso que motivou a reforma foi centrado no déficit da previdência do funcionalismo, pois, segundo a autora, “o inimigo declarado foi o déficit público, personalizado

¹⁴ Para Bresser Pereira, que foi Ministro do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) no governo FHC, a instituição de regime jurídico único para os servidores, constituía uma “amarras”, ao “tratar de forma igual faxineiros e professores, agentes de limpeza e médicos, agentes de portaria e administradores da cultura, policiais e assistentes sociais; através de uma estabilidade rígida, ignorando que este instituto foi criado para defender o Estado, não os seus funcionários; através de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar que uma parte das novas vagas fossem abertas para funcionários já existentes; através da extensão a toda a administração pública das novas regras, eliminar toda a autonomia das autarquias e fundações públicas” (BRESEER PEREIRA, 1996, p. 9).

nos funcionários públicos, especialmente os inativos.” (COSTA, 2006, p. 192). Neste contexto, foi editada a Emenda Constitucional nº 20/1998, que reformou o texto constitucional quanto à disciplina da previdência social.

Na redação original da Constituição Federal de 1988, as aposentadorias e pensões dos servidores detentores de cargo efetivo eram assim definidas: por invalidez com proventos integrais quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em Lei, e proporcional nos demais casos; compulsória, aos 70 anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço; voluntária aos 35 anos de serviço, se homem, e aos 30, se mulher, com proventos integrais; aos 30 anos em funções de efetivo exercício em funções de magistério, se professor e 25, se professora, com proventos integrais; aos 30 anos, se homem e aos 25, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo; aos 65 anos de idade, se homem e aos 60, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo (BRASIL, 1988).

Assim, nada mais era exigido, além do implemento do tempo de serviço, não se exigindo, por exemplo, implemento de idade mínima, garantindo-se aposentadoria integral.

No caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas, Lei Complementar poderia estabelecer exceções aos referidos limites de idade.

O texto da Constituição de 1988 mantinha o direito à paridade com os servidores na ativa, ao prever que o reajuste das aposentadorias se daria na mesma proporção e na mesma data de reajuste dos servidores em atividade, inclusive quando decorrente de transformação ou reclassificação do cargo ou função (BRASIL, 1988).

A EC nº 20/1998 estabeleceu limite mínimo de idade que deve ser implementado com o tempo mínimo de contribuição, passou a prever critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e exigir tempo de contribuição em vez de tempo de serviço, acabando com o chamado tempo fictício (LOPES, 2016).

Assim, com a implementação de idade mínima, bem como tempo mínimo de efetivo exercício no serviço público e no cargo, a aposentadoria do servidor, que antes da emenda, exigia somente trinta e cinco anos de serviço, ou trinta, no caso das mulheres, passou a exigir a implementação combinada de tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, além da idade de sessenta anos, para os homens, e cinquenta e cinco, para as mulheres (BRASIL, 1998a).

Outra alteração relevante foi a introdução do conceito de tempo de contribuição, em substituição ao tempo de serviço. Foi vedada a instituição, ainda que por Lei, de qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. Dessa forma, aquele período do servidor que

não foi efetivamente trabalhado, como nos casos das licenças prêmio, que, não gozadas, geravam contagem em dobro, que não resultou em contribuições para o custeio do plano, não mais seria contado para fins de aposentadoria (BRASIL, 1998a).

Quanto aos professores, houve a previsão de que os requisitos de idade e de tempo de contribuição seriam reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, excluindo-se os professores de ensino superior (BRASIL, 1998a).

Houve expressa previsão de quem são os beneficiários do Regime Próprio de Previdência, com limitação na redação do caput do artigo 40, que se referia que apenas os “servidores titulares de cargos efetivos” da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estariam sujeitos ao RPPS, sendo que o servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão, ou de cargo temporário ou emprego público, aplica-se o RGPS (LOPES, 2016).

Também com a emenda houve a previsão de que os valores das aposentadorias e pensões se limitariam ao valor da remuneração do cargo em que foi aposentado o servidor.

Além disso, a EC nº 20/1998 trouxe vedação quanto a acumulação de cargos, vedando a percepção acumulada de aposentadorias, exceto quando os cargos fossem acumuláveis em atividade. Vedando também a acumulação de aposentadoria com proventos da atividade, ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis (BRASIL, 1998a).

Quanto à pensão por morte, a EC nº 20/1998 previu que o valor da mesma será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento (BRASIL, 1998a).

A previsão da paridade foi mantida pela EC nº 20/1998, no §8º do artigo 40, ao prever que os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão (BRASIL, 1998a).

Também se mantinha a integralidade, ao prever que o benefício de aposentadoria corresponderia ao salário do servidor em atividade.

A emenda ainda possibilitou a criação, por Lei Complementar, de sistema de previdência complementar dos servidores, o qual, uma vez criado, limitaria os benefícios do regime próprio ao teto do regime geral (BRASIL, 1998a).

Cumprir dizer que, com a EC nº 20/1998, pela primeira vez a previdência complementar dos servidores públicos ganhou *status* constitucional.

A busca pelo equilíbrio financeiro do sistema se esquece da função de seguridade social da previdência social. De forma geral, as mudanças trouxeram uma restrição aos benefícios e o prolongamento do tempo de contribuição. Além do mais, a previsão de existência de uma previdência complementar é, segundo Costa (2006, p. 197), “uma apologia aos poderes do mercado, com a tese de que o Estado deve ser um ator secundário em relação ao mercado.” A previsão da criação de previdência complementar cria um maior espaço de atuação para o mercado.

Além da regra permanente de aposentadoria criada, com a EC nº 20/1998 também foram introduzidas regras de transição para aqueles servidores que já estavam em atividade.

Assim, poderia se aposentar com proventos integrais e paridade, quem contasse com 53 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem e 48 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher; cinco anos de efetivo exercício no cargo, além de um período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que faltaria para completar 35 ou 30 anos de contribuição na data de promulgação da emenda, o chamado pedágio. Ainda havia a opção de aposentadoria com proventos proporcionais e com paridade, para a qual se exigia o implemento de 53 anos de idade e 30 anos de contribuição, se homem e 48 anos de idade e 25 anos de contribuição, se mulher; cinco anos de efetivo exercício no cargo, mais um período adicional de contribuição equivalente a 40% do tempo que faltaria para completar 30 ou 25 anos de contribuição. O valor do benefício corresponde a 70% da última remuneração a partir de 30 anos de contribuição para homem e 25, se mulher, acrescido de 5% a cada ano trabalhado até atingir 100% (BRASIL, 1998a).

Embora a EC nº 20/1998 tenha centrado seu discurso na necessidade de corte de privilégios dos servidores públicos, a reforma do governo FHC atingiu também o regime geral. Verifica-se que foi somente no governo Lula, cujo partido foi opositor da reforma de FHC, que a reforma da previdência do servidor público foi finalizada, com a edição da Emenda Constitucional nº 41/2003. Segundo Costa (2006, p. 192), “o clima de denúncia sobre os privilégios do funcionalismo público, promovido pelo governo FHC, favoreceu a tramitação e aprovação da EC nº 41/2003, atacando o regime de previdência do setor público.”

As mudanças para o servidor público após a EC nº 41/2003 alteraram de forma acentuada a maneira de cálculo do valor do benefício de aposentadoria. A proposta visava a isonomia dos sistemas previdenciários, com igual tratamento entre o regime geral e os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

Como mencionado em capítulo anterior, a nova emenda teve tramitação mais célere do que a da Emenda Constitucional nº 20/1998, tendo sido aprovada em dezembro de 2003, tornando-se a Emenda Constitucional nº 41/2003.

As mais significativas alterações foram quanto a forma de cálculo dos benefícios.

A integralidade, que garantia a aposentaria do servidor com o último salário, não mais seria a forma de cálculo para concessão do benefício, uma vez que a aposentadoria seria calculada com base nos salários de contribuição do servidor durante sua vida laboral.

A forma do cálculo do benefício foi regulamentada pela Medida Provisória nº 167/2004, que foi convertida na Lei nº 10.887/2004, estabelecendo que para cálculo dos proventos seria considerada a média aritmética simples das 80% maiores remunerações, devidamente atualizadas de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência (BRASIL, 2004).

Também houve a extinção da previsão da paridade, que garantia que os benefícios dos servidores aposentados fossem sempre revisados na mesma proporção que dos servidores em atividade. A Constituição agora somente trazia a garantia que os benefícios teriam reajustes periódicos, que preservassem o seu valor real (BRASIL, 2003).

A Emenda trouxe a imposição de que os entes federados com regimes próprios não poderiam estabelecer alíquota de contribuição previdenciária inferior à cobrada pela União, de 11%, vedando ainda a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores de cada ente estatal (BRASIL, 2003).

Ainda sobre a contribuição previdenciária, a EC nº 41/2003 trouxe a possibilidade de se cobrar contribuição previdenciária sobre os benefícios de aposentadoria e pensão, em percentual igual ao estabelecido para os servidores da ativa, a ser cobrado sobre a parcela dos benefícios que excedesse ao limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social (BRASIL, 2003).

Sobre a previdência complementar, a EC nº 20/1998 havia estabelecido a possibilidade de criação, por Lei Complementar, de sistema de previdência complementar dos servidores, que, uma vez criado, limitaria os benefícios do regime próprio ao teto do regime geral (BRASIL, 1998a). Já a EC nº 41/2003 relegou a matéria à Lei Ordinária, eliminando a exigência de edição de Lei complementar (BRASIL, 2003).

Houve a previsão do abono de permanência, que consiste em uma parcela paga ao servidor ativo, que reúna as condições para aposentadoria, mas que faça a opção por permanecer em atividade, de valor equivalente ao devido a título de contribuição previdenciária (BRASIL, 2003).

Quanto à pensão por morte, houve também a alteração da forma de cálculo. O benefício passou a ser calculado sobre a totalidade dos proventos do servidor falecido apenas até o teto do valor dos benefícios do regime geral de previdência social. A partir da parcela que supere esse limite, o pensionista tem direito a receber setenta por cento do que recebia o instituidor da pensão (BRASIL, 2003).

A EC nº 41/2003 criou regras de transição para os servidores públicos que já estava em atividade até a publicação da EC nº 20/1998. Resumidamente, os servidores que se enquadram na transição podem ser aposentar, sem paridade e sem integralidade, caso tenham cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria; 53 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem e 48 anos de idade e 25 anos de contribuição, se mulher; um Pedágio de 20% do tempo que faltava para completar 35 ou 25 anos de contribuição em 16/12/1998 e redutor de 3,5% ou de 5%. Para se aposentar com integralidade e paridade, os requisitos são vinte anos de efetivo exercício no serviço público; dez anos de efetivo exercício na carreira e cinco anos no cargo; 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher (BRASIL, 2003).

É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação da Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente (BRASIL, 2003).

Paralelamente à PEC que originou a Emenda Constitucional nº 41/2003, também tramitou uma proposta paralela de ajuste nas regras previdenciárias, que resultou na Emenda Constitucional nº 47, aprovada em 2005.

A EC nº 47/2005 criou uma hipótese de isenção de contribuição previdenciária, ao prever que aos aposentados e pensionistas portadores de doença incapacitante só incidirá contribuição sobre a parcela superior ao dobro do teto do regime geral (BRASIL, 2005).

No que tange às regras de aposentadoria, a Emenda Constitucional nº 47/2005 promoveu um relaxamento nas regras de transição estabelecidas pela Emenda nº 41/2003.

Assim, criou-se uma nova regra de transição que garante integralidade e paridade, ao servidor que ingressou no serviço público 16 de dezembro de 1998, desde que tenha ao menos 25 anos de serviço público. O servidor que contar com mais de 35 anos de contribuição, se homem, ou mais de 30 anos de contribuição, se mulher, pode diminuir esse tempo excedente na idade mínima. Ou seja, se a soma do tempo de contribuição com idade alcançar o fator 95, no caso do homem, ou 85, no caso da mulher, observado o tempo mínimo necessário de 35 ou 30 anos, o servidor receberá aposentadoria integral e com paridade (BRASIL, 2005).

Os servidores públicos passaram a ter regras permanentes para aqueles que ingressaram após a EC nº 41/2003, e regras de transição para servidores que já estavam em atividade até a EC nº 20/1998.

Assim, encerrou-se o primeiro ciclo de reformas da previdência, mas os ajustes na previdência social continuaram em pauta. Para alguns, as reformas, por não terem sido estruturais, foram tímidas e insuficientes. Para os trabalhadores, certamente o que se verificou foi a retirada de direitos. Em geral, a reforma da previdência foi tratada como um mero “ajuste de caixa” (COSTA, 2006, p. 190), sem que houvesse uma real dimensão dos efeitos sociais da reforma, bem como das causas que geram a crise da previdência (COSTA, 2006).

Segundo Costa (2006), a reforma da previdência faz parte do processo de ajuste fiscal, com objetivo de reduzir os gastos públicos, a fim de gerar superávit primário e gerar credibilidade ao país ao manter um equilíbrio orçamentário, além de saldar os juros da dívida pública. Além disso, a reforma da previdência possibilita a privatização do setor, ao abrir caminho para a iniciativa privada, especialmente com a previsão de criação de previdência complementar.

Entretanto, a reforma não discute os impactos da retirada de direitos nesta política social, nem traz à tona os reais motivos da crise nesse setor. Segundo Costa (2006), as dificuldades financeiras na Previdência Social não podem ser reduzidas ao valor das aposentadorias, sem levar em conta outros fatores, como a queda de arrecadação em contribuição previdenciária em razão da informalização do mercado de trabalho, com a diminuição de postos de trabalho verificada devido ao desaquecimento da economia que antecedeu a reforma. O mesmo pode ser verificado com a previdência dos servidores públicos, pois, como visto, o período que antecedeu a reforma foi de aumento de número de servidores aposentados, e diminuição do quadro de ativos, em virtude da reforma administrativa perpetrada pelo governo FHC e suspensão de novas contratações.

Manter a moralidade da previdência pública é, segundo Costa (2006), uma preocupação necessária em um governo democrático. Entretanto, existe uma maioria de servidores públicos que não recebe benefícios exorbitantes, que está em nível operacional e não pode ser considerada privilegiada (COSTA, 2006).

Além do aumento do número de aposentados e da suspensão das contratações, some-se a isso os desvios de recursos da previdência, além da sonegação dos repasses devido pelo ente empregador ao regime de previdência. Entretanto, para justificar a necessidade de reforma, somente foi levado em consideração o ajuste de caixa que culminou na retirada de direitos do trabalhador.

Segundo Costa (2006, p. 195):

Desta forma, a questão da Previdência Social não pode ser analisada sem considerar a política econômica e seus impactos na geração de postos de trabalho. A ampliação das despesas, decorrente da implantação dos benefícios criados pela Constituição Federal de 1988, especialmente no estabelecimento do piso de um salário mínimo para os aposentados da zona rural, não pode ser considerada ponto de desequilíbrio do sistema. São correções tardias da perversa falta de distribuição de rendas no país. Deve-se considerar como ponto central o crescimento da informalidade do trabalho durante toda a década de 1990, o baixo nível de crescimento econômico, o aumento dos juros e da dívida pública. A junção desses fatores com o processo de envelhecimento da população e o aumento do período de cobertura do benefício de aposentadoria compõe o quadro geral dos impasses da Previdência Social no Brasil.

A busca da reforma da Previdência Social foi apenas de trazer equilíbrio financeiro ao sistema, sem se preocupar com a sua função de seguridade social, apenas retirando direitos. Conforme Costa (2006), ao centrar-se somente no corte de benefícios, sem qualquer política para a retomada do crescimento econômico, a reforma da previdência serve apenas para diminuir os níveis de seguridade social dos trabalhadores, sem impactar na retomada do crescimento ou garantir o equilíbrio do sistema.

Se há desequilíbrio no sistema previdenciário, é importante conhecer as causas da crise nesse importante mecanismo de proteção social aos trabalhadores. Segundo Costa (2006, p. 202), “a reforma da Previdência Social só poderia ser implementada com sentido progressista se fosse aliada à reforma fiscal, patrimonial e com um esforço para a retomada do crescimento econômico, com geração de postos de trabalho”.

Na forma como concretizada, a reforma da Previdência Social não diminuiu a desigualdade, sendo apenas um ajuste financeiro com retirada de direitos, e, ainda, com a abertura desse setor como um espaço de exploração para o mercado, com a criação de previdência complementar privada, transformando o que antes era área de atuação do Estado em um espaço para o mercado (COSTA, 2006).

Os fundos de pensão que administram a previdência complementar privada relevam um novo arranjo do capital, alimentado com parte do salário dos trabalhadores (COSTA, 2006). Além disso, esses recursos deixam de contribuir com o sistema previdenciário, já desequilibrado.

Dessa forma, é necessário compreender as reformas implementadas na previdência social como um desmonte da previdência pública, com retirada de direitos, e abertura de espaço para atuação do mercado, com o crescimento da previdência privada complementar.

2.4 REGIMES PRÓPRIOS E EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019

A reforma da Previdência Social encontra-se na pauta da agenda neoliberal desde a década de 1990, sendo que ocorreram alterações pontuais na Previdência no decorrer destes anos.

A crise econômica e política a partir do ano de 2015¹⁵, propiciou terreno fértil para retomada das discussões sobre a reforma da Previdência, iniciadas ainda no governo Michel Temer, que adotou uma agenda reformista, no entanto, não conseguiu levar a sua reforma a cabo.

Com as eleições de 2018, a conjuntura de crise ganhou novos elementos. Elegeram-se um Congresso Nacional conservador, com expoentes de uma "nova direita", com perfil socioeconômico composto majoritariamente por empresários e representantes do capital.

O governo Bolsonaro propagou a necessidade da reforma, em razão do alegado déficit previdenciário, que tornaria o sistema insustentável, e que a Previdência consumiria recursos que poderiam ser alocados em outras áreas. Embora estudos contestem os dados divulgados pelo governo a respeito do déficit.

A reforma da previdência, embora tenha sido impulsionada pelos discursos de crise de recurso e de déficit, que ganharam força no contexto de crise econômica, reforça a intenção de colocar um direito social – previdência - como bem de mercado, atendendo ao capital.

Como visto no capítulo 1, após 8 meses de tramitação, em 12 de novembro de 2019, uma nova reforma da Previdência Social foi promulgada, fazendo alterações na Constituição Federal, se tornando a Emenda Constitucional nº 103/2019. Resta analisar, neste momento, quais modificações a reforma da previdência promoveu nos regimes próprios de previdência dos servidores públicos.

A reforma decorrente da Emenda Constitucional nº 103/2019 trouxe a quebra da uniformização das regras para os regimes próprios de previdência social entre União, Estados e Municípios, pois, como visto no capítulo 1, durante a tramitação da proposta, a Comissão Especial da Câmara de Deputados retirou os entes subnacionais da reforma.

Entretanto, embora os Estados e Municípios não tenham sofrido modificações nas regras de elegibilidade para aposentadoria, algumas alterações promovidas pela EC nº 103/2019 de fato promoveram modificações em todos os regimes próprios de previdência.

¹⁵ De acordo com Costa (2016), trazendo dados do IBGE de 2016, no ano de 2015 houve uma queda do crescimento da economia no Brasil, elevando o desemprego.

Assim, a EC nº 103/2019 prescreve um conjunto de regras aplicável a todos os entes da Federação, outro conjunto aplicável somente à União Federal, e, por fim, disposições específicas aplicáveis somente aos Estados e aos Municípios.

Importante frisar que com a EC nº 103/2019, as regras de elegibilidade para a aposentadoria foram desconstitucionalizadas, isto é, a reforma delegou a simples Lei Complementar a disciplina quanto ao tempo de contribuição e demais requisitos para concessão de aposentadoria.

Permaneceu na Constituição Federal apenas a disposição de que no âmbito da União, o servidor público será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em Lei Complementar do respectivo ente federativo (BRASIL, 2019a).

As regras para cálculo de proventos de aposentadoria também foram relegadas para Lei do respectivo ente federativo.

No âmbito dos servidores públicos da União, portanto, a reforma da Previdência Social promoveu alterações, que passam a ser descritas a seguir.

Os servidores públicos federais contam com hipótese de aposentadoria voluntária, observados, cumulativamente, os requisitos de 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem; e 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria (BRASIL, 2019a).

Há ainda hipótese de aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiverem investidos, quando insuscetíveis de readaptação, situação em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria. E a aposentadoria compulsória aos 75 (setenta e cinco) anos (BRASIL, 2019a).

Para o servidor público federal cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, a aposentadoria se dará aos 60 (sessenta) anos de idade, com 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição e contribuição, 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria (BRASIL, 2019a).

Para os professores servidores públicos federais, a aposentadoria será aos 60 (sessenta) anos de idade, se homem, aos 57 (cinquenta e sete) anos, se mulher, com 25 (vinte e cinco) anos

de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, para ambos os sexos (BRASIL, 2019a).

A Constituição Federal manteve o abono de permanência para o servidor federal que cumprir as exigências para a concessão da aposentadoria voluntária e que optar por permanecer em atividade, recebendo o equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória (BRASIL, 2019a).

A reforma também delegou à Lei infraconstitucional a disciplina quanto a forma de cálculo do benefício de aposentadoria, entretanto, enquanto não editada a referida Lei, disciplinou-se que será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência (BRASIL, 2019a).

O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) dessa média aritmética, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição (BRASIL, 2019a).

Para os servidores públicos federais que ingressaram no serviço público antes da publicação da emenda, foram criadas regras de transição, de forma que podem os mesmos se aposentar preenchidos os seguintes requisitos: 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem; 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem; 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público; 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem (BRASIL, 2019a).

A reforma previu datas para aumento desses limites, dispondo que a partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima deverá ser de 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se homem (BRASIL, 2019a).

Além disso, a partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação prevista na regra de transição será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem (BRASIL, 2019a).

Para o professor, também há regra de transição específica, pois poderá se aposentar ao implementar 51 (cinquenta e um) anos de idade, se mulher, e 56 (cinquenta e seis) anos de

idade, se homem; 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher, e 30 (trinta) anos de contribuição, se homem; e 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se homem, a partir de 1º de janeiro de 2022 (BRASIL, 2019a).

A pontuação prevista para os professores será de 81 (oitenta e um) pontos, se mulher, e 91 (noventa e um) pontos, se homem, aos quais serão acrescidos, a partir de 1º de janeiro de 2020, 1 (um) ponto a cada ano, até atingir o limite de 92 (noventa e dois) pontos, se mulher, e de 100 (cem) pontos, se homem (BRASIL, 2019a).

Para o servidor que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 somente será garantida a totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, caso preencha, no mínimo, 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, ou, para os titulares do cargo de professor, 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem (BRASIL, 2019a).

Há ainda uma segunda opção de regra de transição, para o servidor que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor da EC nº 103/2019, com o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem; 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem; 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria (BRASIL, 2019a).

Nesta regra de transição, o servidor ainda deverá cumprir um período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor da EC nº 103/2019, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição de 30 ou 35 anos. Para os professores, os requisitos de idade e de tempo de contribuição são reduzidos em 5 (cinco) anos (BRASIL, 2019a).

Caso o servidor público tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003, e se enquadre nessa regra de transição, receberá a totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria.

Tendo em vista a exclusão dos Estados e Municípios da reforma da previdência, o Senado Federal propôs uma PEC Paralela, a PEC 133/2019. Por esta PEC, permite-se que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem em seus regimes próprios de previdência social as mesmas regras aplicáveis ao regime próprio da União (BRASIL, 2019b).

No entanto, a PEC Paralela tramitou no Senado Federal e, remetida à Câmara de Deputados em novembro de 2019, não teve seguimento.

Assim, o cenário atual para Estados e Municípios é de autonomia para elaboração de suas próprias regras previdenciárias. Entretanto, algumas regras dispostas na EC nº 103/2019 têm aplicabilidade imediata aos Estados e Municípios.

Dentre estas normas, observa-se que a reforma vedou a instituição de novos regimes próprios de previdência social (art. 40, § 22, da Constituição). Além disso, a EC nº 103/2019 também incentiva a extinção dos regimes próprios já vigentes, ao dispor sobre os requisitos para tanto, em seu artigo 34 (BRASIL, 2019a).

Além disso, após a EC nº 103/2019, os regimes próprios necessitam adequar suas legislações para limitar o rol de benefícios do RPPS às aposentadorias e à pensão por morte (os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade não devem ser pagos à conta do RPPS, mas sim à conta do Tesouro dos entes federativos) (BRASIL, 2019a).

A EC nº 103/2019 também vedou a existência, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, de alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, salvo na situação de ausência de *déficit* atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao RGPS. Assim, os regimes próprios têm que adequar suas legislações para majorar a alíquota de contribuição do servidor, acompanhando a alíquota do servidor da União, de 14% (BRASIL, 2019a).

Ainda, outra alteração que impacta sobremaneira os regimes próprios, foi o estabelecimento de um prazo de dois anos da data de entrada em vigor da EC nº 103/2019 para a instituição do regime de previdência complementar. Assim, até 12 de novembro de 2021, obrigatoriamente, todos os regimes próprios deverão instituir um regime de previdência complementar aos seus servidores, limitando o valor dos benefícios ao valor do teto de benefícios do regime geral, de forma que os servidores que recebem acima do teto, deverão contribuir para a previdência complementar (BRASIL, 2019a).

Os servidores públicos que ingressarem no serviço público após a data de instituição da previdência complementar, serão compelidos a aderirem a este regime, se não quiserem ter seu benefício limitados ao teto do RGPS. Assim, temos que estes recursos financeiros, que seriam próprios dos RPPS, são carreados para os uma entidade privada de previdência complementar, agravando, ainda mais, a situação financeira dos regimes, ao limitar a base contributiva dos mesmos.

É a limitação dos regimes próprios. Embora não tenham sido contemplados na reforma dos benefícios, os regimes próprios foram atingidos pela reforma pela sua intenção de vedação

de expansão, limitação da arrecadação e possibilidade de extinção, de forma que os regimes próprios caminham para um processo de limitação e possível extinção.

3 SUSTENTABILIDADE DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

3.1 EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

O conceito de equilíbrio financeiro e atuarial na previdência social foi regulado com a edição da EC nº 20/1998, ao introduzir, no artigo 40 da Constituição Federal, a previsão de que aos servidores públicos é assegurado regime de previdência que deverá observar “critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.

Com o advento da EC nº 20/1998, o equilíbrio financeiro e atuarial passou a ser definido, segundo NOGUEIRA (2013), como princípio básico norteador da existência dos regimes próprios de previdência.

O texto constitucional, entretanto, não estabeleceu o conceito e as definições para o cumprimento do equilíbrio financeiro e atuarial. Foi com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que o conceito foi melhor especificado, ao estabelecer normas gerais de contabilidade e atuária, com critérios a serem observados para organização dos regimes próprios de previdência, com vistas a atender o equilíbrio financeiro e atuarial.

Estes critérios e exigências previstos na Lei nº 9.717/1998, passaram, por meio do Decreto nº 3.788/2001 a serem exigidos dos entes federados com regime próprio para que estes pudessem comprovar, perante à Secretaria de Previdência Social, a regularidade de seus RPPS, para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP.

Este documento tem como objetivo atestar o cumprimento, pelos regimes próprios dos entes federados, dos critérios exigidos pela Lei nº 9.717/98, como condição para a realização de transferências voluntárias de recursos da União, para celebrar acordos convênios e ajuste, ou para empréstimos, financiamentos, avais e subvenções com a administração direta e indireta da União e com instituições financeiras federais, e também para o recebimento de Compensação Financeira com o Regime Geral de Previdência Social (NOGUEIRA, 2013).

A regularidade previdenciária é atingida quando o ente federado cumpre com os critérios definidos na legislação para atingir o equilíbrio financeiro e atuarial. São critérios como:

[...] adequação das fontes de financiamento e repasse das contribuições, a conformidade do plano de benefícios, a regularidade da aplicação dos recursos previdenciários e da sua destinação, a utilização dos procedimentos contábeis próprios e a observância de medidas voltadas à promoção da transparência e controle social dos regimes próprios. (MONTENEGRO, 2018, p. 186)

Portanto, garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência significa buscar a viabilidade do sistema por meio de cumprimento de exigências legais. No que tange ao conceito do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, a Portaria do extinto Ministério da Previdência Social nº 403, de 10 de dezembro de 2008, definiu, em seu artigo 2º, que:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria considera-se:

I - Equilíbrio Financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro;

II - Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo; (BRASIL, 2008)

Assim, equilíbrio financeiro refere-se à garantia de recursos financeiros para pagamentos dos benefícios no período de um exercício financeiro. Segundo Montenegro (2018), para garantia do equilíbrio financeiro é necessário que o total das contribuições vertidas para o regime próprio em determinado exercício sejam no mínimo igual aos valores pagos pelo regime no mesmo período.

Já o equilíbrio atuarial compreende uma visão a longo prazo, em que se assegure que o patrimônio que dispõe o regime próprio em conjunto com as contribuições de seus segurados, sejam suficientes para a cobertura das prestações previdenciárias futuras (MONTENEGRO, 2018). Para esta definição, os regimes próprios se valem de uma avaliação atuarial, a cada exercício, para mensurar qual o montante de seus compromissos previdenciários e estabelecer um plano de custeio a fim de garantir viabilidade futura ao sistema previdenciário.

3.2 EXIGÊNCIAS LEGAIS QUANTO À REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA

Como visto, a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência significa almejar a viabilidade do sistema por meio de cumprimento de exigências legais. A Lei nº 9.717/1998 disciplina que os regimes próprios sejam organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, trazendo os critérios que devem ser atendidos para alcançar a responsabilidade previdenciária.

São critérios dispostos na Lei nº 9.717/1998: realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios; financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes; as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser

utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes; cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais; cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios; pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação; registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais; identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo civil, militar e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos; sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo; vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, do abono de permanência (BRASIL, 1998b).

Dentre os critérios acima elencados, dispostos na Lei nº 9.717/1998, destacamos a realização da Avaliação atuarial. Referida avaliação trata-se de um estudo técnico desenvolvido com base em premissas da atuária, que tem como objetivo estabelecer os recursos necessários para garantia presente e futura dos compromissos previdenciários do regime próprio. Para tanto, é elaborada uma Nota Técnica Atuarial que é apresentada pelo Parecer Atuarial, que representa a situação financeira e atuarial do regime próprio, apontando medidas para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial.

Os dados da Nota Técnica Atuarial e do Parecer Atuarial compõem o Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA, que deve ser enviado anualmente para a Secretaria de Previdência Social.

Segundo Faria (2015, p. 54):

O principal objetivo da avaliação atuarial é indicar o valor presente dos compromissos futuros do plano de benefícios do RPPS, suas necessidades de custeio e o ‘passivo atuarial’. O resultado atuarial é obtido pela diferença entre o passivo atuarial e o ativo real líquido, sendo este representativo dos recursos já acumulados pelo RPPS. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento em um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit

atuarial, evitando-se que sejam utilizados recursos da receita corrente do Ente federativo para cobrir déficits em cada exercício financeiro.

Cumpra destacar, assim, que para os regimes próprios que apresentem *déficit* atuarial, deve ser definido, no Parecer Atuarial, um plano de amortização para que o *déficit* seja equacionado em um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos, com previsão de alíquotas suplementares ou aportes financeiros a serem suportados pelo Ente federativo.

Para que o resultado obtido na avaliação atuarial reflita a realidade da situação financeira e atuarial do regime próprio, se faz imprescindível que o ente federado possua uma boa base cadastral de seus servidores, pois é a partir dessa base cadastral que o atuário irá realizar sua análise. Assim, conforme pontua Lima (2019), informações desatualizadas ou ausência de informações sobre a massa de servidores do ente federado, fazem com que a avaliação traga um resultado que não reflete a realidade do RPPS, o que interfere diretamente na definição das alíquotas de contribuição, por exemplo, e conseqüentemente no equilíbrio financeiro e atuarial. Para tanto, é necessário que o ente federado realize o recenseamento previdenciário a cada cinco anos (LIMA, 2019).

Outro critério disposto na Lei nº 9.717/1998 diz respeito ao caráter contributivo do regime próprio. O caráter contributivo do regime próprio de previdência social é elemento fundamental para que esse sistema de previdência honre com as suas obrigações previdenciárias, ou seja, é um fato elementar para a consecução do equilíbrio financeiro e atuarial. Assim, o não cumprimento do caráter contributivo do RPPS, pelo não recolhimento das contribuições previdenciárias pelo ente federado, é uma das principais causas do surgimento e aprofundamento de *déficit* atuarial no sistema previdenciário (MONTENEGRO, 2018). Segundo Montenegro (2018, p.193):

Embora não haja dados sistematizados a respeito, a experiência parece demonstrar que, dentre todos os aspectos que afetam as premissas consideradas no estudo atuarial dos regimes próprios de previdência social, é a inadimplência parcial ou total das contribuições devidas pelo ente a principal e a mais frequente causa da quebra das condições inicialmente assumidas na avaliação atuarial, e, assim, de comprometimento do equilíbrio financeiro e atuarial por ela perseguido.

3.3 INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA LEI Nº 9.717/1998

Para garantir o cumprimento dos critérios de regularidade trazidos pela Lei nº 9.717/1998, a mesma traz, também, em seu bojo, as sanções pelo não cumprimento das normas. Assim, verificado o não cumprimento da Lei, o órgão fiscalizador (Secretaria da Previdência Social) possui as seguintes prerrogativas: suspensão das transferências voluntárias de recursos

pela União; impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais (BRASIL, 1998b).

Para verificação do cumprimento da regularidade previdenciária, possibilitando a fiscalização, o antigo Ministério da Previdência, instituiu, por meio do Decreto nº 3.788/2001 o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). É por este instrumento que é atestado o cumprimento dos requisitos da Lei nº 9.717/1998 (FARIA, 2015).

O CRP é emitido com prazo de validade de 180 (cento e oitenta) dias e para ser emitido depende da apresentação, por cada regime próprio, dos seguintes relatórios: Legislação completa referente ao regime de previdência social; Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA; Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR; Demonstrativos Contábeis; Demonstrativo da Política de Investimentos – DPIN; Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR. Nota Técnica Atuarial – NTA (FARIA, 2015).

3.4 A AVALIAÇÃO DE RISCOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Os ativos garantidores dos compromissos assumidos no plano de benefícios do regime próprio de previdência são compostos pelas contribuições previdenciárias, tanto patronal como do servidor, dos aportes periódicos relativos a amortização do *déficit* atuarial e demais bens e valores destinados ao fundo previdenciária.

Portanto, para gestão destes recursos, é necessário que a unidade gestora do RPPS invista estes recursos a fim de obter um retorno para seus investimentos. Segundo Bogoni e Fernandes (2011), é esse retorno dos investimentos que será o diferencial capaz de permitir ao regime próprio pagar os benefícios, sendo que, caso esse retorno não seja adequado, a solvência da entidade poderá ser afetada e sua sustentabilidade ameaçada. É necessário, portanto, para manter uma condição de equilíbrio atuarial, que haja também um determinado nível mínimo de resultados das aplicações financeiras realizadas com os ativos garantidores do fundo previdenciário.

As aplicações financeiras dos RPPS estão regulamentadas pela Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 4.963/2021 que define as regras de investimentos para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). O cumprimento das regras para investimentos é averiguada através do Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos – DAIR

e do Demonstrativo da Política de Investimentos – DPIN, que é enviado para o Ministério do Trabalho e Previdência Social. O não cumprimento das regras enseja a não emissão do CRP (Certificado de Regularidade Previdenciária) as regras dispostas às aplicações financeiras dos regimes próprios busca garantir que os recursos previdenciários sejam aplicados dentro de padrões mínimos de segurança e rentabilidade.

Para além do cumprimento das normas, entretanto, uma boa gestão dos recursos com vistas à garantir a solvência do fundo deve contemplar também busca por maiores rentabilidades. Para tanto, é necessária a adequada estruturação dos riscos inerentes às operações financeiras, do acompanhamento e fiscalização pelos gestores e de boas práticas de governança (BOGONI; FERNANDES, 2011).

Segundo Bogoni e Fernandes (2011, p. 123) a gestão de risco é:

O processo pelo qual cada gerência ou gestor decide como os riscos, que representam ameaças aos objetivos sob sua gestão, serão tratados. Assim, o gerenciamento de riscos apresenta-se como maneira ou forma de investigar a lucratividade e a competitividade das entidades de diversos segmentos de mercado. Talvez o grande desafio da gestão de riscos seja, em tempos de constantes e profundas mudanças, buscar mecanismos que minimizem o impacto dos riscos advindos de tais mudanças.

Uma gestão de risco associados às aplicações financeiras do RPPS é fundamental para que estes fundos consigam atender aos compromissos previdenciários futuros, o que impacta no seu passivo atuarial. Como afirmam Bogoni e Fernandes (2011) o fato de o RPPS possuir uma política de investimentos capaz de promover a segurança das aplicações financeiras, é fundamental para minimizar a sua futura incapacidade em atender as obrigações previdenciárias assumidas.

Para Bogoni e Fernandes (2011), a inexistência de mecanismos de controle de riscos torna os fundos previdenciários suscetíveis à baixa rentabilidade, comprometendo o equilíbrio financeiro e atuarial.

Os autores apontam, contudo, que a política de investimentos praticada pelos gestores dos RPPS, que em geral não dispõem de conhecimento técnico para gestão desses recursos, buscam apenas atender aos requisitos e limites estabelecidos para aplicação dos investimentos, não buscando critérios de transparência, gestão de risco e maior rentabilidade.

3.5 OUTRAS ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DE REGIMES PRÓPRIOS

Os critérios trazidos pela Lei nº 9.717/1998 e regulados posteriormente por outras normativas do extinto Ministério da Previdência Social a respeito da organização dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, Estados e Municípios, são

critérios básicos mesmos observem as normas gerais instituídas pela referida Lei para garantia do equilíbrio financeiro e atuarial.

No presente estudo, a fim de possibilitar posterior análise do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira, no que tange à gestão do mesmo em busca de garantia de sustentabilidade, consideramos relevante discorrer, ainda, sobre outras estratégias de gestão dos regimes próprios, disponibilizadas por normativas Ministério do Trabalho e Previdência Social¹⁶, para verificar se as mesmas têm sido implementadas no Município.

Uma das alternativas para equacionamento de *déficit* atuarial e conseqüentemente para a busca da sustentabilidade dos regimes próprios é a possibilidade da segregação da massa. Esse instrumento prevê a divisão dos segurados do regime próprio em dois grupos que contarão com planos distintos, quais sejam, o Plano Financeiro e Plano Previdenciário. A segregação da massa é uma alternativa à amortização do *déficit* atuarial por meio de alíquotas suplementares ou aportes periódicos financeiros quando há um elevado *déficit* atuarial no regime próprio.

A alternativa de segregação da massa foi disciplinada na Portaria n° 403/2008 do antigo Ministério da Previdência Social¹⁷. Por esta Portaria, são estabelecidas as formas admitidas para, a partir da avaliação atuarial, definir a alternativa para equacionamento de eventual *déficit* atuarial. São elas: o estabelecimento de um plano de amortização pelo prazo de até 35 (trinta e cinco) anos, que poderá constituir-se de alíquotas suplementares incidentes sobre a folha de salários ou de aportes periódicos; a segregação da massa, por meio da qual se estabelece uma separação entre os segurados em dois grupos denominados de “Plano Financeiro” e “Plano Previdenciário”. O primeiro grupo é de caráter transitório, estruturado em regime financeiro de repartição simples, já o segundo, de caráter permanente, é estruturado em regime financeiro de capitalização, conforme esclarece a Nota Técnica n° 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS.

Em síntese, é feita a cisão da massa de segurados em dois grupos. Os servidores mais novos são colocados no Plano Previdenciário, enquanto os mais antigos são alocados em um grupo fechado, que é o Plano Financeiro.

O Plano Previdenciário, portanto, tem como objetivo “a acumulação de reservas em relação aos benefícios programáveis, e outro denominado Plano Financeiro, onde os benefícios

¹⁶ Portaria MPS n° 403, 10 de dezembro de 2008, Nota Técnica n° 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS, Portaria MPS n° 185, de 14 de maio de 2015. Todas estas normativas podem ser encontradas no site do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

¹⁷ Portaria MPS n° 403, 10 de dezembro de 2008, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências.

programáveis serão geridos em regime de repartição simples ou orçamentário, sem o objetivo de acumulação reservas” (BRASIL, 2015, p. 14).

Conforme detalha Faria (2015, p. 56):

O pressuposto básico desse modelo é que o ente federativo assuma a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios do grupo de servidores mais antigos que, em tese, geram mais obrigações e menos receitas para o sistema previdenciário, deixando a massa dos servidores com menos tempo de serviço sob a responsabilidade do RPPS. Como a massa de servidores antigos do ente federativo será fechada, isto é, sem o ingresso de novos servidores, as obrigações previdenciárias desse grupo tendem a reduzir ao longo do tempo, até a eventual extinção da massa, restando então apenas o grupo de servidores custeados pelo regime de previdência, que apresentará equilíbrio financeiro e atuarial.

A segregação da massa somente é admitida caso seja apontado nos estudos técnicos atuariais que as contribuições adicionais ou aportes periódicos para amortização do *déficit* não são viáveis para o ente federativo, ou seja, que não atende ao equacionamento pretendido devido às características da massa de segurados e o esforço financeiro necessário para tanto.

A Portaria MPS nº 403/2008, traz também mais uma alternativa de resolução do passivo atuarial, ao prever que poderão ser aportados ao RPPS, mediante Lei do ente federativo, bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos financeiros para o equacionamento do *déficit* atuarial, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios. Trata-se, portanto, de hipótese de destinação de bens, ativos e direitos, realizada por Lei, como um “caminho adicional perseguido pelos RPPS, em decorrência das restrições orçamentárias existentes nos entes federativos, que impossibilitam elevar, indefinidamente, o nível de contribuições vertidas aos regimes” (BRASIL, 2015, p. 14).

Quanto a aspectos de gestão dos regimes próprios e também de fiscalização quanto à sua regularidade previdenciária, cabe detalhar, por fim, o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Pró-Gestão RPPS).

O Pró-Gestão é um programa criado em 2015 pelo então Ministério da Previdência Social, cumprindo com o escopo de orientar, supervisionar e acompanhar os Regimes Próprios de Previdência Social, através da Portaria MPS nº 185, de 14 de maio de 2015. Conforme dispõe a Portaria nº 185/2015, o Pró-Gestão RPPS é um programa de adesão facultativa que tem como objetivo incentivar que os regimes próprios adotem melhores práticas de gestão previdenciária, que proporcionem maior controle de seus ativos e passivos e também mais transparência no relacionamento entre os segurados e a sociedade.

O Pró-Gestão foi idealizado inicialmente pelo Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social – CONAPREV, e construído com a participação,

através de consulta e audiências públicas, de diversos gestores de RPPS, formatando um programa acessível para diferentes entidades, desenhando um modelo de gestão que tem como objetivo profissionalizar a gestão dos regimes próprios para buscar o seu equilíbrio financeiro e atuarial (FERNANDES, 2019).

Para tanto, foi elaborado um Manual do Pró-Gestão, disponibilizado no site da previdência social do governo federal. O programa se estrutura em três pilares: Controles Internos, Governança Corporativa e Educação Previdenciária. Para atendimento desses pilares são elencadas 24 ações que devem ser implementadas para aprimorar a gestão previdenciária, buscando mitigar os riscos do sistema e proporcionar controle social (FERNANDES, 2019).

As ações previstas pelo programa, em síntese, visam, entre outros objetivos, dar mais segurança e eficiência aos procedimentos administrativos, dar mais transparência dos mesmos aos segurados, a adequada gestão do patrimônio, a busca pela conformidade com os requisitos legais para gestão de recursos, buscar a profissionalização, capacitação e treinamento dos gestores do regime próprio. A certificação ocorre em 4 níveis, sendo que cada nível exige o atendimento de um número mínimo de ações previstas no Manual.

A intenção com tal programa é disponibilizar aos regimes próprios um modelo de gestão que seja capaz de atender aos desafios enfrentados pelos regimes próprios, através de uma boa governança, gestão profissional para maior controle, transparência e mitigação dos riscos. Conforme pontua Fernandes (2019, p. 278):

Assim sendo, encontra-se disponibilizado a todos os gestores de RPPS um modelo de gestão capaz de auxiliá-los na superação dos desafios que o sistema enfrenta, incentivando os segurados a conhecerem e acompanharem os avanços; definindo padrões efetivos de governança, com documentos e processos preestabelecidos e institucionalizados; definindo critérios relativos às competências e habilidades requeridas dos gestores e membros dos conselhos; bem como definindo padrões de controle e qualidade aplicados à gestão previdenciária.

O Pró-Gestão, portanto, demonstra a importância que a gestão de riscos no contexto dos regimes próprios de previdência possui para garantia de sua sustentabilidade. Assim, modernizar a gestão, garantindo padrões de governança, transparência pra os segurados, devida qualificação dos gestores dos RPPS para a elaboração de políticas de investimentos e gestão dos recursos financeiros, são medidas que devem ser implementadas como pressuposto da busca de um regime próprio equilibrado e sustentável.

4 ANÁLISE DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PALMEIRA

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

A fim de oferecer uma visão geral do objeto de análise, são apresentados neste capítulo dados referentes à localização e a alguns indicadores econômicos do Município instituidor do regime próprio objeto da pesquisa.

O Município de Palmeira foi fundado em 1.869. Em seu site oficial (PALMEIRA, 2022), contam informações de que o mesmo está localizado na região sul do Paraná, na zona fisiográfica dos Campos Gerais, na Mesorregião Centro Oriental Paranaense. Segundo informações do Município, Palmeira está na região de domínio do Segundo Planalto Paranaense, ou Planalto de Ponta Grossa. Palmeira faz divisa com os Municípios da Lapa, Porto Amazonas, São João do Triunfo, Teixeira Soares, Ponta Grossa e Campo Largo.

O site oficial do Município de Palmeira informa que a economia do Município está assentada no setor primário: pecuária e agricultura, com destaque para as culturas de soja, milho, feijão, arroz, cevada e trigo. No setor secundário destacam-se as indústrias de beneficiamento e transformação de madeira, bem como a indústria de laticínios.

A população estimada, segundo dados do IBGE de 2021, é de 34.109 pessoas.

Na presente análise, entende-se relevante trazer dados a respeito da composição das receitas correntes auferidas pelo Município de Palmeira, e qual a participação das transferências correntes, ou seja, recursos recebidos de outros entes da federação, no total destes recursos.

Isto porque, no tocante aos regimes próprios, o antigo Ministério da Previdência, correspondentes ao Ministério do Trabalho e Previdência Social (a partir da edição da Medida Provisória (MP) nº 1058/2021), instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, através do Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001. Por este instrumento, os regimes próprios necessitam comprovar sua regularidade conforme critérios e exigências da Lei nº 9.717/1998, sendo que o seu descumprimento enseja a aplicação de penalidades, uma delas a suspensão da realização de transferências de recursos pela União.

Assim, quanto maior o grau de dependência das transferências federais sobre o montante das receitas do Município, maiores seriam as dificuldades sentidas pelo Município em uma eventual suspensão dessas transferências.

Neste sentido, segundo dados do Sistema de Informações Municipais - Acompanhamento Mensal (SIM-AM), do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o Município de Palmeira teve, no ano de 2020, um total de Receitas Correntes de R\$ 151.976.790,11, das

quais R\$ 107.959.413,11 são referentes à Transferências Correntes. Deste montante, verifica-se que R\$ 50.722.403,00 são oriundos de transferências federais. Verifica-se, assim, que do total de receitas municipal do ano de 2020, 33,37% das mesmas são oriundas de transferências federais.

Outro dado relevante para a análise corresponde ao grau de comprometimento das receitas do Município com despesas com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece, em seu artigo 19, que a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder o percentual de 60% da receita corrente líquida, nos Municípios. Este limite global (60%), é repartido entre Executivo e Legislativo, sendo que o artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, para o Executivo municipal, o teto de 54% da receita corrente líquida (RCL) para os gastos com pessoal (BRASIL, 2000).

Segundo dados dispostos no Portal da Transparência do Município de Palmeira (PALMEIRA, 2022), no ano de 2020 o comprometimento das receitas correntes líquidas com as despesas com pessoal, variou entre 44,49% no mês de dezembro (valor menor) e 48,95% no mês de janeiro (valor maior), ficando sempre muito próximo do limite de alerta disposto no inciso II do § 1º do artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que é de 48,60%, porém abaixo do teto estabelecido da Lei, de 54%.

O índice disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal implica que o Município tenha uma limitação na contratação de servidores, de forma que não há como ampliar a massa contributiva, uma vez que são os servidores ativos, através das alíquotas de contribuição, que vertem recursos ao regime de previdência. Entretanto, o que se verifica nos dados do Município de Palmeira no ano de 2020, é que o Município vem mantendo um índice confortável, com certa folga, abaixo do que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.2 PERFIL DO RPPS PESQUISADO

Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira é uma autarquia pública municipal¹⁸, que tem como função a gestão de recursos e concessão de benefícios previdenciários dos servidores públicos do Município de Palmeira. Entre servidores em exercício, aposentados e pensionistas, a população assistida por este sistema de previdência é de 1.227 pessoas, dos quais são 787 servidores ativos, 371 servidores aposentados e 69

¹⁸ O Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira/PR foi criado em 28/03/1994 pela Lei Municipal nº 1.701/1994 e reorganizado a partir da edição a Lei nº 2.404/2005, que criou um ente gestor próprio, na forma de autarquia previdenciária.

pensionistas, distribuídos conforme tabela abaixo, formulada através de dados fornecidos pela autarquia referente ao ano de 2020:

Tabela 1 - Massa de Segurados do RPPS de Palmeira

POPULAÇÃO COBERTA	QUANTIDADE		REMUNERAÇÃO MÉDIA		IDADE MÉDIA	
	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.
ATIVOS	576	211	3.288,47	3.259,72	41,48	47,06
Demais Cargos	270	198	2.810,92	3.237,91	42,74	47,73
Professores	306	13	3.709,84	3.591,87	40,37	36,82
APOSENTADOS	278	93	3.957,80	2.968,08	60,41	67,24
Tempo de Contribuição	240	57	4.348,69	3.757,06	59,51	65,79
Idade	20	10	1.208,51	1.138,22	69,30	70,40
Compulsória	1	7	5.915,01	2.223,08	59,00	76,00
Invalidez	17	19	1.558,59	1.838,72	62,65	66,68
PENSIONISTAS	57	12	1.870,78	1.870,78	63,11	64,42

Fonte: Dados fornecidos pelo RPPS de Palmeira.

Nota: elaborado pela autora.

Dos dados obtidos, extraem-se informações sobre as quais considera-se importante discorrer. Da massa de servidores ativos, quase a metade destes (40,53%) são professores, dos quais 95,92% são mulheres. Ou seja, o funcionalismo público do Município de Palmeira é composto em grande parte por mulheres professoras, que têm regras de aposentadoria reconhecidamente mais brandas por incentivo à docência. Soma-se a esse dado o fato de que a grande maioria dos aposentados (74,93%) é composta por mulheres.

Insta considerar, portanto, que a educação básica é desenvolvida nos Municípios por meio de seu quadro de servidores. Assim, promover educação básica de qualidade perpassa por manter a regularidade tanto das contratações quanto da hígidez dos pagamentos do vencimentos e dos futuros benefícios de aposentadoria. Essa consideração instiga o questionamento quanto à responsabilidade pela manutenção de um regime próprio de previdência, cuja carga recai sobre o Município, uma vez que a política pública da educação não é responsabilidade exclusiva da esfera municipal, mas também das esferas federal e estadual.

Com relação à proporção entre o número de ativos e de inativos/pensionistas, observa-se que a situação vem se tornando menos confortável a cada ano, conforme pode ser visto na tabela a seguir, com dados desde 2007 até o ano de 2020.

Tabela 2 - Evolução da proporção entre servidores ativos e inativos

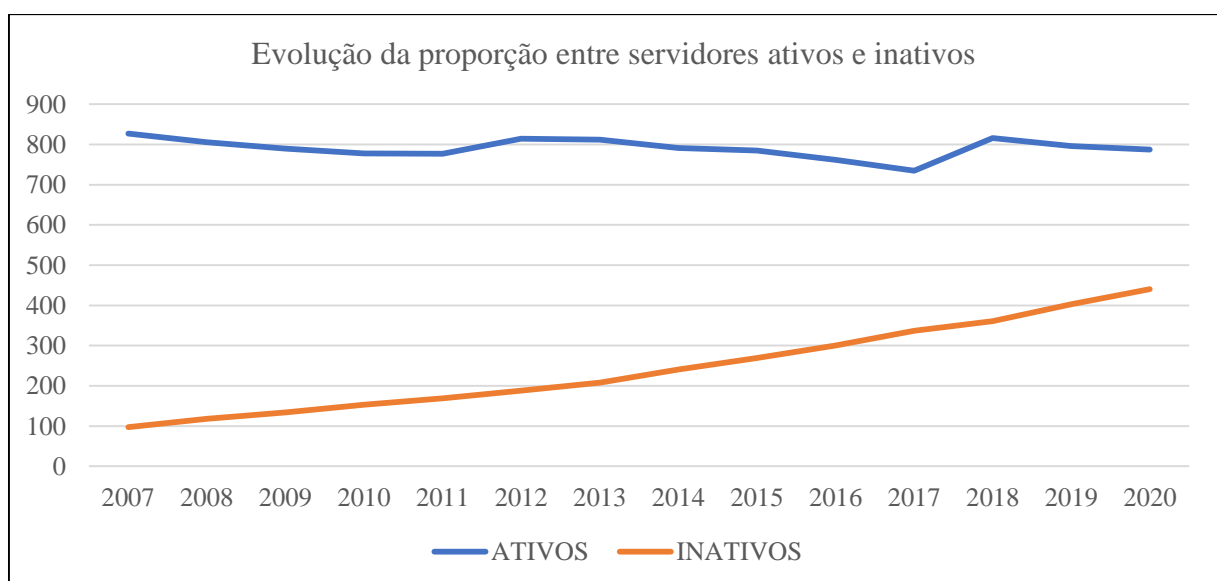
NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS ATIVOS E INATIVOS			
ANO	ATIVOS	INATIVOS	INATIVOS/ATIVOS (EM %)
2007	827	97	11,73%
2008	806	118	14,64%
2009	790	134	16,96%
2010	778	153	19,67%
2011	777	169	21,75%
2012	814	188	23,10%
2013	812	208	25,62%
2014	791	241	30,47%
2015	785	269	34,27%
2016	762	300	39,37%
2017	735	337	45,85%
2018	816	361	44,24%
2019	796	403	50,63%
2020	787	440	55,90%

Fonte: Dados fornecidos pelo RPPS de Palmeira.

Nota: elaborado pela autora.

Observa-se da tabela acima uma acentuada diminuição do número da massa contributiva (servidores ativos), que não acompanha a evolução do aumento do número de servidores aposentados. Esta situação é melhor visualizada na demonstração dos dados acima coletados conforme gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Evolução da proporção entre servidores ativos e inativos



Fonte: Dados fornecidos pelo RPPS de Palmeira.

Nota: elaborado pela autora.

Este dado é importante porque o regime próprio tem caráter solidário e é gerido em regime de repartição simples, ou seja, a atual geração de servidores ativos custeia os inativos. Assim, há um pacto intergeracional, e quanto menor o número de ativos com relação aos inativos, mais desfavoráveis são as condições com relação à sustentabilidade do sistema.

Importante ainda ressaltar, quando ao número de servidores do Município de Palmeira, a sua relação com a população total. Segundo dados do IBGE trazidos na introdução deste trabalho, a população estimada do Município de Palmeira é de 34.109 habitantes. Isto implica dizer que a porcentagem de servidores ativos da Prefeitura de Palmeira é de 2,3% da população do Município. Se considerados em conjunto os aposentados e pensionistas, a porcentagem é de 3,59%.

4.2.1 Criação, instituição e funcionamento

O Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira/PR foi criado em 28/03/1994 pela Lei Municipal nº 1.701/1994.

Anteriormente à essa data o Município mantinha o sistema de aposentadoria no próprio estatuto dos servidores com a implantação do Regime Jurídico Único pela Lei 921/1978 e, custeado pelo tesouro, isto é, sem fundo próprio previdenciário.

Além do mais, o Município mantinha uma maioria de servidores que estavam regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), cujas contribuições previdenciárias eram vertidas ao Regime Geral (INSS).

Portanto, até o advento da Lei Municipal nº 1.701/1994 o Município de Palmeira não possuía Regime Próprio de Previdência, isto é, não havia formado o Fundo Municipal de Previdência, e as contribuições previdenciárias eram recolhidas ao INSS.

Somente em 28 de março de 1994, o Município efetivamente instituiu o Regime Próprio de Previdência Social, editando a Lei 1.701/1994. Esta Lei criava o Fundo de Previdência e Assistência do Município de Palmeira, destinado ao custeio dos benefícios a serem prestados a servidores municipais, e seus dependentes. Esta Lei previa benefícios previdenciários e também garantia a prestação de assistência à saúde do servidor. Os recursos que compunham o Fundo de Previdência e Assistência, eram depositados em contas separadas, denominadas "Previdência" e "Assistência" (PALMEIRA, 1994).

Em consulta à Câmara Municipal de Palmeira, não foi encontrada a justificativa do projeto de Lei de criação do Regime Próprio, apenas a comprovação de realização de assembleia com os servidores municipais.

Entretanto, não se menciona qualquer estudo atuarial para criação do Regime, nem que foram realizados aportes iniciais para o fundo de previdência. Ainda assim, foram previstas alíquotas de contribuição, correspondentes à 6% do servidor e 12% do patronal.

Segundo consta de Livro de Nomeações de 1994, constante dos arquivos no Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura de Palmeira, o Município contava, quando da criação do regime próprio, com 539 servidores públicos. Estes servidores, que até então eram regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), passaram a ser estatutários. Todos passaram automaticamente a serem beneficiários do fundo previdenciário próprio do Município. Insta consignar que a compensação previdenciária, isto é, a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social dos servidores referente ao tempo de contribuição vertido ao regime anterior, na hipótese de contagem recíproca de tempos de contribuição, somente foi regulamentado pela Lei Federal nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

No ano seguinte à criação do Regime Próprio, foi editada a Lei Municipal nº 1.752, de 14 de agosto de 1995, que reduziu as alíquotas de contribuição para 5% do servidor e 10% patronal (PALMEIRA, 1995).

Além da redução das alíquotas e da transferência de recursos destinados à conta “Previdência”, o Município de Palmeira deixou de repassar a contribuição previdenciária devida, tanto aquela retida da folha de pagamento dos servidores, quanto a patronal. Tais fatos ocorreram de julho de 1995 à dezembro de 1996, e de junho de 1997 à dezembro de 1998, gerando um enorme débito do Município para com seu regime próprio. O prefeito do Município de Palmeira, na época da criação do regime próprio, era Altamir Sanson, eleito pelo PDT para o mandato de janeiro de 1993 à dezembro de 1996. O mandato de Sanson foi marcado por exigências cada vez maiores aos Municípios quanto aos serviços básicos de saúde e educação, investindo em recursos físicos e humanos nos dois setores. Além disso, o mandato foi marcado pela criação do Fundo Municipal de Previdência e Assistência. Entretanto, ao final do seu mandato, já se acumulavam dívidas devido ao não recolhimento de contribuições devidas ao fundo (GAZETA DE PALMEIRA, 2012a).

O mandato de seu sucessor, entretanto, também foi marcado pelo não recolhimento de contribuições ao regime próprio. O prefeito eleito em 1996 era Mussoline Mansani, que já havia sido prefeito do Município entre 1983 e 1988. Eleito pelo PMDB, o mandato foi marcado por atrasos no pagamento de salários de servidores do Município. Ao fim do seu mandato, surgiram denúncias de saques irregulares nas contas do Fundo Municipal de Previdência e Assistência (GAZETA DE PALMEIRA, 2012b).

Nas eleições de 2000, Mansani foi candidato à reeleição. Na época, seus adversários movimentavam o debate político com as denúncias quanto ao não recolhimento dos valores de contribuição devidos ao fundo de previdência. As denúncias iam além, ao apontar o saque irregular de valores do fundo. Ao final, os adversários daquele pleito, Altamir Sanson, João Alberto Gaiola e Berilo Capraro, subscreveram denúncia ao Ministério Público da Comarca, por meio de extratos bancários que comprovavam saques de valores do Fundo Municipal de Previdência e Assistência. A denúncia, no entanto, não chegou a prosperar, sob o fundamento de que o valor sacado, que teria sido utilizado para diversos fins, inclusive pagamento de salários, teria sido devolvido ao fundo (GAZETA DE PALMEIRA, 2012c).

As informações quanto aos valores e meses não contribuídos constam do Projeto de Lei nº 2.340, de 6 de dezembro de 2001, o qual recebeu um substitutivo e foi transformado em Decreto Legislativo 177/2002, autorizando o parcelamento para regularização do débito. Em 27 de março de 2002, conforme consta do Projeto de Lei, a dívida do Município para com o seu regime de previdência era de R\$ 3.861.636,47 (três milhões, oitocentos e sessenta e um mil, seiscentos e trinta e seis reais e quarenta e sete centavos) (PALMEIRA, 2001).

Em 15 de maio de 2002 foi editada Lei Municipal nº 2.179, na qual, pela primeira vez, menciona-se a realização de um cálculo atuarial. Na justificativa do projeto de Lei, o executivo municipal menciona a Lei Federal nº 9.717/1998 e a necessidade de que os regimes próprios de previdência sejam organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial. A Lei citada promoveu alterações na alíquota de contribuição, elevando-a para 7% do servidor e 13% patronal (PALMEIRA, 2002).

O Município deixou novamente de recolher a contribuição previdência, desta vez apenas da parte patronal, ao seu regime próprio, no período de março de 2003 à dezembro de 2003, conforme informações contidas no Processo Administrativo nº 952/2004, gerando uma dívida de R\$ 556.814,49 (quinhentos e cinquenta e seis, oitocentos e quatorze reais e quarenta e nove centavos).

Posteriormente, sem abdicar do sistema previdenciário criado a partir da Lei 1.701/1994, o Município de Palmeira reordenou a legislação em vigor ao editar a Lei nº 2.404/2005, criando um ente gestor próprio, na forma de autarquia previdenciária. Houve a desvinculação do regime de previdência da gestão da assistência ao servidor, com a criação de uma autarquia própria.

Conforme descrição do artigo 1º da Lei, o RPPS de Palmeira é uma autarquia municipal de caráter contributivo e solidário, com autonomia administrativa, técnica e financeira, com personalidade jurídica de direito público, destinada, especificamente, aos

programas de previdência em favor dos servidores públicos do Município de Palmeira (PALMEIRA, 2005).

Na justificativa do projeto de Lei, o Município externava a necessidade de que fosse dado ao regime próprio a condição de unidade gestora própria, na forma de autarquia municipal, com sistema de contabilidade distinto da administração instituidora. Além do mais, a nova Lei adequou os benefícios previstos ao rol de benefícios ofertado no Regime Geral de Previdência, de acordo com o dispõe a Lei Federal 9.717/1998, que veda a concessão de benefícios além do rol previsto para aquele regime.

Com a Lei Municipal nº 2.404/2005 também foram criados os Conselhos Administrativo e Fiscal do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira, organizando a gestão do regime de previdência municipal e dando possibilidade de participação dos servidores no processo de controle e aplicação dos recursos provenientes das contribuições previdenciárias (PALMEIRA, 2005).

Na mesma Lei a alíquota de contribuição previdenciária foi majorada a 11% para o servidor, mantendo o valor de 13% da patronal. Ainda no tocante às alíquotas, a alíquota patronal passou a ser fixada por decreto, sendo que alíquota patronal vigente, conforme Decreto nº 13.953 de 23/10/2020 é de 15,36%. Quanto à alíquota de contribuição dos segurados, esta foi alterada para 14%, conforme Lei Municipal nº 5.265 de 17 de fevereiro de 2021.

4.2.2 Benefícios oferecidos

Do rol de benefícios oferecidos pelo Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira, o regime próprio manteve, até o ano de 2020, os benefícios de aposentadoria por invalidez permanente, aposentadoria compulsória por implemento de idade, aposentadoria voluntário por tempo de contribuição e implemento de idade, aposentadoria voluntária por idade, aposentadoria especial, auxílio doença, salário família, salário maternidade, auxílio-reclusão e pensão por morte.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, foi previsto, no seu artigo 9º, parágrafos 2º e 3º, que o rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social ficaria limitado às aposentadorias e à pensão por morte, e que os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social (BRASIL, 2019a).

Assim, o Município editou a Lei Complementar 18/2020, limitando o rol de benefícios do RPPS de Palmeira, que hoje correspondem apenas às aposentadorias e à pensão por morte.

4.2.3 Aspectos de Gestão

No tocante à gestão do RPPS de Palmeira, a Lei Municipal nº 2.404/2005 dispõe de dois capítulos distintos, um sobre o Conselho Administrativo, e outro sobre o Conselho Fiscal, trazendo disposições gerais sobre a composição, recebimento de verba de representação pelo exercício das funções e atribuições de cada conselho.

Assim, quanto ao Conselho Administrativo, o mesmo é composto de 11 (onze) membros, dos quais 6 (seis) representantes são eleitos entre os servidores públicos, 3 (três) representantes são eleitos dentre os segurados aposentados, 1 (um) representante do Poder Executivo é indicado pelo Prefeito Municipal, e 1 (um) representante é indicado pela Câmara Municipal, conforme disposto no artigo 16 da Lei. As indicações recairão obrigatoriamente nas pessoas de servidores públicos efetivos Municipais de Palmeira que venham a contar com, no mínimo, 03 (três) anos em cargo público efetivo (PALMEIRA, 2005).

Quanto ao Conselho Fiscal, a Lei dispõe que o mesmo será composto por 4 (quatro) membros, dos quais são 3 (três) representantes são eleitos entre os servidores públicos efetivos municipais e 1 (um) representante é eleito dentre os segurados aposentados (PALMEIRA, 2005).

Os Conselhos reúnem-se mensalmente de forma ordinária e, extraordinariamente, mediante convocação de seu Presidente ou por solicitação dos demais membros titulares da diretoria, conforme disposição do § 1º do artigo 20 (PALMEIRA, 2005).

Destaca-se que a escolha dos conselheiros ocorre através de processo eleitoral ao qual é dada ampla divulgação nas Secretarias do Município e no Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, possibilitando aos servidores declinarem seus nomes para concorrer às eleições e comporem o Conselho. Cada eleição é realizada de dois em dois anos, oportunidade em que o Conselho é renovado não em sua totalidade, mas paulatinamente, com o objetivo de que os conselheiros se qualifiquem e que permaneçam conselheiros da composição anterior, para que não haja total “ruptura” na transição.

Nas reuniões mensais, são expostos aos conselheiros os dados financeiros referentes ao mês correspondente, prestando-se contas a respeito da folha de pagamento de aposentados e pensionistas, dos valores recebidos a título de contribuição previdenciária, dos benefícios concedidos no mês de referência, dentre outras questões administrativas.

A normatização que trata dos regimes próprios de previdência é bastante econômica quanto à forma de gestão dos RPPS. A Lei Federal nº 9.717/1998 não define o modelo de

estrutura de gestão para o Regime Próprio, havendo apenas a determinação de que os servidores tenham participação, através de seus representantes, nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação. Na prática, cada RPPS tem buscado o seu formato, desde que garantida, em seus órgãos deliberativos, a participação distribuída entre servidores do Executivo, servidores do Legislativo, e servidores inativos.

Os Conselhos do RPPS de Palmeira respeitam os parâmetros gerais estabelecidos na legislação, pois possuem composição distribuída dentre servidores ativos, servidores aposentados e servidores indicados pelo Prefeito Municipal e pela Câmara de Vereadores.

Destaca-se ainda a adoção formal de critérios democráticos mínimos na escolha dos membros dos Conselhos, uma vez que se garante que a composição não seja por mera indicação do Prefeito Municipal, mas sim por processo eleitoral, para que os próprios servidores escolham aqueles que melhor representem seus direitos.

4.2.4 Situação Financeira e atuarial

Como visto, o RPPS de Palmeira atende uma massa de segurados cuja proporção entre ativos e inativos vem se tornando menos confortável a cada ano. No ano de 2020, o valor da folha de pagamento dos servidores inativos, cujo pagamento é de responsabilidade do regime próprio, foi de R\$ 16.121.905,28 (dezesseis milhões, cento e vinte e um mil novecentos e cinco reais e vinte e oito centavos). As contribuições vertidas ao fundo, por sua vez, entre alíquota patronal e do servidor, foram de R\$ 10.494.927,63 (dez milhões, quatrocentos e noventa e quatro mil novecentos e vinte e sete reais e sessenta e três centavos). O *déficit* financeiro, no ano de 2020, foi de R\$ 5.626.977,65 (cinco milhões, seiscentos e vinte e seis mil, novecentos e setenta e sete reais e sessenta e cinco centavos). Ou seja, o regime próprio despense mais do que arrecada em contribuições.

Além disso, como mencionado acima, o RPPS de Palmeira sofreu, por alguns anos, com a ausência de qualquer contribuição por parte do Município, instituidor do regime próprio. Esta ausência de contribuições gerou uma enorme dívida previdenciária, que foi repactuada por anos, sendo que, no ano de 2015, o Município de Palmeira e o RPPS de Palmeira, firmaram um Termo de Acordo de Reparcimento e Confissão de Débitos Previdenciários nº 555/2015, perante o Ministério da Previdência Social. Neste termo, o Município confessa o débito no importe de R\$ 29.131.087,19 (vinte e nove milhões, cento e trinta e um mil e oitenta e sete reais e dezenove centavos), que está sendo amortizado em 240 parcelas.

Além desta enorme dívida, que vem sendo paga em parcelas pelo executivo municipal, o RPPS de Palmeira conta ainda com recursos financeiros aplicados em investimentos, além de bens imóveis doados pelo Município, sendo que, no ano de 2020, o total de ativos do fundo era de R\$ 70.236.897,34 (setenta milhões, duzentos e trinta e seis mil, oitocentos e noventa e sete reais e trinta e quatro centavos)¹⁹.

Na tabela a seguir, detalha-se a evolução da folha de pagamento dos servidores inativos, ao longo dos anos, acompanhada do *déficit* financeiro e do *déficit* atuarial, conforme informações disponíveis nos Pareceres Atuarias realizados:

Tabela 3 - Comparativo entre receitas, despesas, resultado financeiro e resultado atuarial do RPPS de Palmeira

Ano	Contribuição	Folha dos inativos	Resultado financeiro	Déficit atuarial
2007	R\$ 2.553.795,11	R\$ 938.639,13	R\$ 1.615.155,98	R\$ 14.542.142,86
2008	R\$ 2.777.435,39	R\$ 1.271.728,90	R\$ 1.505.706,49	R\$ 18.285.670,78
2009	R\$ 2.553.795,11	R\$ 938.639,13	R\$ 1.615.155,98	R\$ 20.749.024,27
2010	R\$ 2.777.435,39	R\$ 1.271.728,90	R\$ 1.505.706,49	R\$ 25.119.864,00
2011	R\$ 3.067.959,07	R\$ 1.639.822,86	R\$ 1.428.136,21	R\$ 40.280.361,14
2012	R\$ 3.367.573,59	R\$ 2.201.941,82	R\$ 1.165.631,77	R\$ 60.182.075,63
2013	R\$ 3.643.221,51	R\$ 2.681.283,80	R\$ 961.937,71	R\$ 90.311.718,80
2014	R\$ 4.471.681,52	R\$ 3.650.160,02	R\$ 821.521,50	R\$ 89.864.748,74
2015	R\$ 4.848.239,18	R\$ 4.411.354,09	R\$ 436.885,09	R\$ 106.390.475,03
2016	R\$ 5.040.854,16	R\$ 5.758.565,02	-R\$ 717.710,86	R\$ 140.341.362,02
2017	R\$ 6.769.205,39	R\$ 7.461.157,21	-R\$ 691.951,82	R\$ 129.949.314,35
2018	R\$ 7.148.957,81	R\$ 11.557.382,72	-R\$ 4.408.424,91	R\$ 158.148.530,52
2019	R\$ 8.204.922,94	R\$ 13.057.053,10	-R\$ 4.852.130,16	R\$ 197.030.185,40
2020	R\$ 10.494.927,63	R\$ 16.121.905,28	-R\$ 5.626.977,65	R\$ 317.027.907,10

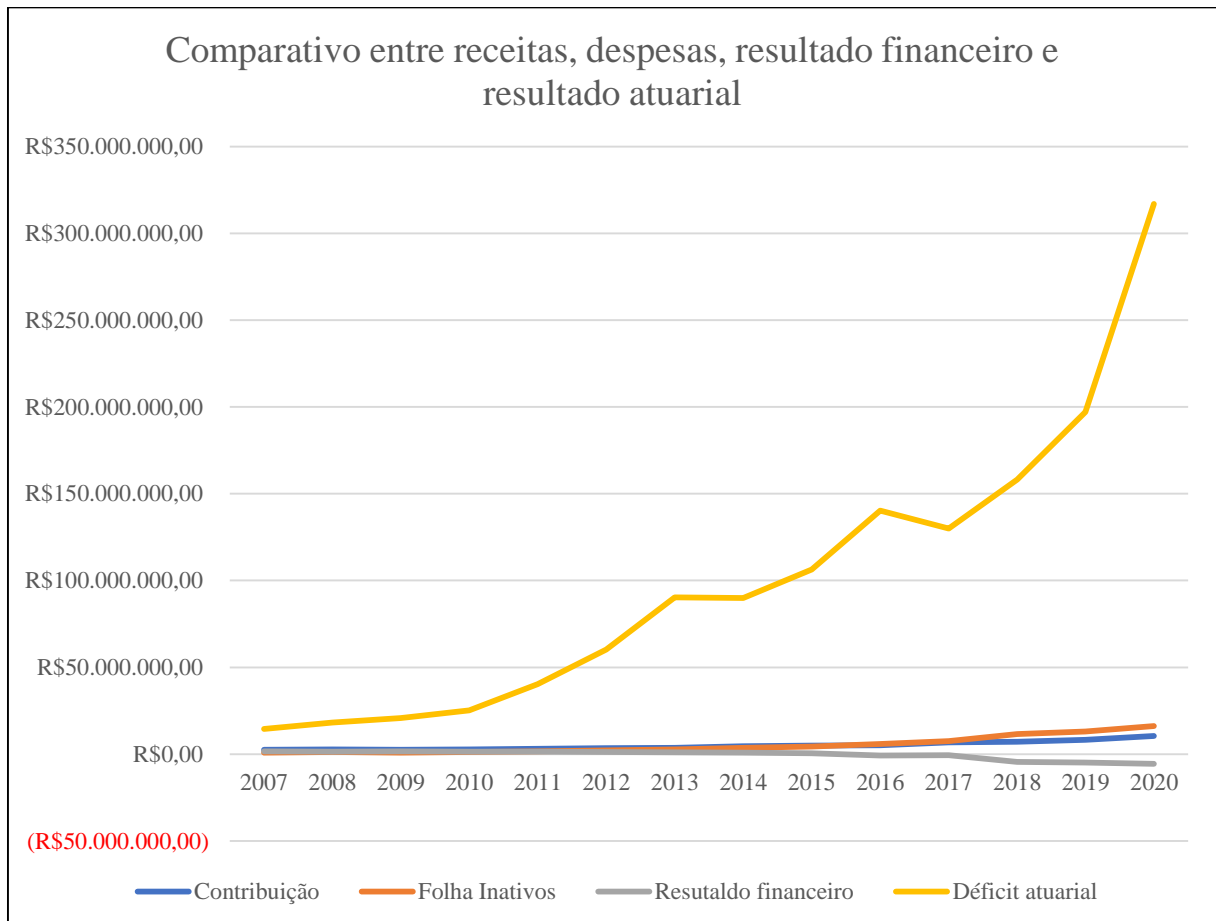
Fonte: DRAA - Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial.

Nota: elaborado pela autora.

¹⁹ Este valor corresponde às aplicações financeiras em investimentos que o fundo possui (43.905.927,26) ao valor estimado de bens imóveis que também integram o fundo de previdência, e também à dívida correspondente ao Termo de Acordo de Reparcamento e Confissão de Débitos Previdenciários nº 555/2015, que integra os ativos garantidores dos compromissos para fins de cálculo do déficit atuarial.

Como perceptível nos dados, o regime próprio de Palmeira foi apresentando um resultado financeiro a cada ano menor, sem que houvesse uma medida efetiva para desacelerar sua deterioração, até que, a partir de 2015, esse resultado passou a ser negativo. Esta situação é melhor visualizada no gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Comparativo entre receitas, despesas, resultado financeiros e resultado atuarial do RPPS de Palmeira



Fonte: DRAA - Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial.

Nota: elaborado pela autora.

Diante deste cenário, é possível afirmar que o RPPS de Palmeira registra um *déficit* financeiro e também um *déficit* atuarial. A Portaria do extinto Ministério da Previdência Social nº 403/2008, apresenta os conceitos de equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial, definindo que o equilíbrio financeiro é a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro. Já o equilíbrio atuarial é a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

Para apuração do equilíbrio atuarial, o RPPS vale-se de auditoria realizada por um atuário, que, através de um cálculo atuarial, busca apurar a projeção para que os recursos do

regime sejam suficientes para o pagamento de todas as suas obrigações, inclusive os futuros direitos previdenciários de seus segurados. O cálculo atuarial então estabelece um plano de custeio para amortização do *déficit* apurado.

O cálculo atuarial realizado referente ao ano de 2020 apurou que o RPPS de Palmeira registra um *déficit* atuarial equivalente a R\$ 317.027.907,10 (trezentos e dezessete milhões, vinte e sete mil e novecentos e sete reais e dez centavos). Este valor deve ser amortizado pelo Município. Segundo a Portaria do antigo Ministério da Previdência Social nº 403/2008, o equacionamento deste *déficit* atuarial deve ser em um prazo máximo de 35 (trinta e cinco anos). O plano de amortização prevê alíquotas suplementares, suportadas pelo ente federativo, como uma espécie de parcelamento do *déficit* atuarial. Dessa forma, o Município adotou, no ano de referência, a hipótese de amortização do *déficit* por meio de aporte financeiro, que correspondeu a R\$ 4.355.000,00 (quatro milhões, trezentos e cinquenta e cinco mil reais) que foram repassados ao regime próprio e que, juntamente às contribuições regulares (contribuição do servidor e patronal) corresponderam às receitas do RPPS (conforme Parecer Atuarial referente ao ano de 2020, disponibilizado para consulta no CADPREV, através do envio, pela autarquia, do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA).

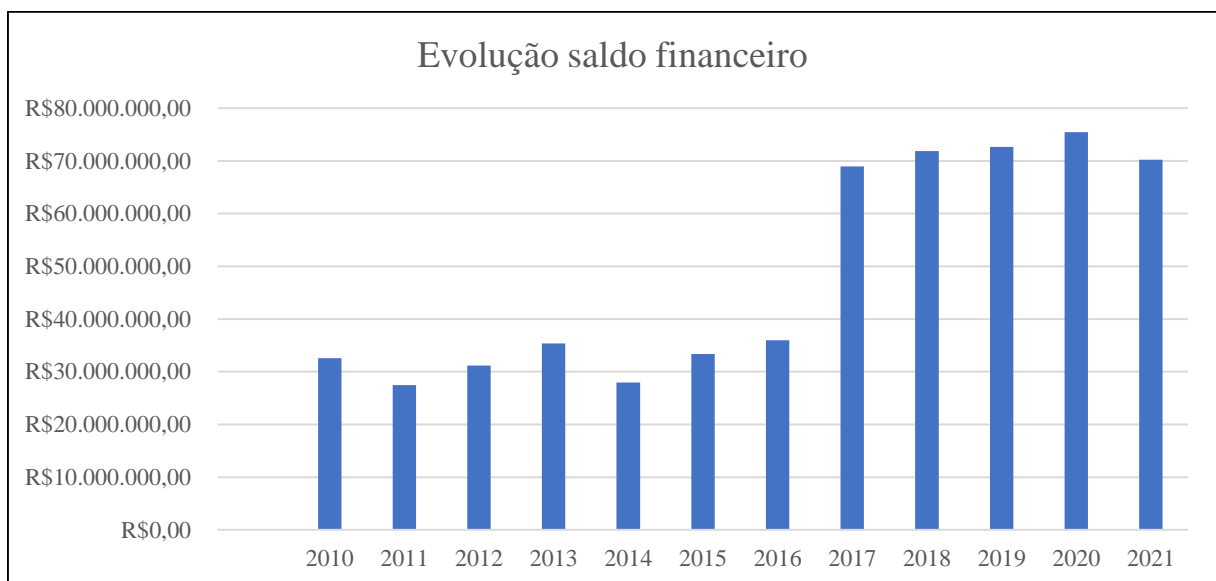
No capítulo 3, detalhamos alguns aspectos de gestão que merecem ser analisados no contexto do regime próprio estudado. Quanto ao cálculo atuarial verificou-se no capítulo 3 que uma boa base cadastral, através de um levantamento de dados junto aos servidores ativos e também aos inativos é primordial para se alcançar a real dimensão atuarial do sistema. Entretanto, no cálculo atuarial realizado referente ao ano de 2020, o Parecer Atuarial apontou que a base de dados do Regime Próprio de Previdência Social está desatualizado, sendo que muitos dados utilizados são estimados. Para tanto, faz-se necessário, como apontado no Parecer Atuarial, a realização de um Censo Previdenciário.

Quanto à gestão de riscos, notamos que não há, no Portal da Transparência do Município, nenhuma forma de controle ou acompanhamento da gestão dos recursos financeiros aplicados em investimentos pelo regime próprio de Palmeira. Não existem dados públicos sistematizados pelo RPPS de Palmeira que informem aos segurados do regime sobre a Política de Investimentos do mesmo. Entretanto, a gestão dos investimentos é feita por Conselho Administrativo e acompanhada pelo Conselho Fiscal, eleitos por meio de eleições diretas entre segurados do regime. Vale-se ainda, o RPPS de Palmeira, de assessoria técnica externa, através de empresa contratada, que elabora a sua Política de Investimentos. Carece, todavia, de quadro de pessoal qualificado para a gestão dos investimentos.

Embora não haja dados públicos sistematizados pelo Município a respeito dos valores geridos pelo RPPS de Palmeira, foi possível encontrar, no CADPREV, através do envio do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA, os valores dos recursos financeiros do fundo previdenciário.

No gráfico a seguir, detalha-se a evolução patrimonial do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira, conforme informações públicas dispostas no CADPREV, referentes ao Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial - DRAA, enviado ao sistema pelo regime próprio. O demonstrativo aponta os resultados do cálculo atuarial de cada ano, que tem como base os dados do ano anterior, ou seja, embora o quadro aponte 2021 como a última posição financeira, trata-se de resultados financeiros de 2020, uma vez que ainda não há dados sistematizados sobre 2021.

Gráfico 3 - Saldo Financeiro



Fonte: DRAA - Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial.

Nota: elaborado pela autora.

A evolução do saldo de 2016 para 2017 refere-se à inclusão, pelo Parecer Atuarial, do valor constante do Termo de Acordo de Reparcimento e Confissão de Débitos Previdenciários nº 555/2015, que, aprovado pelo Ministério da Previdência Social, passou a integrar os ativos do fundo (contabilizado como dívida fundada do Município com o regime próprio, embora esteja sendo pago em 240 parcelas).

Diante do gráfico acima, o que se verifica é um tímido crescimento do saldo até 2019, seguido por uma significativa baixa nos recursos no ano de 2020. Embora a presente pesquisa não tenha o alcance de permitir analisar mais a fundo a rentabilidade dos investimentos,

entende-se que a gestão dos recursos financeiros deve ser encarada com maior controle, uma vez que a baixa rentabilidade compromete a solvência e o equilíbrio financeiro e atuarial do plano de benefícios.

Quanto à segregação de massa, no Parecer Atuarial de 2020 não é apontado pelo atuário como alternativa para amortização do *déficit* atuarial, uma vez que é apontada a possibilidade de amortização por meio de aportes financeiros. Como visto no capítulo 3, a hipótese de segregação da massa é considerada apenas em último caso, quando não se demonstra viável ao ente federativo que faça as contribuições adicionais ou aportes periódicos para amortização do *déficit*.

Quanto ao Pró-Gestão, verificamos que se trata de um programa de modernização da gestão, com padronização de procedimentos disponibilizando aos regimes próprios um modelo de gestão para auxiliá-los a enfrentar os desafios da gestão, através de uma boa governança, gestão profissional para maior controle, transparência e mitigação dos riscos. O RPPS de Palmeira não formalizou sua adesão ao programa, conforme verificação de listagem de entes cadastrados, disponibilizado no site do Ministério do Trabalho e Previdência Social (BRASIL, 2020c), embora, conforme informações obtidas com a Diretoria Executiva do RPPS, esteja em andamento adaptações nas estruturas de governança para formalizar sua adesão.

Uma avaliação quanto ao impacto da adesão ao Programa na gestão do RPPS de Palmeira e principalmente, quanto aos resultados financeiros em busca de equilíbrio financeiro e atuarial, todavia, somente poderá ser obtida a longo prazo, com a análise a partir da implantação das ferramentas do Programa ou ainda por meio da análise comparativa com Municípios que já fizeram a adesão, o que poderá servir de objeto para pesquisas futuras.

CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo analisar a sustentabilidade e aspectos de gestão nos regimes próprios de previdência, tendo como foco de estudo o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira.

Inicialmente o trabalho traz uma análise sobre a política pública da previdência social, para posteriormente analisar mais especificamente a previdência social dos servidores públicos.

Foi visto que a previdência social enquanto política pública possui importante dimensão social, por garantir renda e existência digna aos indivíduos, quando advém dificuldade para o sustento próprio. Também se verificou que esta política pública é fruto da pressão da classe trabalhadora por condições dignas, e remonta ao surgimento e expansão do capitalismo, quando a classe trabalhadora, insatisfeita com as péssimas condições de trabalho a que era submetida, mobiliza-se para que o Estado abrande seus ideais liberais, assumindo um padrão de proteção social.

Os novos arranjos do capitalismo e as novas relações internacionais a partir da década de 1980 passaram a pressionar os sistemas de previdência social a passarem por reformas, motivadas por ideias de cunho liberal objetivando uma mudança na forma de atuação do Estado na regulação social, resultado em reformas que impactaram negativamente nos sistemas de proteção social.

Assim, a previdência social brasileira passou por reformas a partir da década de 1990. Reformas constitucionais foram implementadas com as Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005. Mais recentemente, houve a aprovação da EC nº 103/2019, que reformou novamente a previdência social.

Com relação à previdência do servidor público, foi visto que o sistema de previdência do servidor público foi um dos primeiros a ser organizado no país, em virtude de razões de cunho econômico, uma vez que a classe de servidores dava base a formação do Estado em suas principais áreas de atuação, e também por razões de cunho político, em virtude do patrimonialismo presente nas relações entre o público e o privado.

Entretanto, há peculiaridades no desenvolvimento da previdência social dos servidores públicos. Como visto, a concessão de aposentadoria aos servidores públicos era vista como uma extensão de sua relação de trabalho, um direito inerente à condição de servidor, sem caráter previdenciário ou contributivo.

O panorama anterior à Constituição Federal de 1988 era, portanto, de previsão de benefício de aposentadoria aos servidores públicos sem qualquer fonte de custeio específica,

sendo que os mesmos recebiam a aposentadoria direto do Tesouro. Além do mais, o quadro de pessoal da administração pública contemplava servidores públicos estatutários, e outros com contratação celetista ou em regime especial.

Com a Constituição Federal de 1988, houve a previsão de que a União, estados e os Municípios passassem a adotar regime jurídico único para seus servidores. Isto fez com que servidores com contratação celetista e temporária passassem a ser estatutários.

Ainda quanto ao regime de previdência do servidor, embora não tenha estabelecido a criação de regimes próprios de previdência, a Constituição de 1988, concedeu as bases para a instituição, ao estabelecer, no seu artigo 24, inciso XII, a competência concorrente da União, dos Estados, do DF e dos Municípios para legislar sobre Previdência Social. Disciplinou ainda que caberia à União estabelecer normas gerais, com previsão de competência complementar dos Estados.

Com relação à Constituição Federal de 1988, é importante considerar também, que a mesma garantiu ao Município a condição de ente autônomo na federação. Isto teve como consequências a criação de novos Municípios, e também a expansão dos serviços públicos prestados pelos Municípios, o que implicou na ampliação da contratação de servidores.

Após Constituição de 1988 o que se viu foi a rápida expansão e criação de regimes próprios estaduais e municipais ao longo do país, o que se deve a uma associação de fatores: a obrigatoriedade de instituição de regime jurídico único, o rigor da cobrança das contribuições para o regime geral e a ausência de normas gerais a respeito. Como visto, a criação de regimes próprios representava um alívio momentâneo para o gestor, por uma redução imediata dos custos com folha de pagamento dos servidores, que passava a não mais ter que recolher FGTS nem INSS. Ademais, tais regimes eram criados sem qualquer estudo quanto à sua estruturação financeira para garantia de sustentabilidade futura.

Somente com a edição da Lei 9.717/1998 foram editadas normas para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos entes federados. Somente então houve a disposição de regras de organização e funcionamento dos RPPS, sendo que a lei estabeleceu que os RPPS serão organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

O desequilíbrio apresentado pelos regimes próprios tem, portanto, múltiplas razões históricas, como o fato de terem sido criados sem qualquer estudo atuarial, sem constituição de reservas suficientes, abarcando uma gama de servidores que migraram para um regime jurídico único. A ausência de normas gerais sobre esses regimes próprios até a edição da Lei 9.717/1998

gerou ainda situações de inadimplência das contribuições devidas pelo ente ao seu regime de previdência.

Como visto, houve um primeiro ciclo de reformas na previdência social, com as EC n° 20/1998, n° 41/2003 e n° 47/2005. Na previdência do servidor público, as reformas buscaram eliminar direitos dos servidores públicos, em prol de uma convergência com o regime geral de previdência social, voltado aos trabalhadores da iniciativa privada.

As reformas experimentadas pela previdência social no país, como visto, sempre foram motivadas por ajustes fiscais, com retiradas de direitos a fim de cortar gastos públicos. Na previdência dos servidores públicos, as reformas objetivaram corte de benefícios, embora nos parece relevante discutir quais as outras causas que impactaram no desequilíbrio desses sistemas de previdência.

A Emenda Constitucional n° 103/2019, aprovada em 12 de novembro de 2019, deu novos contornos aos regimes próprios de previdência, uma vez que, embora não tenha promovido reformas nos critérios para concessão dos benefícios nos regimes próprios de estados e Municípios, destinou normas a serem aplicadas por estes regimes e delegou aos mesmos a competência de legislar sobre a reforma nos seus regimes.

No Município de Palmeira, objeto de estudo, verificou-se a ocorrência da associação de fatores apontada pelos referenciais teóricos estudados como determinante para a ocorrência de *déficit* no sistema previdenciário. O Regime Próprio de Previdência Social foi criado sem que houvesse um estudo atuarial e de sustentabilidade; abarcou uma gama de servidores que até então eram servidores celetistas; sofreu com o não repasse das contribuições, tanto patronal, quanto servidor, por longos anos.

Ademais, a massa de servidores ativos, contribuintes do sistema, não tem evoluído na mesma proporção dos servidores que se aposentam, havendo desequilíbrio na razão de número de aposentados para a de servidores ativos.

Denota-se que as razões que levam a existência de um *déficit* no regime próprio do Município de Palmeira podem ser verificadas desde a sua criação, e são multifatoriais, como apontado acima.

Entretanto, para além da reforma da previdência, existem outras estratégias de gestão que podem ser implementadas no regime próprio, dentre as quais, destaca-se a necessidade de formalizar a adesão ao Programa Pró-Gestão RPPS, com o intuito aderir a um modelo de gestão que possibilite enfrentar os desafios para a sustentabilidade do regime, através de uma boa governança, gestão profissional para maior controle, transparência e mitigação dos riscos. Uma boa governança passa por uma boa gestão de recursos, com transparência, profissionalismo e

comprometimento com os resultados. É possível agir para além da simples retirada de direitos previdenciários.

A pesquisa aqui realizada nos coloca a frente de outros questionamentos, que poderão servir de objeto para pesquisas futuras. Entre estes questionamentos, ressalta-se a possibilidade de avaliar qual o impacto da adesão do RPPS de Palmeira ao Programa Pró-Gestão principalmente quanto aos seus resultados financeiros em busca de equilíbrio financeiro e atuarial. Esta análise poderá ser realizada em futura pesquisa, uma vez que somente poderá ser obtida a longo prazo, com a análise a partir da implantação das ferramentas do Programa ou ainda por meio da análise comparativa com Municípios que já fizeram a adesão.

Acredita-se, assim, ser possível que o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Palmeira busque ser um regime sustentável, desde que atendido o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, detalhado por normas legais e infralegais aprovadas a partir de 1998, e conduzido com transparência, planejamento, capacitação e controle, visando o equacionamento do *déficit* atuarial passado, regularidade no repasse das contribuições, aumento de contratações para que haja servidores contribuintes, atendimento à política de investimentos e gestão dos recursos previdenciários.

Entretanto, o que se apresenta como solução é apenas a reforma dos benefícios, diminuindo o alcance dos segurados ao sistema previdenciário. Ademais, outro fator relevante diz respeito a imposição aos Municípios de criação de regime de previdência complementar, com a limitação dos benefícios pagos ao valor do teto remuneratório do regime geral. Esta e outras medidas, denotam que a reforma da previdência que se apresenta como necessária, nada mais representa do que novamente um arranjo do capitalismo, sendo apenas um ajuste financeiro com retirada de direitos, e, ainda, com a abertura desse setor como um espaço de exploração para o mercado.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Eunício lembra que intervenção no RJ paralisa votação da reforma da Previdência**. 30 out. 2018. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/30/eunicio-lembra-que-intervencao-no-rj-paralisa-votacao-da-reforma-da-previdencia>. Acesso em: 5 dez. 2019.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.

ALVES, Dan Junior. **O perfil das demandas para proteção social dos catadores de materiais recicláveis do município de Guarapuava/PR**, 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2012.

ALVES, Ismael Gonçalves. Da caridade ao welfarestate: um breve ensaio sobre os aspectos históricos dos sistemas de proteção social ocidentais. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 67, n. 1, p. 52-55, mar. 2015. Disponível em:

http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252015000100017&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 jun. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). **Reforma da Previdência: lucro acima de todos**. 01 abr. 2019.

Disponível em: <https://www.anfip.org.br/artigo-clipping-e-imprensa/reforma-da-previdencia-lucro-acima-de-todos/>. Acesso em: 5 dez. 2019.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 6 ed, v. 02. São Paulo: Cortez, 2009.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Brasília: Campus, 1993.

BOGONI, Nadia Mar; FERNANDES, Francisco Carlos. Gestão de Risco nas atividades de investimentos dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica de Administração**, ed. 68, v. 17, p. 117-148, jan./abr. 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. A Política de Seguridade Social no Brasil. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL/ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 328-338.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC 133/2019. **Proposta de Emenda à Constituição nº 133 de 2019**. Permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem em seus regimes próprios de previdência social as mesmas regras aplicáveis ao regime próprio da União; modifica renúncias previdenciárias; prevê benefício da Seguridade Social à criança vivendo em situação de pobreza. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231327>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm. Acesso em: 5 dez 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 nov. 2019b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 05 dez 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 dez. 1998a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em 13 jun. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 2003. Disponível em:
- http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em 13 jun. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 jul. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm. Acesso em 13 jun. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 13 jun. 2022.

BRASIL. Lei Nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jun. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm. Acesso em 13 jun. 2022.

BRASIL. Lei Nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 nov. 1998b. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19717.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.717%2C%20DE%2027%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201998.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20regras%20gerais%20para,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE; Presidência da República; Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, nov. 1995.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Nota Técnica nº 03, de 3 de março de 2015**. Considerações sobre a possibilidade e os efeitos da revisão ou desfazimento da segregação da massa dos segurados, adotada como alternativa para equacionamento do déficit atuarial. 03 mar. 2015. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/07/NOTA-TECNICA-03-2015.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria nº 403, de 10 de dezembro de 2008. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 dez. 2008. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/07/PORTARIA-403.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Estatísticas e Informações dos RPPS**. 08 jun. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>. Acesso em 15 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Indicador de Situação Previdenciária**. 08 jun. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/pro-gestao-rpps-certificacao-institucional>. Acesso em: 9 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Pró-Gestão RPPS**. 08 jun. 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/pro-gestao-rpps-certificacao-institucional>. Acesso em: 9 abr. 2022.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 07-40, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v47i1.702. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 15 nov. 2021.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. 4 ed. Curitiba: Juruá, 2013.

CARVALHO, Guilherme Soares Schulz. **Os desafios da previdência social no Mercosul: o acordo multilateral de seguridade social**, 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 19 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

COELHO, Daniela Mello. **Aspecto Contemporâneo e Prospectivo do Regime de Previdência dos Servidores Públicos**, 2007. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

COHN, Amélia. **Previdência Social e Processo Político no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1981.

COSTA, Lucia Cortes da. A Previdência Social no Brasil: atores, teorias e a disputa de interesses. **Ser. Soc. Rev.**, Londrina, v. 21, n.1, p. 289-310, jul./dez. 2018.

COSTA, Lúcia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do estado no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

COSTA, Teresa Cristina Moura Costa; FERREIRA, Maria D'alva Macedo. Os Sistemas de proteção social e suas influências na configuração da seguridade social e da assistência social no Brasil. **Revista FSA**, Teresina, v.10, n.3, p. 228-253, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www4.fsanet.com.br/revista/index.php/fsa/article/download/190/116>. Acesso em: 24 mai. 2019.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **Reforma do estado com participação cidadã? Déficit democrático das agências reguladoras brasileiras**, 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2019-2023**. Brasília: DIAP, 2018. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/category/13-radiografia-do-novo-congresso>. Acesso em: 07 abr. 2022.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set. 1991. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/99DPRg4vVqLrQ4XbpBRHc5H/?lang=pt>. Acesso em: 07 abr. 2022.

FAGNANI, Eduardo. O “déficit” da Previdência e a posição dos Juristas. **Instituto de Economia - UNICAMP**. Campinas, n. 305, jun. 2017.

FARIA, Elisa Teixeira de. **Equilíbrio Financeiro e Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social: contraponto entre o direito ao futuro e a situação dos Municípios mineiros**, 2015. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

FAVONI, Célio; SOUZA, Solange de Cássia Inforzato de. A Previdência Social Brasileira como Política Pública de Renda nos Municípios do Paraná. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 25, p. 111-124, set. 2004.

FERNANDES, Helio Carneiro. Programa de Certificação Institucional e modernização dos Regimes Próprios de Previdência Social. *In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). Regimes Próprios: aspectos relevantes*. v. 13. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2019. p. 273-281.

GAZETA DE PALMEIRA. **Altamir Sanson surpreende e quebra a tradição política de Palmeira na eleição para prefeito**. 21 ago. 2012a. Disponível em

<http://www.gazetadepalmeira.com.br/eleicoes/altamir-sanson-surpreende-e-quebra-a-tradicao-politica-de-palmeira-na-eleicao-para-prefeito/>. Acesso em 1 dez 2021.

GAZETA DE PALMEIRA. **Embate entre dois ex-prefeitos na eleição municipal de 1996 tem revanche de Mussoline Mansani**. 30 ago. 2012b. Disponível em: <http://www.gazetadepalmeira.com.br/eleicoes/embate-entre-dois-ex-prefeitos-na-eleicao-municipal-de-1996-tem-revanche-de-mussoline-mansani/>. Acesso em 1 dez 2021.

GAZETA DE PALMEIRA. **Vitória apertada garante a Mussoline Mansani a primeira reeleição de prefeito em Palmeira**. 05 set. 2012c. Disponível em <http://www.gazetadepalmeira.com.br/eleicoes/vitoria-apertada-garante-a-mussoline-mansani-a-primeira-reeleicao-de-prefeito-em-palmeira/>. Acesso em 1 dez 2021.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19717.htm. Acesso em 13 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Palmeira, panorama**. 2022. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/palmeira/panorama>. Acesso em: 08 abr. 2022.

JOVEM PAN. **Relembre como foi a tramitação da reforma da Previdência no Congresso**. 22 out. 2019. Disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/brasil/relembre-como-foi-a-tramitacao-da-reforma-da-previdencia-no-congresso.html>. Acesso em: 5 dez 2019.

KERTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado de bem-estar na Idade da Razão**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

LAMDIM, Raquel; LIMA, Flavia. Como deputado, Bolsonaro defende privilégios e eleva gasto público. **Folha de São Paulo**. 21 set. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/09/como-deputado-bolsonaro-defende-privilegios-e-eleva-gasto-publico.shtml>. Acesso em: 5 dez 2019.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMA, Diana Vaz de. Desafios e perspectivas para a preservação da Previdência Própria Municipal. *In*: VIEIRA, Lucia Helena (org.). **Regimes Próprios: aspectos relevantes**. v. 13. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2019. p. 259-268.

LIS, Lais. Um dia antes da votação da Previdência, governo libera mais de R\$ 1 bi em emendas. **G1 Globo**. Brasília, 09 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/09/um-dia-antes-da-votacao-da-previdencia-governo-libera-mais-de-r-1-bi-em-emendas.ghtml>. Acesso em: 5 dez 2019.

LOPES, Décio Bruno. Regimes Próprios de Previdência Social. *In*: Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário. **Previdência Social: contribuição ao debate**. Brasília: Fundação ANFIP, 2016. p. 109-127.

MONTENEGRO, David Pinheiro. A inadimplência das contribuições a cargo do ente e o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios. *In*: BRASIL. Ministério da Fazenda. **Regimes Previdenciários e Situação Atuarial**. v. 36. Brasília: Ministério da Fazenda; Secretaria da Previdência, 2018. p. 183-197.

MORTARI, Marcos. Os 3 fatores que levaram ao novo fracasso do governo com a reforma da Previdência. **InfoMoney**. 07 dez. 2017. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/os-3-fatores-que-levaram-ao-novo-fracasso-do-governo-com-a-reforma-da-previdencia/>. Acesso em: 5 dez. 2019.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. *In*: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 75-89.

NOGUEIRA, Narlton Gutierrez. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS**: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado. Coleção Previdência Social, v. 34. Brasília: MPS, 2012.

PALMEIRA. Câmara dos Vereadores. Decreto Legislativo 177/2002. Dispõe sobre a regularização econômico financeira das contas do “Fundo da previdência e assistência do Município de Palmeira”. **Câmara Municipal de Palmeira**, Palmeira, 09 jul. 2002.

PALMEIRA. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 2.340, de 6 de dezembro de 2001. Dispõe sobre autorização ao Poder Executivo para proceder parcelamento dos seus débitos perante o Fundo de Previdência e Assistência do Município de Palmeira, e dá outras providências. **Câmara Municipal de Palmeira**, Palmeira, 17 maio 2002.

PALMEIRA. Lei Complementar nº 18 de 26 de junho de 2020. Altera e inclui dispositivos na Lei nº 1.700, de 27 de março de 1994, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único, dos Servidores Públicos Municipais da Administração Direta e Indireta e Câmara Municipal de Palmeira, bem como revoga dispositivos da Lei nº 2.404, de 30 de setembro de 2005, que reorganiza o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS do Município de Palmeira e dá outras providências. **Sistema Leis Municipais**, Palmeira, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/palmeira/lei-complementar/2020/2/18/lei-complementar-n-18-2020-altera-e-inclui-dispositivos-na-lei-n-1700-de-27-de-marco-de-1994-que-dispoe-sobre-o-regime-juridico-unico-dos-servidores-publicos-municipais-da-administracao-direta-e-indireta-e-c-mara-municipal-de-palmeira-bem-como-revoga-dispositivos-da-lei-n-2404-de-30-de-setembro-de-2005-que-reorganiza-o-regime-proprio-de-previdencia-social-rpps-do-municipio-de-palmeira-e-da-outras-providencias?q=18>. Acesso em 13 jun. 2022.

PALMEIRA. Lei Municipal nº 1.752, de 14 de agosto de 1995. dá nova redação aos artigos 5º e seus parágrafos, artigo 16 e seu parágrafo, artigo 23, parágrafos do artigo 24 e artigo 42, da lei nº 1701 de 28/03/94, que instituiu o fundo de previdência e assistência dos servidores do município, e dá outras providências. **Sistema Leis Municipais**, Palmeira, 14 ago. 1995. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/palmeira/lei-ordinaria/1995/176/1752/lei-ordinaria-n-1752-1995-da-nova-redacao-aos-artigos-5-e-seus-paragrafos-artigo-16-e-seu-paragrafo-artigo-23-paragrafos-do-artigo-24-e-artigo-42-da-lei-n-1701-de-28-03-94-que-instituiu-o-fundo-de-previdencia-e-assistencia-dos-servidores-do-municipio-e-da-outras-providencias?q=1.752>. Acesso em 13 jun. 2022.

PALMEIRA. Lei nº 1701, de 28 de março de 1994. Institui o fundo de previdência e assistência do município de palmeira, e dá outras providências. **Sistema Leis Municipais**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/palmeira/lei-ordinaria/1994/171/1701/lei-ordinaria-n-1701-1994-institui-o-fundo-de-previdencia-e>

assistencia-do-municipio-de-palmeira-e-da-outras-providencias?q=1701. Acesso em 13 jun. 2022.

PALMEIRA. Lei nº 2.179 de 15 de maio de 2002. Fixa as alíquotas de contribuição para o fundo de previdência e para o fundo de assistência do servidor público municipal e dá outras providências. **Sistema Leis Municipais**, Palmeira, 15 maio 2002. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/palmeira/lei-ordinaria/2002/218/2179/lei-ordinaria-n-2179-2002-fixa-as-aliquotas-de-contribuicao-para-o-fundo-de-previdencia-e-para-o-fundo-de-assistencia-do-servidor-publico-municipal-e-da-outras-providencias?q=2.179>. Acesso em 13 jun. 2022.

PALMEIRA. Lei nº 2.404 de 30 de setembro de 2005. Altera a lei municipal nº 1.701 de 28/03/94, e reorganiza o regime próprio de previdência social e dá outras providências. **Sistema Leis Municipais**, 30 set. 2005. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/palmeira/lei-ordinaria/2005/241/2404/lei-ordinaria-n-2404-2005-altera-a-lei-municipal-n-1701-de-28-03-94-e-reorganiza-o-regime-proprio-de-previdencia-social-e-da-outras-providencias?q=2.404>. Acesso em 13 jun. 2022.

PALMEIRA. **Prefeitura Municipal**. 2022. Disponível em: <https://palmeira.pr.gov.br/>. Acesso em: 15 set. 2021.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997.

SANT'ANA, Jéssica. 8 meses: o caminho que a Previdência percorreu até ser aprovada pelo Congresso. **Gazeta do Povo**. 24 set. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/reforma-da-previdencia-passo-a-passo-tramitacao-no-congresso>. Acesso em: 5 dez. 2019.

SANT'ANA, Jéssica. Senado aprova reforma da Previdência em 2º turno, com economia de R\$ 800 bi em 10 anos. **Gazeta do Povo**. 22 out. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/senado-aprova-reforma-previdencia-segundo-turno/?ref=link-interno-materia>. Acesso em: 5 dez. 2019.

SILVA, Lara Lucia da; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da; SILVA, Edson Arlindo. Gestão Social da Previdência Social Brasileira como Política Pública de Desenvolvimento Socioeconômico. **Revista NAU Social**, v. 5, p. 57-81, nov. 2014/abr. 2015.

SOUZA, Gleison Pereira de. **O Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos**. Comentários às Emendas Constitucionais n. 20/98 e n. 41/03. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SPECIE, José Henrique. **O regime próprio de previdência social e a autonomia dos municípios**, 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013.

TEIXEIRA, Andréa Maria de Paula. Reforma e contrarreforma da Previdência Social no Brasil de hoje. **Revista Kátalysis**, Florianópolis, n. 5, jul./dez. 2001.

TEMÓTEO, Antonio. Governo gastará R\$ 40 milhões com publicidade da reforma da Previdência. **UOL**. 06 maio 2019. Disponível em:

<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/05/06/previdencia-reforma-campanha-publicitaria.htm>. Acesso em: 5 dez. 2019.

VENAGLIA, Guilherme. Entenda a disputa sobre a divisão de recursos do petróleo que pode atrasar a Previdência. **UOL**. Disponível em: <https://6minutos.uol.com.br/economia/disputa-sobre-divisao-de-recursos-do-petroleo-pode-atrasar-previdencia-entenda/>. Acesso em: 5 dez. 2019.

WINCKLER, Carlos Roberto; MOURA NETO, Bolívar Tarragó. Welfare State à brasileira. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.19, n. 4, p. 108-131, 1992.