

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

JORDACH SCHVEITZER

**CONTEXTO E TENDÊNCIAS DA PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR
PÚBLICO FEDERAL**

FLORIANÓPOLIS, 2009.

JORDACH SCHVEITZER

**CONTEXTO E TENDÊNCIAS DA PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR
PÚBLICO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Bacharelado.

Orientador: Rabah Benakouche.

FLORIANÓPOLIS, 2009.

JORDACH SCHVEITZER

**CONTEXTO E TENDÊNCIAS DA PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR
PÚBLICO FEDERAL**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado e aprovado em sua forma final pela Banca Examinadora delegada pelo Núcleo de Pesquisa do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina no dia 1º de julho de 2009.

Rabah Benakouche
Coordenador do Curso de Ciências Econômicas

Apresentado à Banca Examinadora composta pelos professores:

Rabah Benakouche
Orientador

Helton Ricardo Ouriques
Membro

Marcos Valente
Membro

Dedico este trabalho à minha amada esposa Renata, que muito contribuiu para que essa conquista fosse alcançada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu Deus, revelado em Jesus Cristo, pela vida que Ele me deu e em poder conhecê-lo, em especial pelo prazer que Ele me deu em finalizar este Trabalho de Conclusão de Curso. Agradeço e dedico a Ele os louros dessa vitória.

Também agradeço a duas pessoas, que por sua coragem e determinação são exemplos para minha vida. A você, minha querida mãe, pelo seu carinho, por acreditar em mim e ensinar que podemos alcançar os nossos sonhos. A você, meu querido pai, obrigado pela sua dedicação, sua força, pelas intermináveis caronas que possibilitaram que eu vivenciasse este momento.

Louvo a Deus pela vida da minha amada esposa, Renata de Oliveira Botelho Schweitzer, pelo amor que tem me oportunizado ser uma pessoa melhor, mais especificamente pelo incentivo, quando minhas forças estavam minadas, para a conclusão deste estimado Curso.

Aos meus irmãos, Paulo Abraão Schweitzer e Felipe José Schweitzer, pela alegria e bons momentos que vivenciamos juntos e que ainda surgirão.

Aos meus estimados sogros, Marcelo Augusto Botelho e Luciana Pimenta de Oliveira Botelho, pelo incentivo preciso e as palavras de encorajamento proferidas.

Ao meu orientador Rabah Benakouche, pela acompanhamento deste trabalho.

RESUMO

Esta pesquisa aborda a questão do Sistema Previdenciário do Servidor Público da União no que tange à sua perspectiva histórica, contexto e tendências. Por intermédio do trabalho verifica-se que a Previdência do Servidor funciona numa espécie de pacto de gerações, no qual os contribuintes ativos financiam os custos dos servidores inativos, baseado no regime de repartição simples. Todavia, o número de servidores inativos tem uma tendência para aumentar nos próximos anos, enquanto o aporte de novos Servidores Públicos tem sido muito tímido. Dessa forma, apesar da inclinação positiva da relação de ativos e inativos ter sido observada nos últimos anos, os dados são preocupantes, sobretudo pela perspectiva de maior longevidade e sobrevida dos servidores que estão usufruindo do benefício da aposentadoria. No intento de atacar o déficit do Sistema Previdenciário do Servidor Público, várias Emendas surgiram nesta esteira: a Emenda Constitucional nº 20/1998, a Emenda Constitucional nº 41/2003 e a Emenda Constitucional nº 47/2005. De fato, o Brasil avançou com as Reformas, no entanto, as novas perspectivas de dinâmica demográfica, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e a contenção do déficit da Previdência do Servidor, apontam o caminho de novas mudanças, ou seja micro-reformas para o saneamento da Previdência do Servidor Público da União.

Descritores: Servidor Público Federal. Previdência. Tendências.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1: Evolução da Previdência Social Brasileira (População Abrangida)	27
Ilustração 2: Quadro Explicativo do Sistema Previdenciário Brasileiro	29
Ilustração 3: Benefícios dos Regimes Próprios de Previdência Social	37
Ilustração 4: Gastos Previdenciários Totais em 1997	39
Ilustração 5: Variação Anual Acumulada da Despesa Anual de Pessoal Civil do Poder Executivo Federal por Grupos de Despesas	40
Ilustração 6: Receita, Despesa e Resultado da Previdência Social no Brasil (1995 a 2001) ...	41
Ilustração 7: Quantidade de Servidores Civis Federais Ativos e Inativos/ Pensionistas	43
Ilustração 8: Relação de Ativos e Inativos (1995 a 2007)	47
Ilustração 9: Evolução do Quantitativo de Servidores Civis Ativos do Poder Executivo Federal (1995 a 2008)	49
Ilustração 10: Evolução da Média Mensal de Aposentadorias	50
Ilustração 11: Esperança de Sobrevida	51
Ilustração 12: Pirâmide Etária Absoluta do Brasil em 1980	52
Ilustração 13: Pirâmide Etária Absoluta do Brasil em 2000	52
Ilustração 14: Pirâmide Etária Absoluta do Brasil em 2020	52
Ilustração 15: Pirâmide Etária Absoluta do Brasil em 2050	52
Ilustração 16: Idade Média dos Servidores Públicos Federais Civis do Poder Executivo, por Sexo, segundo a Situação de Vínculo	53
Ilustração 17: Benefício Previdenciário do Servidor com Previdência Complementar	58
Ilustração 18: Esperança de Vida ao Nascer (1991 a 2000)	62
Ilustração 19: Idade de Aposentadoria em Países Selecionados	63
Ilustração 20: Mudanças na Aposentadoria dos Servidores Públicos	65
Ilustração 21: Gastos Previdenciários e População acima de 65 anos de cada País	66
Ilustração 22: Servidores Públicos por Habitantes em Países Selecionados	68

SUMÁRIO

CAPÍTULO I

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Problema	10
1.2 Objetivos	10
1.2.1 Geral	10
1.2.2 Específicos	11
1.3 Metodologia	11

CAPÍTULO II

2 HISTÓRICO	12
2.1 Administração Pública Brasileira	12
2.2 Da Beneficência à Previdência Social	16
2.2.1 Referências Históricas Europeias	19
2.2.1.1 Inglaterra	19
2.2.1.2 França	21
2.3 Evolução do Direito Previdenciário Brasileiro	22
2.3.1 As Primeiras Formas de Assistência	22
2.3.2 Formação da Seguridade Social Brasileira	24
2.3.3 Unificação da Previdência	25
2.3.4 O Ministério da Previdência e Assistência Social e a Reestruturação	25
2.3.5 A Seguridade Social na Constituição de 1988	26

CAPÍTULO III

3 A PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL	28
3.1 Sistema Previdenciário Brasileiro	28
3.2 Regime Próprio de Previdência Social	30
3.2.1 Servidores Titulares de Cargos Efetivos	30
3.2.2 Gestão Unificada	31
3.2.3 Custeio	31
3.2.4 Contribuições	32
3.2.5 Responsabilidade por Insuficiências	34
3.2.6 Lei da Responsabilidade Fiscal	34

3.2.7 Planos de Benefícios	36
<u>CAPÍTULO IV</u>	
4 PRINCIPAIS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA	38
4.1 Contexto Antes das Principais Reformas	38
4.1.1 Emenda Constitucional nº 20/1998	41
4.1.2 Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005	44
<u>CAPÍTULO V</u>	
5 DIAGNÓSTICO DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL DA UNIÃO	46
5.1 Relação de Ativos e Inativos da União	46
5.1.1 Quantitativo de Servidores Ativos	48
5.1.2 Quantitativo de Servidores Inativos	49
5.2 Envelhecimento da População	50
<u>CAPÍTULO VI</u>	
6 TENDÊNCIAS DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO DA UNIÃO	54
6.1 Déficit Previdenciário	54
6.2 Aproximação entre o RPPS e o RGPS	55
6.3 Previdência Complementar	56
6.3.1 Características da Previdência Complementar	56
6.3.2 A Modalidade dos Planos de Benefícios	58
6.3.3 O Custo para o Novo Modelo de Previdência Complementar	59
6.3.4 Vantagens da Implantação da Previdência Complementar	60
6.4 Novas Reformas	61
6.4.1 O Direito das Mulheres	61
6.4.2 Valor do Benefício da Aposentadoria	64
6.4.3 Perspectivas com o PAC e as Despesas de Pessoal	67
CONCLUSÃO	70
REFERÊNCIAS	74

CAPÍTULO 1

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Previdenciário Brasileiro é formado por dois regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que respectivamente atende a demanda dos trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos.

O Regime Próprio de Previdência Social norteia todos os entes federados, entre eles a União, do qual se restringirá o estudo deste trabalho. O Regime Próprio de Previdência Social funciona numa dinâmica de pacto de gerações, no qual a geração atual faz os aportes necessários para que a geração passada possa usufruir dos benefícios de direito. Durante muito tempo, as benesses oferecidas pelo Estado, algumas até extravagantes como auxílio paletó, pensão para netos, empréstimos sem juros, aposentadoria apenas por idade e com integralidade, ocasionou um déficit expressivo para a Previdência do Servidor, já que ao passar para a inatividade os servidores embutiam muitas destas vantagens em seus proventos.

Entre outros aspectos que aumentaram o saldo deficitário do RPPS, constam as alterações advindas da Constituição de 1988, que mudou de forma substancial o tratamento dispensado aos funcionários da administração indireta, possibilitando que, de vereda, mais de 400 mil funcionários celetistas, de fundações e autarquias se tornassem funcionários estatutários, transformando-os em detentores de estabilidade e aposentadoria integral (PEIREIRA; SPINK, 2003).

De acordo com Torres (2004), as despesas de benefícios dos inativos da União, cuja nomenclatura é Encargos Previdenciários da União (EPU), em 1997, foi na ordem de R\$ 19,5 bilhões, tendo uma relevância no total de despesas de pessoal de 42,1%. Ganham grandes significações os números, quando relacionamos os gastos na relação dos beneficiários com os valores despendidos para os benefícios, referentes aos do INSS e inativos da União.

Com o objetivo de sanar as contas da Previdência do Servidor, o governo iniciou nos anos 90 um intenso debate para reformar a Constituição Federal, no que tange a Previdência, culminando com as Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005.

A Emenda Constitucional nº 20/1998 atingiu principalmente o Regime Geral da Previdência Social. Já a reforma do Governo Lula, Emenda Constitucional nº 41/2003 alterou

sensivelmente os direitos dos servidores, entre os quais extinguiu o conceito de aposentadoria com proventos equivalentes a última remuneração, passando os benefícios a ter por base a média dos salários de contribuição, contribuições dos inativos, além de criar condições mais difíceis para a aposentadoria.

Outro aspecto que adquiriu grande relevância nos cálculos atuariais da Previdência são as tendências demográficas. O aumento da expectativa de vida dos brasileiros, bem como o aumento da taxa de sobrevivência vem aumentando continuamente nas últimas décadas e com expectativa de continuar nesse vies.

Considerando que o sistema de financiamento da Previdência do Servidor Público da União tem tido constantes déficits, isto é, gasta mais do que arrecada, a Previdência Complementar, assim como a aproximação entre os Regimes Próprio e Geral, acontece no sentido de melhorar o equilíbrio do Sistema Previdenciário do Servidor Público Federal.

1.1 Problema

A discrepância do número de Servidores Públicos da União, ativos e inativos, tem causado um descompasso no custeio da Previdência do Servidor Público. Os servidores inativos têm aumentado significativamente nos últimos anos. Fatores como novas tecnologias e adventos de novas técnicas medicinais têm contribuído para uma maior longevidade do homem, gerando um déficit que pode comprometer o pacto de gerações caso não ocorra uma melhoria na gestão e a implementação da Previdência Complementar do Servidor Público.

1.2 Objetivos

1.2.1 Geral

Analisar as perspectivas da Previdência dos Servidores Públicos da União, com base em estimativas, indicando tendências e possíveis ações para a diminuir o déficit do Sistema Previdenciário, bem como a otimização dos benefícios para os servidores.

1.2.2 Específicos

- a) Descrever o contexto histórico e evolutivo da Previdência Social;
- b) Diagnosticar a situação da Previdência dos Servidores Públicos Federais;
- c). Analisar as tendências do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) no mundo e buscar alternativas para o modelo brasileiro.

1.3 Metodologia

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi efetuado por intermédio do método analítico, com o intento de verificar as tendências, bem como o contexto do Sistema Previdenciário do Servidor Público Federal da União. Foram realizadas pesquisas qualitativas e históricas, no qual foi objeto de estudo o surgimento da proteção previdenciária, assim como a situação atual.

O trabalho está estruturalmente dividido em sete capítulos, considerando este introdutório. O segundo refere-se a historicidade da Previdência, tanto sob a perspectiva pública quanto a privada.

No terceiro capítulo é analisado detalhadamente o Sistema de Previdência do Servidor Público, seguindo no quarto capítulo de uma demonstração dos efeitos das principais Reformas Previdenciárias, bem como o cenário da época.

No quinto capítulo é detalhada a atual situação da Previdência do Servidor Público da União, levando em consideração as estimativas demográficas.

As tendências do atual Sistema Previdenciário do Servidor Público são apresentadas no sexto capítulo. E por fim, são demonstradas as considerações finais da pesquisa.

CAPÍTULO II

2 HISTÓRICO

2.1 Administração Pública Brasileira

É de suma importância para a compreensão do estágio atual da Previdência do Servidor Público, o processo evolutivo da Administração Pública no Brasil, visto que existe um corpo funcional de trabalhadores nas entidades públicas com direitos assegurados.

Os antecedentes do início da estrutura administrativa no Brasil são históricos, identificados com a vinda da Família Real Portuguesa para, na época, o Brasil-Colônia, em 1808, tendo como a sede da monarquia a cidade do Rio de Janeiro. Este feito importou em mudanças na vida político-administrativa brasileira, como a criação da Intendência-Geral de Polícia, que tinha competência em toda a Administração, e a criação do Banco do Brasil, primeira empresa estatal brasileira (FERREIRA, 1985).

Por sua vez, Faoro (1989) coloca a importância da vinda da Corte Portuguesa, pois foi preponderante para a formação de um núcleo administrativo e aplanamento das possíveis turbulências com os cargos, domesticando os súditos ao soberano.

O Estado Brasileiro, sob o regime imperial, surgiu como marco constitucional o Poder Moderador. Dessa forma, o monarca governava, reinava e administrava, embora já existisse uma Administração Pública exercida por autoridades permanentes e organizadas, mas pouco desenvolvidas e sem força política (LIMA *et al.*, 1992).

No que tange à remuneração dos que exerciam as funções públicas no regime monárquico, os fidalgos, constituía-se de quotas das rendas do reino, em cargos meramente aleatórios, sem atribuições definidas, o que levava os seus ocupantes a exercerem várias funções (LIMA *et al.*, 1992).

Por certo, não existia nenhum critério para o ingresso de pessoas nos cargos administrativos do Império, sendo assim, era comum o jogo de moeda de troca entre o monarca e a fidalguia-aristocracia. O simples fato de o rei comissionar alguém num cargo público, conferia ao titular um portador da nobreza. É interessante apontar que o emprego

público era, ainda no século XVI, atributo do nobre de sangue ou do cortesão criados nas dobras do manto real (FAORO, 1989).

A disciplina jurídica pertinente ao funcionalismo público foi montada de forma esparsa, em que pese o desenvolvimento lento da Administração Pública, e comumente era traduzido em regras inferiores, como Decretos e assentos. A evolução para o nível constitucional veio com o advento da Carta Imperial, de 1824, que, em seu Artigo 179, incisos 28 e 29, conferia o direito às recompensas pelos serviços realizados para o Estado a civis ou militares e estabelecia a responsabilidade dos empregados públicos pelas omissões e abusos praticados no exercício de suas funções (LIMA *et al.*, 1992).

Com o advento da República, no Decreto nº 1, de 15 de junho de 1889, determinado pelo Governo Provisório, foi instituída a federação, dando autonomia política, ou seja, autogoverno. No ano de 1891, o município ganhou vida na Constituição, logrando autonomia político-administrativa, tendo como pressupostos basicamente a organização e a prestação dos serviços públicos locais (FERREIRA, 1985).

Entretanto, o marco histórico fundamental da concepção contemporânea da Administração Pública no Brasil foi posterior ao da República Café-com-Leite, em 1930, momento em que aconteceu uma remodelação política do Estado Brasileiro. Essa divisória entre o *ethos* patrimonial e a cultura da Administração Pública dividiu espaços com o modelo burocrático que começou lentamente a ser implantado no Brasil (TORRES, 2004).

De acordo com Pereira e Spink (2003), a implantação da administração burocrática, detalhada por Weber, foi aceita de bom grado, pois era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado, por ter em seu cerne a capacidade de distinguir não só apenas as esferas pública e privada, mas também a separação entre o político e o administrador público.

A expansão da Administração Pública em suas atribuições decorreu da nova dinâmica da concepção do estado contemporâneo, que se soltou das amarras do liberalismo clássico e seguiu um roteiro de intervenção cada vez mais preponderante no campo econômico e nas questões sociais. Com a assunção do Estado crescentemente nos papéis econômicos, houve a regulação do sistema econômico interno e externo, estabilidade da moeda, provisão de serviços de infra-estrutura, bem como o papel social - educação, saúde, cultura, previdência e assistência social, tendo como consequência a necessidade do estado usar com mais eficiência os seus recursos humanos e financeiros. O alargamento da

Administração respondia às pressões da sociedade e servia de estratégia de crescimento da classe burguesa (PEIREIRA; SPINK, 2003).

Na época pós-varguista, década de 30, iniciou-se uma preocupação com a especialização profissional do pessoal do serviço público, que posteriormente foi chamado de funcionalismo público. O sistema relativo ao pessoal do serviço público enquadrava-se como o burocrático, usado na Rússia, e que tem como característica a organização do funcionalismo civil semelhante ao militar, baseado no treinamento e aperfeiçoamento, bem como uma carreira livre das oscilações políticas (MAXIMILIANO, 1948).

No Brasil, o modelo racional-legal de Weber foi concebido com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, em 1936, substituído pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Isso significou para o país a consolidação de princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica, além da reforma administrativa e implantação da administração burocrática (PEIREIRA; SPINK, 2003).

O DASP teve um efeito alavancador na modernização do serviço público, sendo uma ferramenta política usada ao extremo na tarefa árdua de garantir a sustentação ditatorial, findando suas atividades no ano de 1986 (TORRES, 2004).

Torres (2004) assinala que na seqüência ao período varguista, houve poucas ações para inovar a Administração Pública no decorrer do tempo de regime democrático de 1945 a 1964. Nesse período, ocorreu uma consolidação do funcionalismo público como singular do restante dos trabalhadores, alcançando prerrogativas realçadas pela promulgação da Lei nº 1.711/52, que dita as normas dos Funcionários Públicos Civis da União.

No final da década de 60, com o advento do Decreto-Lei nº 200, de 1967, registra-se a primeira tentativa de dar novos rumos à Administração Pública, embora de maneira muito embaraçosa. O Decreto-Lei ratificou o que acontecia na prática em relação a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mistas. Para abrigar essa nova demanda de trabalho nas unidades descentralizadas, foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. Trouxe ainda o Decreto duas conseqüências malélicas. A primeira foi ter permitido a contratação de empregados sem concurso público, dando espaço para as praticas patrimonialistas e fisiológicas. A segunda foi a despreocupação no sentido de inovações para a Administração Pública, enfraquecendo o núcleo estratégico do Estado (PEIREIRA; SPINK, 2003).

Nota-se no período ditatorial o processo de distinção de duas estruturas na administração federal, com maneiras diversas de recrutamento, políticas salariais, gestão, implicando no aumento do sucateamento e desmotivação. Por outro lado, o processo de descentralização para a administração indireta mostrou-se maligno, já que o seu implemento adiou de maneira indefinida a tarefa árdua de reformulação da burocracia pública (TORRES, 2004).

A promulgação da Constituição de 1988 surgiu na esteira do processo de redemocratização, revigorando as diretrizes da Administração Pública, acenando com mudanças, num cenário marcado pelo receio da volta do fisiologismo e populismo praticado até então (PEIREIRA; SPINK, 2003).

O advento da Constituição de 1988 trouxe em seu corpo uma inclinação forte no sentido de fortalecer a Administração Pública direta pela extensão das mesmas regras para todos os ramos da administração, inclusive a administração indireta como, por exemplo, ingresso por concurso público (TORRES, 2004).

O texto de 1988 mudou de forma substancial o tratamento dispensado aos funcionários da administração indireta. A adoção do regime jurídico único para a Administração Pública direta, autarquias e fundações solucionou as disparidades existentes entre indivíduos que realizavam o mesmo tipo de atividade para os entes públicos. No entanto, esta ação possibilitou que, de vereda, mais de 400 mil funcionários celetistas, de fundações e autarquias tornassem-se funcionários estatutários, transformando-os em detentores de estabilidade e aposentadoria integral. Ainda, no ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Artigo 19, os Deputados Constituintes reforçaram os gastos da administração ao regrar estabilidade no emprego àqueles contratados há mais de cinco anos, mesmo sem concurso de admissão, ou seja, anteriores a 5 de outubro de 1983 (PEIREIRA; SPINK, 2003).

A Constituição de 1988 manteve a concessão de aposentadoria com proventos integrais aos servidores ocupantes de cargos efetivos, que desde 1950, por intermédio da Lei nº 1711, é fundamentalmente não-contributivo, permitindo a existência de dois cidadãos no Brasil: os Servidores Públicos e os trabalhadores da iniciativa privada, com regimes de previdência totalmente desiguais (TORRES, 2004).

Para Torres (2004), logo na retomada do regime democrático teve-se o pífio desempenho do Governo Collor, que no âmbito da Administração Pública, realizou inúmeras

extinções de entidades, órgãos e cargos públicos sem nenhum critério técnico, tendo como consequência vários atos nulos que foram reconhecidos por decisões judiciais de reintegração dos servidores exonerados.

O foco nas reformas estruturais, tanto na Administração Pública como na Previdência, surgiu ainda no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998). Nessa esteira, a Emenda Constitucional nº 20/1998 criou a Previdência Social do Servidor Público no formato que conhecemos hoje, visto que os Servidores Públicos, até então, como regra, eram assistidos pelo Estado, isentos de contribuição para o financiamento da sua própria previdência. Entretanto, com a Emenda Constitucional nº 20/1998, o servidor passou a fazer parte de um regime de Previdência Social de caráter contributivo, com regras para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial. A Emenda Constitucional nº 41/2003, que mais tarde foi modificada pela Emenda Constitucional nº 47/2005 alterou de forma significativa a Previdência dos Servidores Públicos (DIAS; MACÊDO, 2006).

2.2 Da Beneficência à Previdência Social

O Sistema Previdenciário, na forma como se conhece em sua estrutura e organização, é muito recente, tanto no Brasil como em todo o mundo.

Embora a existência de organizações datarem dos séculos XVIII, XIX e XX, pode-se ponderar que a previdência surgiu quando os homens, pela primeira vez, decidiram cultivar plantas e domesticar animais, constituindo assim reservas para o amanhã, precavendo-se dos infortúnios vindouros (RAFANHIM, 2008).

A proteção social sofreu grande evolução, alcançando um desenvolvimento inimaginável ao comparar o momento atual com décadas antes. Fórmulas de proteção foram acolhidas em leis, ampliando o alcance e a abrangência do amparo destinado ao homem quando atingido pelo infortúnio. Esse desenvolvimento, que no passado seria imprevisível e insuspeitado, encontra, contudo, suas raízes em épocas remotas sediadas na mente humana, inspirando a evolução do Direito Previdenciário (COIMBRA, 1998).

Coimbra (1998) relata a evolução que levou o amparo ao homem, citando desde a assistência prestada por caridade de seus pares, até o estágio onde se mostra um direito

arraigado, subjetivo, garantido pela sociedade, sendo na verdade o reflexo de três formas de atuação: a da beneficência, a da assistência pública e a da previdência.

Frisa-se que a assistência não é novidade no mundo, mas parte de uma oficialização da caridade cristã. Uma análise acurada na história mostra as velhas obras de misericórdia que os antigos praticavam e que, tão somente a partir do século XIX, houve um declínio por conta das doutrinas individualistas e utilitaristas, e da nova bandeira protestante da fé sem obras. Com o advento das crises do mundo moderno e a perda do sentido cristão da vida, a caridade perdeu em muito a sua confiabilidade. Os afortunados, egoístas por natureza, e os pobres em números cada vez mais exponenciais, amontoados em bairros sujos, definhando por doenças de higiene mostraram necessária a organização de um sistema de assistência oficial e mantido por imposto (TÔRRES, 1961).

No período que se sucede a Idade Média e com o surgimento da Revolução Industrial, concebe-se a idéia de trabalho como se conhece hoje. Com o aparecimento da máquina a vapor e outras máquinas estabeleceu-se uma divisória entre os detentores dos meios de produção e aqueles que tinham somente a mão-de-obra para oferecer (ROCHA, 2004).

O desenvolvimento econômico da época da Revolução Industrial exigiu a constante necessidade de grandes contingentes populacionais urbanos para o suprimento da mão-de-obra vital para a demanda de trabalho, sendo assim, o crescimento urbano sem planejamento tem como efeito colateral indesejável a deterioração na saúde da população. Ao mesmo tempo desses acontecimentos, os ideais do liberalismo falavam em tom forte sobre a liberdade individual e a igualdade absoluta entre os homens (ROCHA, 2004).

Durante a Idade Moderna, houve uma crescente disparidade econômica entre a classe operária em relação a classe detentora dos meios de produção. Por sua vez, o Estado restringia-se a assistir às situações entre particulares. Dessa forma, aqueles que se preocupavam com a dignidade humana ao trabalhador realizavam atos de assistência aos desamparados, por intermédios das irmandades de socorro, que tinha sua constituição submetida a uma autoridade eclesiástica e depois, dos montepios, laicos e subvencionados pelo Estado (FARIAS, 1997).

Importa recordar que até o início do século XVIII, a assistência social não era expressa em Leis ou Atos Governamentais. A Lei dos Pobres, promulgada pela Rainha Elizabeth I, em 1601, era a grande exceção, gerando a consequência de obrigatoriedade por

parte das paróquias no auxílio à população carente, além da instituição de um tributo a ser pago a paróquia para financiamento dessa ação (FARIAS, 1997).

Na Revolução Francesa, aconteceu um grande feito aos cidadãos com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 21 de abril de 1793, e incluída no preâmbulo da Constituição de 24 de junho do mesmo ano, no qual o seu Artigo 21 determinava que a sociedade deve a subsistência aos cidadãos infelizes, seja proporcionando-lhes trabalho, ou meios de subsistência aos que por motivos alheios não podem mais trabalhar. Todavia, na prática isso não se estabelecia nem na França, tampouco na Europa (GALVÃO, 1981).

Diante desse quadro, houve forte reação dos trabalhadores e dos pensadores da época em relação à miséria peculiar deste período, o que acarretou no aparecimento dos primeiros movimentos de lutas sociais como as *Trade Unions*, na Inglaterra, e a reboque o aparecimento de sindicatos Franceses e Alemães (SUSSEKIND, 1955).

Moreno (1997) ressalta o clamor da sociedade pelas mudanças, bem como suas manifestações por parte dos trabalhadores que exigiam melhores condições laborais e de subsistência, usando de revoltas e greves, reprimidas de imediato com violência pelo poder do Estado. Nesse cenário, aparecem os primeiros ensaios para proteger os trabalhadores, já que havia uma inquietação dos governantes com a insatisfação popular, tendo como consequência a progressiva intervenção estatal nas relações de trabalho e segurança do indivíduo no tocante à incapacidade laborativa.

Segundo Farias (1997), essa situação precipitou, ainda na segunda metade do século XIX, o ingresso do previdencialismo como política governamental.

O primeiro país a abrigar em sua legislação, a Alemanha, em 1883, determinou cobertura compulsória dos riscos por acidente de trabalho, não se exigindo em contrapartida a prova de culpa do empregador para receber o benefício. Neste ano também foi instituído nas normas legais o seguro doença, e, em 1889 a Lei criou o seguro invalidez e de velhice (BORGES, 2003).

Na esteira deste processo, outros países da Europa Ocidental adotaram ações de proteção ao trabalhador. Na França, aconteceu em 1884; na Itália, em 1898; e na Hungria, em 1900 (GOMES, 1997).

Ainda, para Sussekind (1955), pode-se dividir a história do seguro social, da data da promulgação da Lei alemã, 1883, até os dias de hoje, em três momentos: 1º Período: de 1883

à guerra de 1914-1918; 2º Período: de 1919 à guerra de 1939-1945; 3º Período: a partir de 1941, com a divulgação da Carta do Atlântico.

O primeiro período tem como principal característica a expansão do modelo alemão, bem como a ampliação das coberturas. Nesse período surgiu ainda o primeiro país compromissado com o seguro nacional para todo o seu povo, sendo limitados até então aos trabalhadores, na Suécia, em 1912 (SUSSEKIND, 1955).

O segundo período teve como marca principal a universalização dos seguros obrigatórios de proteção do trabalhador, tendo a criação da OIT (Organização Internacional do Trabalho), em 1919, cujo objetivo era incentivar os países membros a elaborarem leis trabalhistas que assegurassem a proteção à maternidade, em 1919, seguro desemprego, em 1934, entre outras normas que estabeleceram a dignidade do trabalhador. É importante frisar, que ainda nesse período, os Estados Unidos aprovaram suas Leis de seguridade social - *Social Security Act*, anunciando uma tendência para o período pós guerra (SUSSEKIND, 1955).

Por fim, no terceiro momento registra-se a divulgação da Carta do Atlântico que, sobretudo, delineou o Relatório Beveridge de 1942, no qual defendia que uma próspera gestão política e social deveria ter como garantia subsídios que protegessem os indivíduos abatidos pelos infortúnios da vida, já que eles ficavam impossibilitados para a atividade laboral (SUSSEKIND, 1955).

A partir daí, tendo como base o Relatório Beveridge, houve um reexame nos sistemas previdenciários. Lança-se fora a idéia de apenas direcionar a assistência social para os necessitados, e reconhece-se que ela deve se preocupar com o bem-estar de toda a sociedade, concebendo assim o Estado do Bem Estar Social, que perdura até hoje (SUSSEKIND, 1955).

2.2.1 Referências Históricas Européias

2.2.1.1 Inglaterra

Os ingleses sempre foram considerados pioneiros na assistência aos desfavorecidos. Ainda antes da Revolução Industrial, a opinião pública defendia que o Estado tinha obrigação

de atender aos pobres em sua necessidade diária. No ano de 1601, a *Poor Law* instituiu um esquema assistencial para atender aos pobres, entretanto, para isso foi imposta uma taxa de contribuição sobre os chefes de família. No ano de 1696, um levantamento efetuado por Gregory King mostrou que metade da comunidade da Inglaterra dependia de caridade e de assistência pública. Foi neste cenário que foram instituídas as *workhouses* que reuniam os pobres válidos, para as paróquias fornecerem atividades laborais. Nessa evolução de sistema de seguridade, apenas em 1975, com o *Speenhamland Act*, foi instituído, ainda que precariamente, a primeira Lei garantindo um rendimento mínimo, e em 1834, por pressão do capitalismo industrial indo ao encontro ao princípio de que os pobres tinham de permanecer no mesmo domicílio, sendo que esta atitude lhes tirava a possibilidade de se movimentar e procurar emprego, nesta esteira foi promulgada a *Poor Law Amendment Act* (PÓVOAS, 2000).

No período da Revolução, pela crescente riqueza do Estado e das empresas que forneciam serviços estatais, iniciou-se a prática de conceder pensões e aposentadorias, um desses mecanismos era utilizado pelo governo da seguinte forma: quando o titular saía por qualquer causa lícita, o funcionário substituto tinha que lhe pagar uma renda de aposentadoria vitalícia. Apesar disso, seu alcance era restrito, sendo a sua aplicação num círculo muito limitado. Posteriormente num aprimoramento do seguro, surgiu a formação de um fundo, realizado pelos Funcionários Públicos, que cobria as pensões e aposentadoria dos respectivos funcionários. Posteriormente, este método foi aplicado ao Banco da Inglaterra em outras empresas, mas só em meados do século XIX ganhou força, dando início ao sistema de fundos de pensões. O primeiro fundo foi constituído em 1870, pela *Gas Light and Coke Company*, sendo os participantes todos os funcionários entre eles os operários (PÓVOAS, 2000).

Entretanto, a crescente consciência nacional, alimentada pelos intelectuais, de que pertence ao Estado a responsabilidade do bem estar social, é amenizada pelas idéias do liberalismo econômico de Adam Smith e do caos social de Malthus. Somente quando os benefícios da Revolução Industrial transformaram-se em efetiva riqueza para a nação, permitiu-se uma maior proteção social. No ano de 1908 foi criada a Lei de Pensões de Velhice, que proporcionava aos maiores de 70 anos uma pensão máxima de 25 pences. Este sistema foi sendo aperfeiçoado ao longo dos anos, sendo que no ano de 1942, com o plano Beveridge, foi aprovado um sistema de seguros sociais, substituindo o sistema de ajuda aos pobres por um sistema nacional de assistência (PÓVOAS, 2000).

2.2.1.2 França

É dentro da história previdenciária da França que se encontra maior riqueza referencial, com uma sólida vivência de mutualismo. O pioneiro no campo dos seguros, o Ministro Colbert, ao promover em 1668 a Constituição da *Chambre des Assurances* e da *Compagnie de Assurances Maritimes*, foi completamente hostil ao seguro de vida, indo ao encontro do sentimento de contrariedade da igreja ao jogo e à especulação. No entanto, a criatividade sobrepujou a filosofia obscurantista, quando em meados de 1787 foi constituída a primeira companhia de seguro francesa, chamada de *Compagnie Royale*, que se iniciou no risco de incêndio, e posteriormente no ramo da vida (PÓVOAS, 2000).

Este processo de expansão do novo seguro da *Compagnie Royale* foi acertadamente uma bela jogada de marketing, que se beneficiou da experiência passada pela companhia inglesa *Equitable*, tendo como seu principal articulador o matemático Fancês Duvillad de Durant, um sociólogo que tinha como ideal de sua a vida ajudar os pobres por intermédio do seguro (PÓVOAS, 2000).

Destarte, não se pode esquecer que a consciência da burguesia antes da Revolução Francesa, diante de todo aquele sofrimento e miséria, conseqüentes dos mazelos dos industriais egoístas, era de que a fraternidade, a solidariedade e a filantropia seriam capazes de atenuar aquele momento lamentável que o país vivia. É deste momento, que se inicia nos meios corporativos, sobretudo nas associações profissionais, as caixas de socorros mútuos obedecendo aos esquemas gerenciais, definidas nas assembleias gerais. Dessa forma, cada membro era obrigado a pagar, para a constituição do fundo, sendo que de lá saíam as ajudas aos trabalhadores para os momentos de desfortúnios (PÓVOAS, 2000).

A Revolução Francesa, em 1789, apoiava o direito irrestrito de associação, entretanto, condenava qualquer forma de associação profissional (Lei Chapelier, de 17 de junho de 1791) e delatava as autoridades como imoral, toda forma de seguro e mutualismo, sendo a principal responsável do século XIX, do insucesso do seguro de vida (PÓVOAS, 2000).

Não obstante, o advogado Guy lê Chapelier, que tinha dado nome a Lei, conhecia nos pormenores os desamparos que a nova ordem colocava os operários, ninguém socorreria em seus estados de necessidade, sendo assim lançou os fundamentos de uma nova filosofia: cabe à nação, aos oficiais públicos, fornecer trabalho aos que necessitam trabalhar para a sua

existência e prestar socorro aos enfermos. Estes fundamentos firmaram-se com a Declaração dos Direitos do Homem de 1793, em que foi firmado um consenso de que a sociedade deve a subsistência aos cidadãos infelizes, quer proporcionando-lhes trabalho e assegurando meios de sobrevivência para os que não conseguiram nenhuma atividade laboral (PÓVOAS, 2000).

Dessa discussão, resultou na concepção do Estado-Providência, tendo sua primeira manifestação no primeiro império, e mais adiante a criação do Departamento de Beneficência para Ajudar aos Necessitados. No ano de 1818, surgiu a primeira Caixa de Poupança Popular, cujo objetivo maior era a formação de uma poupança e de apoio de ajuda mútua, porque entre os associados estavam todas as classe sociais. Nos seguintes anos inúmeras associações beneficentes e de poupança foram inauguradas, mais do isso, o desenvolvimento do cálculo atuarial, tendo permitido a elaboração de planos grupais previdenciários, atraiu para o movimento mutualista, o interesse dos próprios empresários, livrando-se desta maneira dos infortúnios das atividades laborais de seus empregados, sendo o custo do plano mantido pela folha salarial dos empregados (PÓVOAS, 2000).

Dessa forma, chegam os planos privados de segurança social dos trabalhadores. Não obstante, as intenções de seguro boníssimas dos políticos franceses, o tempo ia findando sem o equacionamento do Sistema Previdenciário de acordo com as possibilidades de pagamento do país. Apenas em 1850, é criada a Lei de 18 de junho, a qual prevê um sistema de pensões por velhice, em que os inscritos eram obrigados a contribuir, pagando contribuições diretamente, ou pagas pelas associações de poupança, quer ainda pelas associações de socorros mútuos. Posteriormente, dois anos após, por intermédio do Decreto de 28 de março, cria um sistema de Caixas de Aposentadoria (PÓVOAS, 2000).

2.3 Evolução do Direito Previdenciário Brasileiro

2.3.1 As Primeiras Formas de Assistência

Na marcha evolutiva que resultou ao amparo do homem, da caridade até o direito subjetivo, garantido pela sociedade aos seus pares, reflete três formas de atuação: a da beneficência, a da assistência pública e da previdência (COIMBRA, 1998).

Inicialmente vigorou a beneficência, tendo como inspiração a caridade, exemplo disso é a fundação da Santa Casa da Misericórdia, pelo Padre José Anchieta, no século XVI. No período seguinte prevaleceu a assistência pública, que tem como notícia inaugural no ano de 1828, a Lei Orgânica dos Municípios, no período que a exemplo de mutualidade, surgia o Montepio Geral da Economia, na data de 1835. Há de registrar, que a fórmula do Seguro Social, tal como muito após se formulou, nos tempos anteriores ao século XX pouco se cogitou (COIMBRA, 1998).

Destacam-se no período monárquico algumas medidas protecionistas, sendo que o primeiro texto cunhado de Previdência Social no Brasil foi expedido em 1821 pelo primeiro regente, Dom Pedro de Alcântara. O teor do ato, Decreto de 1º de outubro de 1821, concedia uma pensão aos professores e mestres, após 30 anos de serviços, e um abono de um quarto dos ganhos aos que permanecessem na ativa (OLIVEIRA, 1996).

A Constituição de 1824 esboçou no seu corpo, título VIII, Artigo 179, inciso XXXI, que a Constituição também garante socorros públicos, induzida pela memorável Declaração de 1789 (DIAS, 1975).

O Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888, regrou em 30 anos de serviço e idade mínima de 60 anos o benefício da aposentadoria aos empregados dos Correios. Posteriormente, em 1889, o Decreto nº 10.269, de 20 de julho, assegurou a implementação do Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional. Já em 1890, por intermédio do Decreto nº 221, de 26 de fevereiro, institui-se a aposentadoria aos empregados da estrada de Ferro Central do Brasil, sendo que mais tarde abrigou os demais ferroviários do Estado pelo Decreto nº 565, de 12 de julho de 1890 (COIMBRA, 1997).

O trato constitucional do benefício da aposentadoria, de forma precisa, surge apenas com a Constituição de 1891, a primeira da República, marcante por ser a primeira a trazer em seu texto matéria previdenciária, em seu Artigo 75, seqüenciando dois outros dispositivos direcionados para o exercício de cargos públicos, normatizando: “A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação” (LIMA *et al.*, 1992).

Em 1911, o Decreto nº 9.284, de 30 de dezembro, cria a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários da Casa da Moeda, acolhendo, dessa forma, os funcionários públicos daquele órgão (DIAS, 1975).

Nota-se que antes de 1923, a assistência previdenciária, que basicamente resumia-se a aposentadoria e pensões, limitava-se para os agentes públicos, empregados ou funcionários públicos e magistrados. Todavia, para os empregados das empresas privadas somente em 1923, com a Lei Eloy Chaves, nº 4.682, de 24 de janeiro, estende-se a teia de proteção ao setor particular (MALLOY, 1986).

2.3.2 Formação da Seguridade Social Brasileira

No período que denotou o fim do Império, várias medidas legislativas começaram a ser tomadas para proporcionar aos empregados públicos formas de proteção. Mas, para empregados de empresas privadas, até 1923, nenhuma medida tinha sido aprovada. Entretanto, neste ano veio a ser promulgada a Lei nº 4.682, de 24 de janeiro, publicada como Lei Eloy Chaves, instituindo uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para cada empresa ferroviária, e seus empregados segurados obrigatórios (COIMBRA, 1998).

Apesar de ser ainda restritiva e corporativista, o cerne da Lei Eloy Chaves era assegurar proteção apenas para uma categoria, trazendo em suas disposições dois princípios universais dos Sistemas Previdenciários: o caráter contributivo e o limite de idade, embora vinculado a um tempo de serviço (STEPHANES, 1998).

Inicialmente, eram previstos os seguintes benefícios: assistência médica, aposentadoria por tempo de serviço e por idade avançada, por invalidez após dez anos de serviço e pensão aos seus dependentes. A criação do Ministério do Trabalho, na data de 1930, com atribuições para assuntos da Previdência Social, de acordo com o Decreto nº 19.433, deu surgimento a institutos que não ficaram restritos ao atendimento apenas dos servidores de uma só empresa, estendendo-se ao pessoal de determinadas categorias profissionais, por todo o território nacional. Dessa forma, vários institutos foram implementados, entre eles: o Instituto de Aposentadoria e Pensões Marítimos (IAPM), pelo Decreto nº 22.872, de 22 de junho de 1933; o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC), pelo Decreto nº 24.273, de 22 de maio de 1934; em 22 e 24 de maio do mesmo ano surgiram, pelos Decretos nº 24.274 e 24.275, as Caixas de Aposentadoria e Pensões dos trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café e dos Operários Estivadores, respectivamente; em 9 de julho

de 1934, o Decreto nº 24.615 criava o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) (COIMBRA, 1998).

2.3.3 Unificação da Previdência

A personificação de uma Previdência Social unificada quase aconteceu em 1945, já que o Decreto Lei nº 7526 criara o Instituto dos Seguros Sociais do Brasil, absorvendo todas as entidades previdenciárias. No entanto, o novo governo em 1946 não o executou, sendo assim o diploma tornou-se morto. Em 1947, o Deputado Aluizio Alves apresentou um Projeto de Lei que previa o amparo social de toda a população, do qual findou na Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, denominada Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que trouxe unidade aos segurados e dependentes, mas não unificou os organismos gestores, e tampouco abrigou toda população já que ficaram excluídos os domésticos e os trabalhadores do campo (COIMBRA, 1998).

O ideal de uma instituição única não fora abandonada, tanto que no dia 21 de novembro de 1966, o Decreto-Lei nº 72 unificou as instituições previdenciárias, surgindo deste agrupamento o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (COIMBRA, 1998).

2.3.4 O Ministério da Previdência e Assistência Social e a Reestruturação

Com a evolução do sistema de amparo, ocorreu a necessidade da separação do Ministério do Trabalho e Previdência Social em duas pastas, sendo uma para cuidar dos problemas na alçada do trabalho e outra para assuntos da Previdência e Assistência Social. Por fim, em 1º de maio de 1974, a Lei nº 6.036 criou o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), subordinando as autarquias e órgãos atuantes nesses dois ramos da ação estatal (COIMBRA, 1998).

Contudo, o crescimento da população, bem como a integração ao sistema de classes antes não amparadas, em decorrência de fatos vitais, tal como se sucedeu em relação a assistência médica. Dessa forma, o Ministério viu-se na contingência de propor a reformulação do Sistema Previdenciário, com o intento de que as prestações em moeda e os

serviços de assistência complementar coubessem ao INPS; ao Instituto Nacional de Assistência médica da Previdência Social (INAMPS) competeria a assistência médica; à Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), a prestação de assistência social; à Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), os temas relacionados à informática (COIMBRA, 1998).

2.3.5 A Seguridade Social na Constituição de 1988

Durante o decorrer da década de 80, a constituição cidadã implantou um novo marco no Brasil, o da Seguridade Social. No capítulo da ordem social, a constituição elevou a seguridade para a categoria de princípios, composta por três segmentos básicos: Previdência, Assistência Social e Saúde. Estas premissas orientaram as ações públicas resultando em universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços à população rural; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios concedidos; equidade na forma de participação no custeio; diversidade na base de financiamento (BRASIL, 2008).

O sistema da Previdência Social funda-se na solidariedade humana, em que a população ativa deve sustentar a inativa, os aposentados. Portanto, a previdência tem como objetivo assegurar ao trabalhador, baseado no princípio da solidariedade, benefícios ou serviços quando ocorrerem as contingências sociais (MARTINS, 2006a).

A Constituição, em seu Artigo 40, dá redação ao princípio fundamental do sistema de Previdência Social, destacando a solidariedade entre os pilares de regência do sistema. A falta do fundamento da solidariedade compromete o pacto de gerações, sendo que os ativos financiam os inativos para viabilizar o regime de repartições simples (MARTINS, 2006a).

Profundas modificações ocorreram em função do advento da nova constituição e o seu funcionalismo e teve como objetivo o equacionamento de três questões de suma importância para a Administração Pública naquele período (MARTINS, 2006a):

- a) Unificação dos regimes jurídicos;
- b) Estabilidade funcional;
- c) Uniformização dos planos previdenciários.

O intuito era dar tratamento isonômico aos funcionários dos três poderes da União. Num cenário de reajuste irremediável da massa salarial dos servidores e frente as restrições orçamentárias cada vez mais agudas, a nova Constituição pinçou dos servidores a garantia de uma política salarial igual ao da iniciativa privada (CLT), na contrapartida da estabilidade do emprego e benefícios previdenciários mais robustos (MARTINS, 2006a).

Ogasavara (1998) afirma que a Constituição Federal de 1988 determinou a criação de um regime jurídico único para regulamentar as relações entre a União, os Estados e Municípios, com seus respectivos funcionários, observando a isonomia dos vencimentos das funções similares no âmbito dos três poderes. Outro feito foi a vinculação dos vencimentos dos inativos a dos ativos, bem como a transformação da aposentadoria em pensão aos seus dependentes.

Para Giambiagi (2007), as características da Constituição de 1988 trouxeram um grande problema ao editar uma Lei que garante a todos uma promessa inalcançável.

Em consonância, Campos (2001), pormenorizando a nossa Constituição de 1988, constata a triste situação de que a palavra produtividade só aparece uma vez na nova Constitucional; já as palavras usuário e eficiência surgem duas vezes; a palavra garantia em 76 repetições, todavia, a palavra deveres é citada apenas 4 vezes. Ainda, o autor sintetiza de forma sagaz a nova Constituição: a Constituição prometeu-nos uma seguridade social sueca com recursos moçambicanos.

A ilustração a seguir permite visualizar sinteticamente a evolução da proteção social no Brasil.

Década	Característica	População
20	Caixas	Pequeno número de segurados — vinculação por empresa.
30	Institutos	Virtual totalidade dos trabalhadores urbanos e boa parte dos trabalhadores autônomos — vinculação por categoria profissional.
60	Lops	Virtual totalidade dos empregados urbanos.
70	Sinpas	Totalidade das pessoas que exercem atividade remunerada (inclusive trabalhadores domésticos e trabalhadores rurais).
80	Constituição de 1988	Universalização de direitos.

Ilustração 1: Evolução da Previdência Social Brasileira (População Abrangida).
Fonte: Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997).

CAPÍTULO III

3 A PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL

3.1 Sistema Previdenciário Brasileiro

Na Previdência, todos os trabalhadores são contribuintes obrigatórios. Toda pessoa que exerce atividade laboral em empresa privada, entidade do terceiro setor ou que preste serviços como autônomo está vinculada ao que se chama Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O RGPS aplica-se a todos que trabalham em nosso país, e os que não trabalham podem vincular-se ao regime facultativamente para obter os mesmos benefícios dos assegurados ao RGPS. A administração deste regime é efetuada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal responsável pela arrecadação das contribuições, concessões dos benefícios e realização dos pagamentos (BIANCO *et al.*, 2009).

Os Servidores Públicos são a exceção ao RGPS. Esses servidores não se vinculam ao RGPS, mas ao regime que o seu próprio ente criou, conhecidos como Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Existe uma limitação ao RPPS, que deverá ter um apenas em cada ente da federação. Na opção do ente federado não ter criado um regime próprio, o Servidor Público titular de cargo efetivo obrigatoriamente estará vinculado ao RGPS. Entre outros segurados obrigatórios do RGPS estão: empregados públicos, Servidores Públicos e os que ocupam somente cargo de comissão. Dessa forma, coexistem dois sistemas previdenciários no Brasil, sendo que suas filiações são compulsórias: O RPPS, para os Servidores Públicos efetivos, e o RGPS para o restante dos trabalhadores, conforme pode ser aferido na ilustração a seguir (BIANCO *et al.*, 2009).

Regime	Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	Regimes Próprios de Previdência Social (RGPS)	Previdência Complementar	
			Aberta	Fechada
Abrangência	Trabalhadores da iniciativa privada Rurais Autônomos Domésticos Empregados Públicos Servidores temporários Comissionados	Servidores Públicos ocupantes de cargos efetivos Militares	Qualquer pessoa	Empregados do patrocinador Associados do Instituto Servidores Públicos
Filiação	Compulsória	Compulsória	Facultativa	
Administração	INSS	Cada ente federado administra o seu	Seguradoras e EAPC	Fundos de Pensão (EFPC)
Fiscalização	MPS (CDSP e SPPS)	MPS (SPPS)	MF (CNSP e SUSEP)	MPS (CGPC e SPC)

Ilustração 2: Quadro Explicativo do Sistema Previdenciário Brasileiro.
Fonte: Bianco *et al.* (2009).

Paralelamente, existe a opção do Regime de Previdência Complementar, facultativamente, como complemento dos benefícios assegurados pelo RGPS e RPPS. A Previdência Complementar é aberta, ou seja, qualquer pessoa pode fazer parte, já a possibilidade de filiação ao Regime de Previdência Complementar fechada fica restrita apenas a certos grupos, que podem ser: empresas, associações, sindicatos, ente federativo ao qual o servidor é vinculado (BIANCO *et al.*, 2009).

3.2 Regime Próprio de Previdência Social

3.2.1 Servidores Titulares de Cargos Efetivos

O regime previdenciário dos Servidores Públicos está apresentado e regulamentado no Artigo 40 da Constituição Federal, nos moldes que lhe deram as Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005 (RAFANHIM, 2008).

O caput do Artigo 40 é claro ao prever quem seriam os segurados do Regime Próprio de Previdência Social, ou seja, os Servidores Públicos titulares de cargo efetivo da Administração Direta e de autarquias e fundações, de acordo com o dispositivo constitucional abaixo:

“Artigo 40: Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência (...)” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003).

Atente-se que a Constituição, ao citar “cargo efetivo”, retira do seu leque de proteção os “empregados públicos” e os detentores exclusivamente de “funções”. Dessa forma, a exclusividade do RPPS é dos servidores admitidos em caráter permanente, por intermédio de concurso público, para ocupar cargo público efetivo criado por lei aos servidores que não possuem titularidade em cargo público de provimento efetivo, servidores celetistas, ou aqueles que ocupam somente cargo de comissão, estão impedidos de participar do Regime Próprio de Previdência Social, e obrigatoriamente deverão filiar-se no RGPS. Este arranjo de limitação ao RPPS restringindo-o apenas aos servidores titulares de cargos efetivos e a obrigatoriedade de vinculação dos demais ao RGPS veio à tona na reforma constitucional da EC nº20/98. Sendo assim, até 15 de dezembro de 1998, outros servidores admitidos sob outros arranjos poderiam vincular-se ao RPPS (BIANCO *et al.*, 2009).

Os militares fazem parte de uma categoria especial no que tange às regras previdenciárias, tendo um tratamento diferenciado perante a Constituição Federal de 1988. Ressalta-se que as regras previdenciárias dos servidores civis não se aplicam aos militares (BIANCO *et al.*, 2009).

3.2.2 Gestão Unificada

Com o advento da Emenda Constitucional nº 41/2003, houve uma previsão para cada ente federativo ter apenas um único órgão ou entidade gestora do respectivo RPPS, apesar dessa exigência já constar em uma Portaria do Ministério da Previdência Social, nº 4.992/99, Artigo 10. Entre as atribuições da unidade gestora está a operacionalização do RPPS, desde a arrecadação e gestão de recursos previdenciários e a concessão a pagamentos e manutenção de benefícios (BIANCO *et al.*, 2009).

Deve-se ressaltar que a Unidade Gestora do regime próprio de previdência está subordinada aos princípios constitucionais expressos à toda Administração Pública, em especial àqueles consagrados no caput do Artigo 37 da Constituição Federal: moralidade, impessoalidade, legalidade, eficiência (RAFANHIM, 2008).

É importante a medida de unificação da gestão previdenciária, já que pode propiciar ganhos de eficiência aos Regimes Próprios, permitindo uniformidade na aplicação das regras legais, facilita as inovações e atualizações dos sistemas de informação e de cadastros, bem como a eficiência dos relatórios gerenciais, além de reduzir erros, facilitando os combates às fraudes. Há que se destacar o compartilhamento da gestão de conhecimento, no qual são disseminados as melhorias e práticas de excelência obtidos numa área (BIANCO *et al.*, 2009).

3.2.3 Custeio

A finalidade de um sistema de cobertura previdenciária é sustentar os benefícios (notadamente a aposentadoria e a pensão por morte) às pessoas que dele fazem parte. Dessa maneira, existe um custo para todo esse sistema. A maior fonte de suprimento desses recursos são efetuadas pelas contribuições previdenciárias cobradas das pessoas participantes, ou seja, os Servidores Públicos federais, e do respectivo ente federativo, a União. Os recursos angariados são alocados para o pagamento dos benefícios, ou seja, a forma de financiamento. Há três variáveis: repartição simples, capitalização e repartição de capitais de cobertura (BIANCO *et al.*, 2009).

A primeira é o regime de repartição simples, é o sistema de financiamento atualmente utilizado pelo RGPS e pela maioria dos RPPS Brasileiros. Consiste num pacto de

gerações, no qual os servidores ativos sustentam com suas contribuições os servidores inativos. Não há formação de reservas, tampouco de capital para suprir compromissos futuros. Esse tipo de financiamento necessita de uma constância de renda, suficientes para cobrir os custos. Surge uma necessidade de um número de ativos em relação a cada aposentado, para que o valor das contribuições consiga sustentar os benefícios gerados. Verifica-se a falta desse equilíbrio nos números de servidores ativos necessários para a manutenção do RPPS e que dificilmente se verificará no futuro. Como consequência, o desequilíbrio entre a arrecadação e a despesa, causa um déficit de contribuição, necessitando de alíquotas ou aportes adicionais por parte do ente para financiar os benefícios do sistema (BIANCO *et al.*, 2009).

De acordo com Giambiagi e Além (1999), existe uma preferência pelo sistema de repartição simples, pois assim o Estado tem à sua disposição mais recursos financeiros. Aliás, foi sob essa justificativa e com muita pressão que modificaram para o sistema de repartição simples, já que sua forma inicial era regime de capitalização.

A segunda é o regime de capitalização, no qual a constituição de reservas é realizada na vida ativa do indivíduo, que futuramente pagará os benefícios do mesmo indivíduo. É a forma de financiamento adotada pela previdência complementar, e que será obrigatória para os regimes de Previdência Complementar de Servidores Públicos (BIANCO *et al.*, 2009).

Salienta-se que a previdência complementar não se confunde com as propagandeadas previdências privadas, pois essas são modalidades de investimento financeiro (RAFANHIM, 2008).

3.2.4 Contribuições

A nossa carta maior, a Constituição Federal, em sua redação original, premiou os Servidores Públicos com a aposentadoria ao exigir qualquer sacrifício para usufruir o benefício, atrelando apenas a condição de tempo mínimo de serviço. Em pouco tempo, restou claro que esta condição não permitiria o equilíbrio do sistema. Nessa esteira surge na reforma em 1998, o caráter contributivo (MARTINS, 2006a).

De fato, houve um grande avanço nas questões previdenciária dos Servidores Públicos, pois os benefícios de aposentadoria independiam de contribuições, precisando apenas a vinculação ao ente público, no caso a União, para o servidor usufruir desse

benefício. Nas vezes que o ente público previa contribuição do empregado, era com o intento de financiar benefícios para os dependentes, a exemplo das pensões, serviços de assistência a saúde, bem como outras modalidades de benefícios assistenciais. No tocante aos proventos de aposentadoria, na sua maioria, eram obrigações do tesouro, lançados na folha de pagamento (GOMES, 2008).

Atualmente, a fonte principal de recursos para o RPPS é a arrecadação de contribuições dos servidores ativos, dos inativos e pensionistas e a contrapartida do ente estatal. As contribuições para sanear o custeio do RPPS têm seu fundamento no Artigo 40 e 149 da CF (BIANCO *et al.*, 2009).

A maneira de tratar as questões atuariais na Previdência dos Servidores Públicos foi radicalmente alterada a partir de 1998, com o advento da Lei 9.717 e da Emenda nº 20, de modo que obrigaram os Regimes Próprios a preservarem o equilíbrio financeiro e atuarial (BIANCO *et al.*, 2009).

A Lei nº 9.717 de 98, Artigo 2º determina a contribuição do ente federativo, que deverá ser em valor mínimo igual ao da contribuição dos servidores ativos e no máximo o dobro. A base de cálculo dos Servidores Públicos federais está explicitada na Lei nº 10.887/04, que facultativamente os demais entes poderão usar como parâmetro (BIANCO *et al.*, 2009).

A publicação da Emenda Constitucional nº 41/2003, trouxe em seu bojo a obrigação dos inativos e pensionistas de contribuir para o custeio do RPPS, com a mesma alíquota cobrada para os servidores ativos. Posteriormente a Lei nº 10.887/04, regulamentou a aplicação da alíquota no percentual de 11%, que serve de condão para a aplicação mínima nos demais entes federativos (BIANCO *et al.*, 2009).

Quanto às contribuições dos servidores inativos e pensionistas, a Emenda Constitucional nº 41/2003 tratou de introduzir a obrigatoriedade, com o objetivo de manter a sustentabilidade dos Regimes Próprios (MARTINS, 2006b).

O cálculo das contribuições dos inativos e pensionistas tem por base os valores que ultrapassam o teto do Regime Geral da Previdência Social - RGPS (R\$ 3.038,99 em março/2008), já que esta faixa de não-incidência tributária está garantida pela Constituição (Artigo 40 § 18). Por sua vez, a Emenda Constitucional 47/2005 ampliou a faixa de não-incidência, colocando os inativos e pensionistas portadores de doença incapacitante isentos da parcela de contribuição até o dobro do teto do RGPS. Na prática, essa benevolência fez com

que parcela significativa dos inativos e pensionistas não pagassem qualquer contribuição previdenciária (BIANCO *et al.*, 2009).

3.2.5 Responsabilidade por Insuficiências

A Lei nº 9.717/98 “estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários” (Art 2º A, § 1º).

De acordo com a Lei supracitada, quaisquer que sejam os percentuais de contribuições cobrados dos servidores, será de responsabilidade do ente federativo, União, suprir ao RPPS os recursos necessários ao pagamento dos benefícios. Estas insuficiências aportadas pelo Estado são despesas de pessoal, para os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (BIANCO *et al.*, 2009).

Bianco *et al.* (2009) lembra que por ter o participante conhecimento dos benefícios que usufruirá no futuro, tende a não se preocupar com saúde financeira e o equilíbrio atuarial do sistema. No entanto, nos planos de benefício definido de previdência complementar, os déficits eventuais deverão ser supridos por patrocinadores e participantes ativos e assistidos na proporção direta de suas contribuições, todavia, no caso de RPPS, o déficit será bancado integralmente pelo ente estatal.

3.2.6 Lei da Responsabilidade Fiscal

A responsabilidade fiscal, na prática, surgiu com o advento da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que inovou de forma positiva a gestão pública brasileira ao estabelecer regras de finanças públicas direcionadas para ações responsáveis na seara da gestão fiscal, nos quais podemos citar as referentes às despesas de pessoal, tendo como parâmetro o limite de comprometimento da arrecadação (BIANCO *et al.*, 2009).

De forma sintetizada, Silva (2001) explica que a Lei Complementar supracitada nasceu para frear os exageros irresponsáveis com que alguns administradores públicos tratavam a coisa pública, sem zelo, sem a ameaça de sofrer qualquer sanção.

Abrange a Lei Complementar em comento, no que se refere à despesa com pessoal, o somatório dos gastos do ente da Federação com servidores ativos, inativos e pensionistas, em função dos mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membro de poder, relativos à qualquer espécies remuneratórias, como vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, e vantagens pessoais de qualquer natureza adiciona-se ainda os encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (SILVA, 2001).

A Lei estabelece que a despesa total com pessoal na União, em cada período de apuração, não poderá exceder o limite de 50% (cinquenta por cento) da receita corrente líquida, sendo os limites acima mencionados estabelecidos pelo inciso I do Artigo 19 da LRF:

Artigo 19. Para os fins do disposto no caput do Artigo 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste Artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do Artigo 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º

do Artigo 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do Artigo 21 da Constituição e do Artigo 31 da Emenda Constitucional nº 19;

o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no Artigo 20.

A despesa total da União, em cada período de apuração, não poderá ultrapassar 50% (cinquenta por cento) da receita corrente líquida, observado os seguintes limites específicos para cada poder, listado no Artigo 20 da LRF: a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem

os incisos XIII e XIV do Artigo 21 da Constituição e o Artigo 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União.

Bianco *et al.* (2009) adverte para a extrema relevância da situação do aumento dos gastos com pessoal, ultrapassando o limite legal de comprometimento da LRF, pois a lei julga ser nulo de pleno direito, assim como o incremento expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou órgão.

Deve-se ater para o fato de que a LRF declara a impossibilidade da criação, majoração, extensão, relativos a seguridade social, sem a indicação da fonte de custeio total, tendo a sua abrangência estendida aos benefícios ou serviços de saúde, previdência e assistência social, inclusive os direcionados aos Servidores Públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas. Um exemplo de grande desrespeito a LRF, foi atribuir o benefício da aposentadoria especial de professores aos diretores de escola e assessores pedagógicos, realizadas pela promulgação da Lei nº 11.301 de 2006 (BIANCO *et al.*, 2009).

3.2.7 Planos de Benefícios

Os RPPS operam na forma de benefício definido, ou seja, planos que o participante ao ingressar já conhece quais os critérios balizadores da concessão de seus benefícios futuramente. Estes parâmetros podem ser, por exemplo, o benefício da aposentadoria, a última remuneração (integral ou proporcional) ou a média das remunerações logradas ao longo de certo período (BIANCO *et al.*, 2009).

Dessa forma, tem-se um custo pré-determinado, para usufruir dos benefícios futuros, sendo mais fácil definir o valor da contribuição que sempre deverá buscar equilibrar receitas e despesas, com o intento de manter o equilíbrio atuarial do plano no decorrer do tempo. Apesar de a previsão ser no início do plano, o valor das contribuições deverá ser revisto de tempos em tempos, visto que as mudanças no comportamento da massa de segurados, do valor esperado do benefício futuro e os demais critérios de hipóteses atuariais adotados, podem comprometer o equilíbrio atuarial do sistema previdenciário (BIANCO *et al.*, 2009).

Relacionando os benefícios concedidos pelos Regimes Próprios de Previdência com maior frequência, bem como os que têm maior peso são a aposentadoria em todas as suas modalidades, a pensão por morte, o auxílio-doença, o salário-família, o salário-maternidade e o auxílio-reclusão (MARTINS, 2006b).

No rol de benefícios do RPPS, existe um limite mínimo estabelecido, que cada ente federado deve oferecer aos seus servidores: aposentadoria e pensão - e um limite máximo, alinhado com os mesmos benefícios concedidos no Regime Geral de Previdência Social. Da mesma forma, o acesso aos benefícios não pode ter formas distintas entre o RGPS e RPPS (BIANCO *et al.*, 2009).

Martins (2006b) ressalta que a Lei nº 9.711/98 determinou em seu texto limitações ao quantitativo de benefícios concedidos pelo RPPS, atrelando o seu teto aos benefícios concedidos pelo RGPS, ou seja, na prática podem os RPPS conceder benefícios iguais ou menores que os do INSS, não podendo, todavia, criar outros.

Dessa forma, os RPPS limitam-se aos benefícios da Lei nº 8.213/91, Artigo18 e Constituição Federal, Artigo40, como explicado na ilustração a seguir (BIANCO *et al.*, 2009):

Benefícios dos Regimes Próprios de Previdência Social	
Para o servidor	Para o dependente
<u>Aposentadoria</u>	<u>Pensão por morte</u>
- Por invalidez	<u>Auxílio-reclusão</u>
- Compulsória	
- Por idade	
- Por idade e por tempo de contribuição especial	
<u>Auxílio-doença</u>	
<u>Salário-família</u>	
<u>Salário-maternidade</u>	

Ilustração 3: Benefícios dos Regimes Próprios de Previdência Social.
Fonte: Bianco *et al.* (2009).

CAPÍTULO IV

4 PRINCIPAIS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA

4.1 Contexto Antes das Principais Reformas

De uma maneira geral, no Brasil, as aposentadorias e pensões de Servidores Públicos eram saldadas com recursos provenientes dos respectivos Tesouros de cada unidade federativa. O servidor era visto, até recentemente, como *pro-labore facto*, já que não existia aposentadoria nos termos conhecidos; o servidor em nenhuma hipótese deixava de ser servidor, acontecendo, tão somente, uma passagem para a inatividade, mantendo todas as prerrogativas e direitos, e sua remuneração (BIANCO *et al.*, 2009).

O quadro previdenciário do Regime Próprio de Previdência Social, no âmbito da União, bem como o restante, deteriorava-se significativamente devido aos sistemas próprios de aposentadorias dos servidores da União, dos Estados e dos Municípios, na medida em que existia uma série de privilégios e prerrogativas como o benefício na inatividade, sendo equivalente ao último salário na ativa, ou seja, o valor da aposentadoria, na maioria dos casos, não está atrelada ao salário médio e do montante das contribuições aportadas ao longo da vida laboral do servidor (OGASAVARA, 1998).

Dentre os privilégios, ganha destaque as implicações trazidas pelo Artigo 243 da Lei 8.112/90, que abrigou os servidores celetistas para o regime estatutário, já que cerca de 80% (oitenta por cento) dos servidores da União eram contratados pelo regime CLT. Essa efetivação automática foi um dos principais fatores do rápido crescimento das despesas de pessoal da União e demais entes federados após a nova Constituição de 1988, ao lado das concessões de aposentadoria generosas no serviço público (BRASIL, 2002a).

O legislador abarcou também os servidores contratados por prazo determinado, ocupantes de cargos comissionados e funções de confiança, dos agentes políticos detentores de mandato eletivo, mesmo sem vínculo efetivo com a Administração, bem como os servidores estabilizados por força do Artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Constituição Federal, resumindo contrataram, sem prévia aprovação

em concurso público de provas ou de provas e títulos, aqueles que foram admitidos até a data de 05 de outubro de 1983 (BRASIL, 2002a).

Outro fator que acentuou o déficit foi a demora para o Estado Brasileiro requerer uma contribuição específica para o custeio das aposentadorias de seus funcionários estatutários, ocorrendo somente a partir de novembro de 1993, embora os celetistas, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho haviam contribuído, até então, para o INSS (LOPES, 2004).

O desequilíbrio entre as receitas e as despesas dos Encargos Previdenciários da União começou a ganhar força no debate público a partir de 1995, período em que se constatou a necessidade de financiamento crescente, sendo este o principal empecilho à melhoria dos resultados primários das contas do governo. Os gastos totais para a manutenção do Regime Próprio da União, bem como os demais entes federados, comprometem o orçamento público, a sustentabilidade do próprio sistema e a possibilidade de realocação de gastos para suprir demandas sociais (MASCARENHAS; OLIVEIRA; CAETANO, 2004).

De acordo com a ilustração a seguir, as despesas de benefícios dos inativos da União, cuja nomenclatura é Encargos Previdenciários da União (EPU), em 1997, foi na ordem de R\$ 19,5 bilhões, tendo uma relevância no total de despesas de pessoal de 42,1%. Ganha grandes significações os números, quando relacionamos os gastos na relação dos beneficiários, com os valores despendidos para os benefícios, referentes aos do INSS e inativos da União.

	Valor dos benefícios (R\$ bilhões)	Nº de beneficiários (mil)
INSS	47,2	17.474
Inativos – União	19,5	897
Inativos - Est.e Mun.	30,9	2.056
Total	98,3	20.427

Ilustração 4: Gastos Previdenciários Totais em 1997.

Fonte: Ogasavara (1998).

Os benefícios concedidos aos inativos, aposentadorias e pensões, ocupam papel de destaque no quesito das despesas anuais de pessoal do Poder Executivo Federal, conforme a ilustração a seguir, adaptada do Ministério do Planejamento, de março de 2009 (BRASIL, 2009).

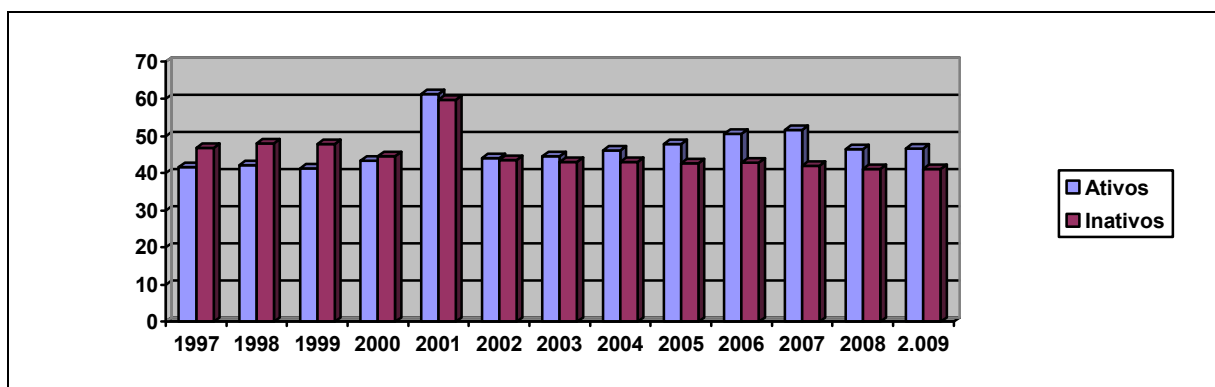


Ilustração 5: Variação Anual Acumulada da Despesa Anual de Pessoal Civil do Poder Executivo Federal por Grupos de Despesas.

Fonte: Brasil (2009).

Em consonância com outros autores, Brasil (2002a) assinala as disparidades das regras aplicáveis aos Servidores Públicos em relação aos da iniciativa privada. As distorções ficam nítidas na maior proporção de aposentadoria precoces, as acumulações de proventos com salários de cargos ou empregos públicos, a maior duração dos benefícios e o menor prazo de carência.

Todo esse novo corpo abrigado pelo serviço público onerou o RPPS da União e os demais entes, além disso, eram assegurados privilégios como: proventos de aposentadoria à última remuneração em atividade acrescida da promoção de um nível hierárquico, a paridade com os ativos, resultando num déficit crescente, conforme a ilustração a seguir. Todavia, a sistematização trazida pela Emenda Constitucional nº 20/1998, no espectro do Servidor Público, ainda ficou a desejar para diminuir o déficit do sistema, já que este regime paga benefícios a 3,2 milhões de pessoas, apresentando a necessidade de financiamento em 2002 de R\$ 39 bilhões (64% do total) (BRASIL, 2002a).

TABELA 1
Receita, Despesa e Resultado da Previdência Social no Brasil – 1995 a 2001 – Em R\$ bilhões correntes

	1995 % PIB		1996 % PIB		1997 % PIB		1998 % PIB		1999 % PIB		2000 % PIB		2001 % PIB	
I - REGIME GERAL - INSS	(0,4)	(0,1)	(0,2)	(0,0)	(0,1)	(0,4)	(7,1)	(0,8)	(0,4)	(1,0)	(10,1)	(0,3)	(12,8)	(1,7)
Contribuições (Anec. Líquida)	32,2	5,0	40,4	5,2	44,1	5,1	46,6	5,1	49,1	5,1	55,7	5,1	62,5	5,3
Benefícios Previdenciários	32,6	5,0	40,8	5,2	47,2	5,4	53,7	5,8	58,5	6,1	65,8	6,0	75,3	6,3
II - PREVIDÊNCIA DOS SERVID. PÚBLICOS	(19,2)	(3,0)	(27,3)	(3,5)	(30,5)	(3,5)	(34,8)	(3,8)	(35,8)	(3,7)	(46,2)	(4,1)	(49,8)	(4,7)
Contribuições	6,2	1,0	6,4	0,8	6,6	0,8	6,9	0,7	8,1	0,8	6,9	0,6	7,8	0,7
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	25,4	3,9	33,7	4,3	37,1	4,3	41,8	4,6	44,0	4,6	52,0	4,8	56,4	4,7
União	(13,2)	(2,0)	(14,0)	(1,8)	(15,8)	(1,8)	(18,3)	(2,0)	(18,9)	(2,1)	(22,2)	(2,0)	(24,4)	(2,1)
Contribuições	2,1	0,3	2,6	0,3	2,6	0,3	2,5	0,3	3,1	0,3	2,7	0,3	3,7	0,3
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	15,3	2,4	16,6	2,1	18,4	2,1	20,8	2,3	23,1	2,4	25,0	2,3	26,1	2,4
Estados	(4,9)	(0,8)	(11,2)	(1,4)	(12,4)	(1,4)	(14,1)	(1,5)	(13,4)	(1,4)	(20,1)	(1,8)	(21,0)	(1,8)
Contribuições	3,7	0,6	3,5	0,4	3,7	0,4	4,0	0,4	4,6	0,5	3,7	0,3	3,7	0,3
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	8,6	1,3	14,7	1,9	16,1	1,8	18,1	2,0	17,9	1,9	23,8	2,2	24,6	2,1
Municípios*	(1,1)	(0,2)	(2,1)	(0,3)	(2,3)	(0,3)	(2,5)	(0,3)	(2,6)	(0,3)	(2,8)	(0,3)	(3,2)	(0,3)
Contribuições	0,4	0,1	0,3	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	1,4	0,2	2,4	0,3	2,7	0,3	2,9	0,3	3,0	0,3	3,3	0,3	3,7	0,3
TOTAL	(19,6)	(3,0)	(27,5)	(3,5)	(33,8)	(3,8)	(43,0)	(4,6)	(40,3)	(4,7)	(55,2)	(5,1)	(61,5)	(5,2)
Contribuições	38,3	5,9	46,8	6,0	50,8	5,8	53,5	5,9	57,2	6,0	62,6	5,7	70,3	5,9
Benefícios	58,0	9,0	74,3	9,5	84,4	9,7	95,5	10,5	102,6	10,7	117,8	10,8	131,7	11,1

Ilustração 6: Receita, Despesa e Resultado da Previdência Social no Brasil (1995 a 2001).

Fonte: Brasil (2002a).

4.1.1 Emenda Constitucional nº 20/1998

De certa forma, a Emenda Constitucional nº 20/1998 representa o marco inicial no processo de reforma dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos. Aproximou os custos do financiamento da previdência mais condizentes com a possibilidade do estado arcar com estas despesas, criando princípios como o da ciência atuarial, com a

introdução de novos conceitos como: exigência de contribuição para o cômputo de tempo para a aposentadoria (regime contributivo), bem como a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio (BIANCO *et al.*, 2009).

Num rompante só, mudou-se o conceito de “tempo de serviço” para o conceito de “tempo de contribuição”. Em outras palavras, o direito para a aposentação é adquirido após o servidor ter realizado as contribuições durante a sua vida funcional (BIANCO *et al.*, 2009).

De acordo com Rezende (2001), a Reforma da previdência em 1988, no Brasil, teve como base a manutenção do regime de repartição, por outro lado tentou eliminar as diferenças de critério entre os regimes dos Servidores Públicos e do INSS, a exceção dos militares.

No tocante ao regime dos Servidores Públicos civis destacam-se, segundo Almeida (2003):

a) Substituição do conceito de tempo de serviço por tempo de contribuição e extinção da aposentadoria proporcional igualmente ao RGPS;

b) Aplicação do limite mínimo de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição, sendo fixada em 55 anos para as mulheres e em 60 anos para homens. Pela regra de transição permitiu-se, porém, a concessão de aposentadoria após 48 anos de idade e 53 para homens, desde que cumprido um tempo adicional de 20% aplicado sobre o tempo que faltava, em dezembro de 1988, para que fizesse jus ao benefício, o referido servidor;

c) Unificação das regras aplicadas ao regime do servidor civil em nível municipal, estadual e federal; e desde que fosse implantada uma providência complementar para seus servidores, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios teriam a permissão de adotar um teto para pagamento dos proventos de aposentadoria e pensões iguais ao fixado pelo RGPS.

Para Giambiagi (2007), a medida referente aos funcionários públicos era irrelevante no curto e médio prazos, uma vez que só teria interferência nas contas públicas 30 ou 40 anos depois, quando os novos entrantes viessem a se aposentar.

A Emenda Constitucional nº 20/1998 sistematizou a proteção social do Servidor Público sob a dinâmica previdenciária, passando-se a exigir a contraprestação contributiva como pré-requisito para concessão de aposentadorias e pensões (DIAS; MACÊDO, 2006).

Todavia, a sistematização produzida pela Emenda Constitucional nº 20/1998 na previdência do Servidor Público, não conseguiu frear de forma relevante a necessidade de financiamento em 2002 na ordem de R\$ 39 bilhões, pagando benefícios a 3,2 milhões de

peçoas, já que o Regime Geral da Previdência Social, que possui 19 milhões de aposentados e pensionistas, recebeu um financiamento de R\$ 17 bilhões (DIAS; MACÊDO, 2006).

Brasil (2001), no Artigo “Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social, Previdência dos Servidores Públicos Federais, Militares e Assistência Social”, traz importantes contribuições, no sentido do alerta para uma nova reforma previdenciária, utilizando-se de estudos atuariais da previdência dos servidores civis da união, cujas informações e parâmetros foram fornecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, envolvendo a aplicação de técnicas estatísticas, demográficas e o uso de parâmetros econômicos e laborais.

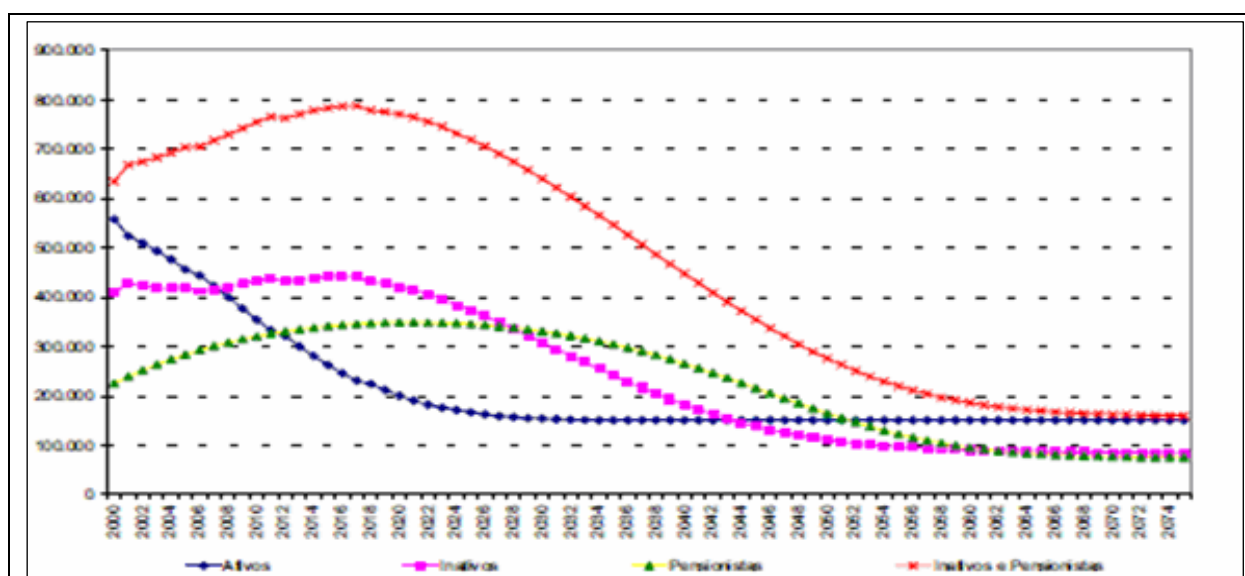


Ilustração 7: Quantidade de Servidores Civis Federais Ativos e Inativos/ Pensionistas.
Fonte: Brasil (2001).

Na ilustração anterior, observa-se que a quantidade de servidores ativos civis apresenta uma trajetória em declínio ao longo do tempo, e os gastos previdenciários com os inativos aumentariam consideravelmente em função das hipóteses de reposição adotadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, equilibrando-se por volta de 2030. Ressalta-se que de acordo com esses parâmetros, as contratações de servidores na modalidade de carreiras típicas representariam cerca de 20% do total de novas contratações.

Não se contesta os avanços trazidos pela Emenda Constitucional nº20/1998, contudo, não teve a capacidade de finalizar os ciclos das reformas. Talvez a mudança mais significativa foi a introdução no sistema transitório da idade mínima para a pessoa usufruir o benefício da aposentadoria, ou seja, havia a necessidade de outra reforma (MARTINS, 2006a).

4.1.2 Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005

Cinco anos após a primeira reforma constitucional da previdência, mais uma se fazia necessária. A novidade dessa Emenda foi a aproximação das regras de benefícios dos Regimes Próprios das aplicadas no RGPS. Também não houve alteração na forma do servidor obter aposentadoria, entretanto, mudou-se de forma significativa a fórmula de cálculo e de reajuste dos proventos (BIANCO *et al.*, 2009).

Para Dias e Macêdo (2006), o governo federal defendeu a Emenda Constitucional nº 41/2003 baseado num discurso fiscalista, cuja finalidade maior foi a diminuição dos gastos concomitantemente a restrição de direitos previdenciários dos Servidores Públicos.

Outra mudança trazida pela Emenda foi extinguir o conceito de aposentadoria com proventos equivalentes a última remuneração. Os benefícios passam a ter por base a média dos salários de contribuição (BIANCO *et al.*, 2009).

Giambiagi *et al.* (2004) afirmam que a Emenda Constitucional nº 41/2003 direcionou-se para o regime do Servidor Público Federal, alterando de maneira significativa os pontos abaixo:

a) Os inativos passaram a contribuir no valor de 11% do valor excedente ao teto do INSS;

b) A criação de um teto igual ao do INSS para as futuras aposentadorias daqueles que vierem a ingressar no setor público após a aprovação da reforma e que trabalharem em entes que tiverem instituído a previdência complementar;

c) Antecipou a idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, mantida a redução de 5 anos para os professores de primeiro e segundo grau, para recebimento da aposentadoria integral;

d) Impôs um redutor no valor das novas pensões em relação ao valor do benefício original, respeitando um limite de isenção, redutor esse fixado em 30% sobre o valor que exceder o teto do INSS;

e) Definiu um teto para o valor das aposentadorias, limitado ao máximo salário de cada poder em cada uma das instâncias da Federação;

f) Substituição da isenção da contribuição previdenciária, promovida pela EC nº 20/98, pelo abono de permanência.

Além disso, a Emenda Constitucional nº 41/2003 encerrou as possibilidades de aposentadoria proporcional por tempo de contribuição para os servidores que tinham ingressado no serviço público antes da Emenda Constitucional nº 20/1998, e alterou a regra de transição para a aposentadoria destes servidores antes das idades mínimas, que passa a ter por base a média dos salários de contribuição (BIANCO *et al.*, 2009).

A Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, criou uma nova regra transitória para a aposentadoria com proventos iguais ao da última remuneração e mais uma exceção à incidência das contribuições previdenciárias, com aplicação retroativa a 31 de dezembro de 2003 (BIANCO *et al.*, 2009).

CAPÍTULO V

5 DIAGNÓSTICO DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL DA UNIÃO

5.1 Relação de Ativos e Inativos da União

Quando surgiram os primeiros mecanismos de proteção previdenciária de Servidores Públicos, a situação era confortável, pois havia muitos contribuintes e poucos beneficiários. Adotou-se o regime de repartição simples, ou seja, os ativos de um período pagam os benefícios dos inativos naquele dado momento. A inexistência de reservas era causada pela sensação de não ser necessário, já que o número de ativos era muita vezes superior ao de inativos, o valor angariado com as contribuições era maior que o valor dos benefícios pagos (BIANCO *et al.*, 2009).

O sistema de repartição simples implica num pacto de gerações, ou seja, a atual geração financia a aposentadoria da geração precedente. Quando foi idealizado o sistema de Bismark, em 1883, havia 20 ativos para um inativo. Em 1938, para cada 100 ativos, 1,22 era aposentado e 2,08 eram pensionistas. Atualmente os números são preocupantes, pois estamos numa relação praticamente de um por um, o que torna inviável o sistema (MARTINS, 2006a).

Para Giambiagi e Além (1999), o aumento da relação entre o número de beneficiários, bem como contribuintes da previdência é um fenômeno internacional que decorre do envelhecimento gradativo da sociedade, da queda de crescimento da população e, portanto, com uma certa defasagem no tempo, do contingente de ativos e da dificuldade de mudar as regras de aposentadoria.

Outro fator para a discrepância dos números de ativos e inativos foi o fato da inexistência de estudos atuariais, nem no início, nem ao longo da evolução dos regimes previdenciários. Tanto os benefícios como as contribuições foram fixadas com parâmetros outros que não a boa técnica atuarial. Dessa forma, como tinha dinheiro sobrando devido ao percentual de ativos ultrapassarem largamente o de inativos, naturalmente o valor dos

benefícios era aumentado, e também ocorria uma facilitação ao acesso a eles (BIANCO *et al.*, 2009).

Segundo Lopes (2004), a previdência do setor público não é diretamente influenciada pela dinâmica demográfica da população brasileira, que nas últimas décadas tem visto reduzir de forma relevante a taxa de fecundidade e um aumento da longevidade, o que, naturalmente, tem como consequência uma diminuição gradual da proporção de contribuintes frente a um aumento da proporção de beneficiários, determinando a dinâmica das discussões a respeito das possibilidades de financiamento do sistema previdenciário do Servidor Público Federal, como um todo.

Todavia, a relação de contribuintes e beneficiários se deteriora acentuadamente quando consideramos outros fatores, como a redução do crescimento populacional, o envelhecimento da população e a diminuição do quantitativo de Servidores Públicos em relação a população em geral (BIANCO *et al.*, 2009).

Para Lopes (2004), a política de contratação de servidores nos últimos anos tem sido na visão de enxugamento da máquina pública e redução dos custos do Estado, o que, somado ao aumento da expectativa de sobrevida da população em geral, incluído os funcionários públicos em particular, acarretou numa sensível redução da proporção de contribuintes (ativos) frente ao aumento da proporção de beneficiários (inativos).

O quadro passa a ser preocupante. A ilustração abaixo mostra a relação entre o número total de servidores ativos e de inativos e pensionistas da União.

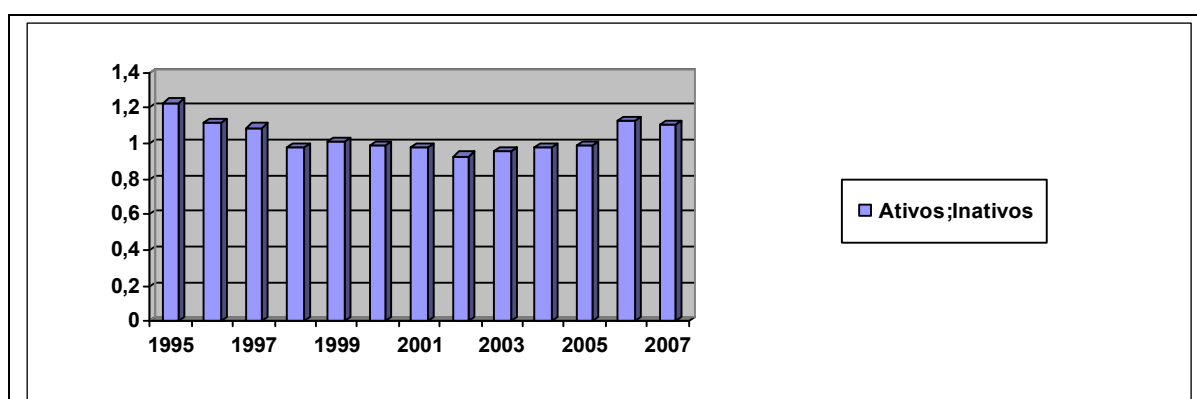


Ilustração 8: Relação de Ativos e Inativos (1995 a 2007).

Fonte: Bianco *et al.* (2009).

A ilustração anterior relata a evolução da relação de ativos e inativos durante os últimos 12 anos. A partir de 2003, visualiza-se um aumento da relação de ativos e inativos,

que pode ter duas principais causas: as mudanças nas regras previdenciárias em razão da Emenda Constitucional nº 41/2003, que atrasou a aposentadoria de diversos servidores, e a política de renovação de Servidores Públicos implantada pelo governo federal, resultando em novas contratações (BIANCO *et al.*, 2009).

5.1.1 Quantitativo de Servidores Ativos

Segundo Bianco *et al.* (2009), apesar de significantes as reformas advindas das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, o cenário a longo prazo tende a agravar ainda mais, por duas principais causas. Em primeiro plano, não se espera, nos próximos anos, um aumento acentuado do quantitativo de Servidores Públicos ativos devido às dificuldades fiscais, bem como os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, a tendência é a redução do número de servidores, seja em números absolutos, seja quando comparado ao total da população.

O outro fator a moderar a expansão do número de Servidores Públicos é o declínio da taxa de crescimento populacional. A taxa de crescimento populacional vem declinando significativamente nas duas últimas décadas. Em três décadas caiu pela metade: de 2,2% de crescimento ao ano em 1981 para 1,1% projetados para 2010. Por certo, reflexo da taxa de fecundidade. As mulheres em suas rotinas atuais optam por ter menos filhos. Na década de 60, cada mulher tinha em média mais de seis filhos, atualmente são cerca de 2,2 e estima-se que a partir de 2025 cada mulher terá, em média, menos de dois filhos (BIANCO *et al.*, 2009).

Contudo, Moraes, Silva e Costa (2009) minimizam o consenso comum de que a máquina pública estaria superpovoada de Servidores Públicos. Em sua defesa, alega que em 2008 o Poder Executivo da União contava com 538.797 servidores civis na ativa, embora houvesse uma trajetória de declínio do quantitativo de servidores, iniciada em 1990, sendo interrompida em 2003, conforme a ilustração a seguir. Todavia, não houve recuperação do quantitativo datado de 1995, visto que o percentual de servidores de 1997 (531.725) é semelhante ao de 2008, e significativamente menor que o de 1988 (705.548). Portanto, foram necessários cinco anos após a trajetória de queda do quantitativo de servidores para se chegar ao patamar de 12 anos atrás.

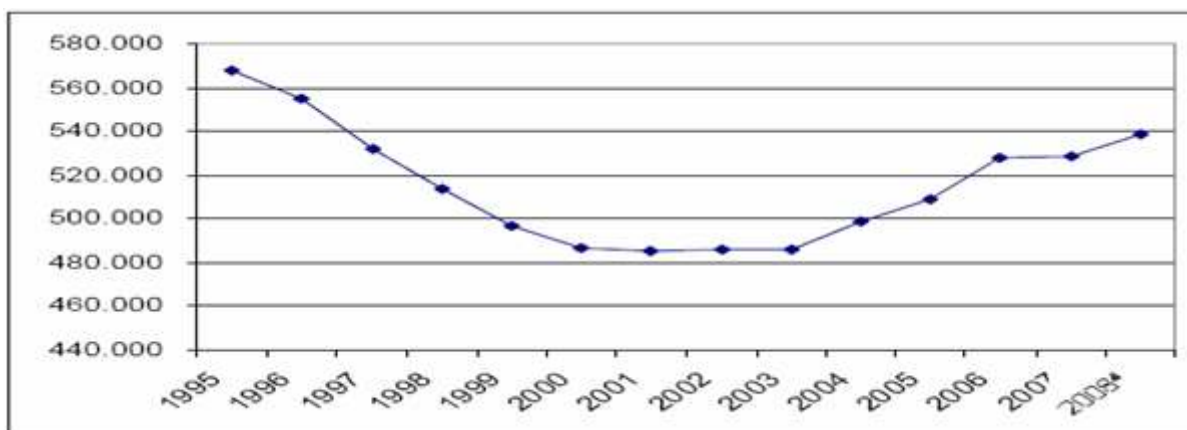


Ilustração 9: Evolução do Quantitativo de Servidores Civis Ativos do Poder Executivo Federal (1995 a 2008).
Fonte: Moraes, Silva e Costa (2009).

No entanto, o processo de reestruturação das carreiras do funcionalismo público, bem como a política de reajustes nos salários, criaram um aumento do déficit do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, que por sua vez, deve ultrapassar em 2009, pela primeira vez desde 2003, período pós-reforma, o resultado do déficit do Regime Geral da Previdência (CECHIN, 2008).

5.1.2 Quantitativo de Servidores Inativos

A evolução demográfica da Humanidade, como um todo, está em grande discussão nos tempos atuais, por conta das implicações que ela traz a reboque. Em tempos recentes a maior preocupação era o porte cada vez maior da população como um todo, com um aumento mais elevado nos países em desenvolvimento. Atualmente as atenções concentram-se, sobretudo, num aspecto específico: o crescimento das faixas etárias mais elevadas, ou seja, o envelhecimento da população (LEITE, 1993).

De fato, a Emenda Constitucional nº 41/2003 trouxe em seu bojo uma preocupação com o desequilíbrio dos quantitativos de ativos e inativos, resultando em duas medidas, entre outras: a criação do Abono de Permanência e a contribuição dos inativos e pensionistas. A primeira tinha como finalidade a permanência daquele servidor que completou os pressupostos da aposentadoria integral voluntária, sendo assim, a Administração economizaria duas vezes: não paga a aposentadoria, bem como a remuneração para o servidor que teoricamente estaria no lugar daquele que se aposentou. A segunda medida tornou obrigatória a exigência do recolhimento da contribuição previdenciária dos inativos e

pensionistas, objetivando a sustentabilidade do Regime de Previdência, todavia, resultou concomitantemente com o Abono de Permanência em incentivo em permanecer na ativa (MARTINS, 2006a).

De acordo com a ilustração a seguir, observa-se que ocorreu um aumento de concessão de aposentadorias significativos anteriores à primeira reforma, a Emenda Constitucional nº 20/1998, produzindo efeitos de diminuição do número de aposentadorias por conta do pedágio de 20% sobre o tempo remanescente para aposentadoria por tempo de contribuição, tendo um incremento de inativos antes da segunda reforma, a Emenda Constitucional nº 41/2003, que por sua vez incentivou os servidores a permanecerem na ativa, por intermédio do Abono de Permanência, representando na ilustração por uma oscilação negativa no período posterior ao de 2003, com uma rápida recuperação nos últimos anos do percentual de aposentados

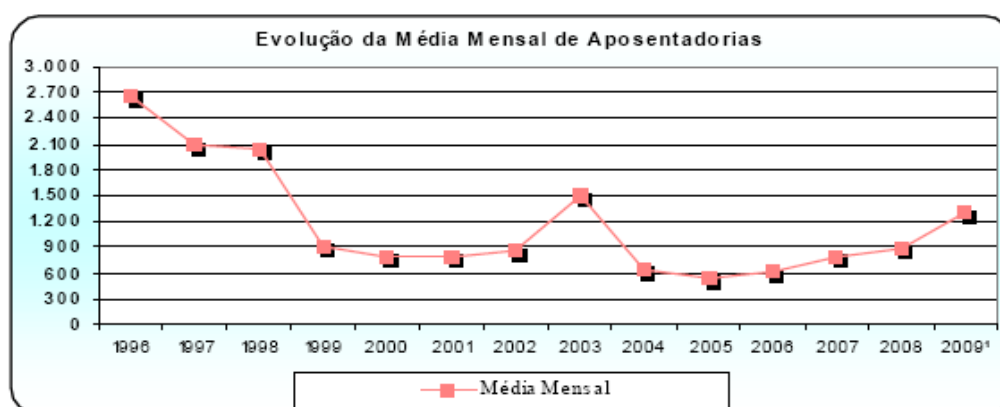


Ilustração 10: Evolução da Média Mensal de Aposentadorias da União.
Fonte: Brasil (2009).

5.2 Envelhecimento da população

Para Bianco *et al.* (2009), o aumento da expectativa de vida, aliada ao envelhecimento da população são uma realidade inegável. A expectativa de vida ao nascer cresceu cerca de 10 anos nos últimos 20 anos e, segundo as projeções do IBGE, tudo indica que o ritmo de crescimento perdurará.

A expectativa de vida da pessoa é algo fundamental a ser considerado para o cálculo atuarial para o pagamento do benefício. Fenômeno mundial, o aumento da expectativa de vida está ocorrendo, inclusive no Brasil (MARTINS, 2006b).

Para Bianco *et al.* (2009), a expectativa de vida ao nascer é alterada pela taxa de mortalidade infantil. A pessoa que chegou a idade de aposentação já superou esta etapa da vida e terá o benefício até o seu falecimento. Dessa forma, é fundamental conhecer a expectativa de sobrevida no momento de aposentadoria.

Ainda, o autor frisa que para um regime de previdência, mais importante que a expectativa ao nascer é a expectativa de sobrevida na idade da aposentadoria. Deve-se sublinhar que a expectativa apurada pelo IBGE, no ano 2000, de 79 homens e 82 mulheres refere-se a população como um todo. No entanto, é razoável crer que especificamente na população de Servidores Públicos Federais da União, majoritariamente de classe média e com acesso a planos de saúde, a expectativa de vida, bem como a de sobrevida na aposentadoria sejam maiores do que a população como um todo (BIANCO *et al.*, 2009).

Giambiagi (2007) afirma ainda, que ao comparar a idade de aposentação entre Brasil e Suécia, revela que, na média, as pessoas no Brasil se aposentam em torno de um a dois anos menos do que na Suécia, entretanto, se aposentam oito anos antes. Num sistema que considera o sistema atuarial, essa diferença é enorme, explicando em parte o déficit da previdência do Servidor Público, melhor representado na ilustração a seguir.

Esperança de sobrevida		
País	Homens	Mulheres
Austrália	21	25
Canadá	20	24
Japão	21	27
Suécia	21	24
Brasil (1980)	16	17
Brasil (2004)	19	22

Ilustração 11: Esperança de Sobrevida.

Fonte: Camarano e Pasinato (2004).

Bianco *et al.* (2009) afirma que a soma dos efeitos da maior longevidade com a diminuição do crescimento populacional, concomitante com a menor fecundidade, tem como

decorrência um aumento da proporção de idosos na população e queda na de jovens e crianças.

Podemos visualizar com maior precisão o envelhecimento da nossa população, por intermédio das pirâmides etárias que são ilustrações das transformações pela quais passará a estrutura por sexo e idade da população do Brasil, ao longo do período 1980 –2050, de acordo com resultados da projeção da população (IBGE, 2004b).

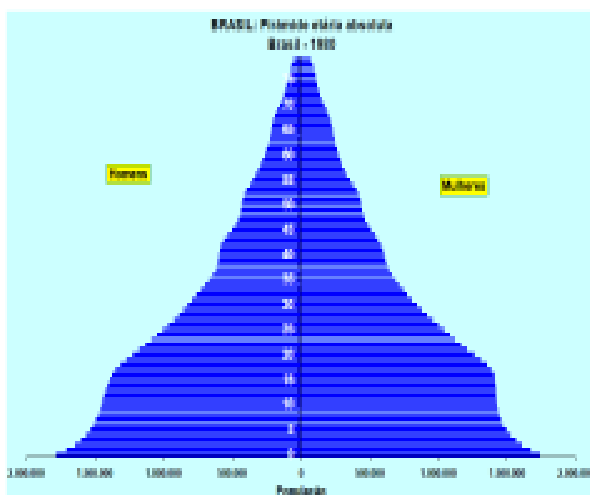


Ilustração 12: Pirâmide etária absoluta – Brasil em 1980.
Fonte: IBGE, 2004b.

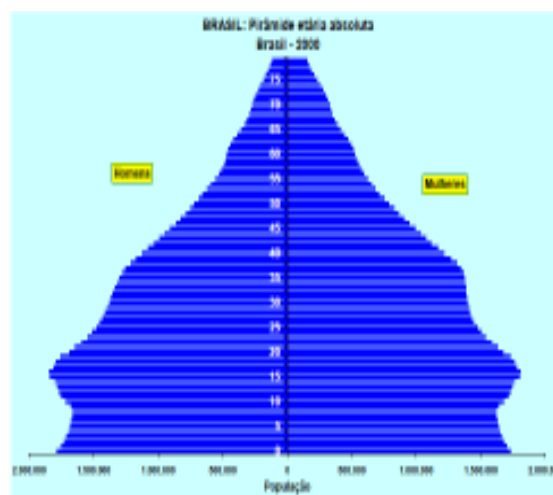


Ilustração 13: Pirâmide etária absoluta – Brasil em 2000.
Fonte: IBGE, 2004b.

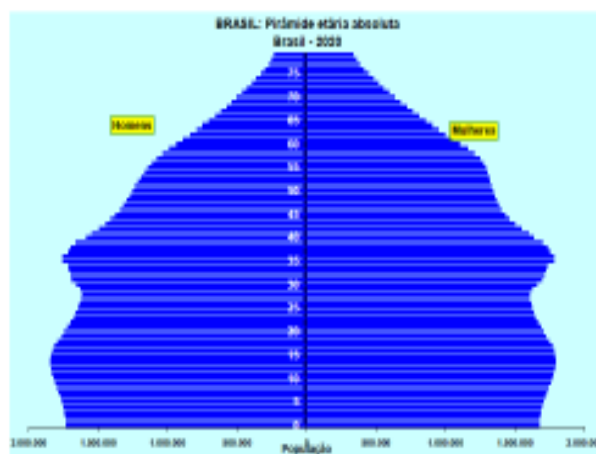


Ilustração 14: Pirâmide etária absoluta – Brasil em 2020.
Fonte: IBGE, 2004b.

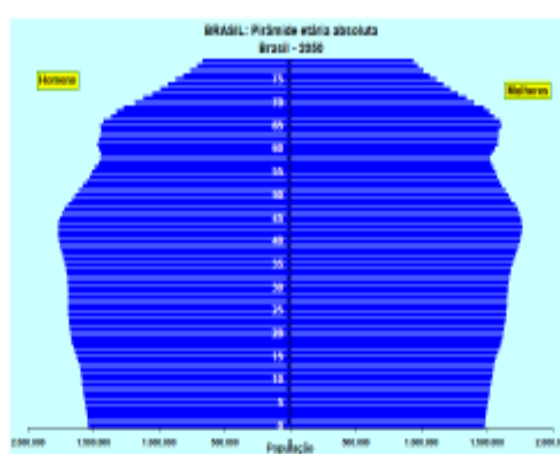


Ilustração 15: Pirâmide etária absoluta – Brasil em 2050.
Fonte: IBGE, 2004b.

Certamente, haverá mais idosos na população como um todo, conseqüentemente mais idosos entre os Servidores Públicos, sendo assim, num regime de repartição, isso será um enorme ônus sobre a geração jovem e adulta que estará em atividade, pagando com suas contribuições as remunerações da geração inativa (BIANCO *et al.*, 2009).

A situação fica ainda mais preocupante quando se visualiza a idade média dos servidores da União. A idade média dos servidores ativos é de 46 anos, sendo 47 para homens e 46 para as mulheres. Para os inativos é 69, sendo 71 os homens e 67 as mulheres (BIANCO *et al.*, 2009).

Situação de Vínculo	Idade Média dos Servidores Público Civis		Posição - Fev/2009
	Masculino	Feminino	Total
Ativos	47	46	46
Aposentados	71	67	69
Inst. de Pensão ¹	65	62	65
Total	59	55	57

Fonte: SRHMP.

1 - Inclui Servidores Civis da administração direta, fundações e autarquias do Poder Executivo (inclusive contratos temporários).

2- No caso do Inst. de Pensão a idade média se refere à idade do servidor quando do falecimento.

Ilustração 16: Idade Média dos Servidores Públicos Federais Civis do Poder Executivo, por Sexo, segundo a Situação de Vínculo.
Fonte: Brasil (2009).

Os dados acima mostram que, na prática, o RPPS pagará por muito tempo a aposentadoria, levando-se em conta a avançada média dos servidores ativos, bem como o tempo de sobrevivência, muito maior para as mulheres.

CAPÍTULO VI

6 TENDÊNCIAS DA PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO

6.1 Déficit Previdenciário

Nos últimos anos, os gastos com pessoal vêm apresentando resultados muito semelhantes, em cerca dos 5% do PIB, demonstrando que se o esforço fiscal tiver que ser intensificado não será por conta das despesas com pessoal e encargos. Ao contrário, já cogita-se, inclusive em termos legais, ampliar a destinação de recursos para as despesas com pessoal, pois os limites da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) estão bem reduzidos diante dos parâmetros estabelecidos (DIEESE, 2005).

No ano exercício de 2009, segundo estimativas do governo, o déficit da previdência pública deverá somar R\$ 43,3 bilhões (1,32% do Produto Interno Bruto), enquanto o resultado negativo estimado para o INSS é de R\$ 40,9 bilhões para 2009, ou 1,38% do PIB. Entretanto, o INSS atende a mais de 22 milhões de aposentados e pensionistas, e é considerado o maior programa de distribuição de renda do país, enquanto o regime público de previdência abrange cerca de 2 milhões de servidores, sendo um milhão na ativa e um milhão de aposentados (CECHIN, 2008).

Existe uma tendência de aumento para o déficit da previdência pública em 2009, após recuar um pouco em 2008. Em 2007, somou R\$ 36,1 bilhões, ou 1,41% do PIB, valor que deve ficar em R\$ 36,2 bilhões, ou 1,26% do PIB neste ano. Em 2009, porém, deverá avançar para R\$ 43,3 bilhões, equivalentes a 1,36% do PIB. Para 2010, a estimativa do ex-ministro da Previdência, José Cechin, em função do crescimento do país, reestruturações de carreiras e aumentos de salários é provável que o déficit do regime dos Servidores Públicos tenha um novo impulso (CECHIN, 2008).

6.2 Aproximação entre o RPPS e o RGPS

Após os períodos de reforma, o plano de benefícios do RGPS e dos regimes do Servidor Público foram praticamente uniformizados, sendo que ambos tiveram que se curvar ao contido no Artigo 201 da Constituição Federal. Todavia, as diferenças existem e permanecem nos valores praticados nos benefícios (CUNHA, 2000).

Outro aspecto importante a mencionar, que ressalta as diferenças entre o RGPS e RPPS, é a incidência do Fator Previdenciário no cálculo dos salários de benefícios no RGPS, determinando que os segurados deste regime tenham que contribuir por um período maior para obterem benefícios integrais, sendo que este fator não se aplica aos Servidores Públicos (CUNHA, 2000).

Nas últimas décadas, a tendência internacional tem sido a convergência do Regime Próprio do Servidor Público e o Geral, para os trabalhadores da iniciativa privada. Existem duas maneiras de ocorrer esta aproximação. A primeira pela aproximação de regras, como é o caso do Brasil, e a segunda pela fusão dos regimes, como ocorreu na Holanda (BRASIL, 2009).

Na América Latina, os anos 1980 e 1990 foram marcados pelas Reformas Previdenciárias. No tocante aos Regimes Próprios, na maior parte das vezes passou a ser administrado pelo setor privado, como foi o caso do Chile, posteriormente copiados por El Salvador e Honduras. A Argentina, nos anos 90, unificou os Regimes na maior parte de suas províncias, exemplo seguido pela Colômbia. No contexto internacional não tem sido diferente. Os Servidores Públicos de países como Grã-Bretanha, Noruega, Suíça, Finlândia, Holanda, Irlanda e Japão não possuem Regime Próprio, e se curvam às mesmas regras do Regime Geral, que lhes paga um benefício básico, com opção de contribuir para a Previdência Complementar. O grupo de países: Estados Unidos, Espanha, Grécia e Itália permanecem com os Regimes Próprios para os Servidores, entretanto, as Reformas têm aproximado os dois subsistemas. O Regime Próprio desses países passam, gradativamente, a ter as mesmas regras do setor privado e com a opção de complementa por um fundo de pensão (COSTA, s/d).

Em consonância, alguns países optaram em reformar seus sistemas previdenciários, adaptando ao regime básico de aposentadoria ou combinando Previdência Complementar compulsória para setores profissionais, ou uma optando por uma previdência voluntária e facultativa. O Brasil tem avançado numa proposta de unificação dos Regimes Previdenciários

público e privado, visando amenizar as desigualdades entre os benefícios de aposentadoria entre os setores do trabalho ligados a esses Regimes, e a instituição de seguro complementar (suplementação do benefício de aposentadoria) para o setor dos Servidores Públicos. Dessa forma, foca-se a proposta da nova Reforma Previdenciária, na ênfase da instituição de Regime Complementar para os Servidores Públicos, a fim de garantir a integralização do benefício de aposentadoria se estabelecido teto único para todos os trabalhadores (COSTA, s/d).

6.3 Previdência Complementar

6.3.1 Características da Previdência Complementar

Segundo Bianco *et al.* (2009), existem dois aspectos que podem aumentar a eficiência de seus Regimes Próprios. O primeiro é a gestão, com implantação de bases tecnológicas, transparência, combate às fraudes e melhor alocação dos recursos públicos. A outra ferramenta é a Previdência Complementar, no qual o ente público terá responsabilidade limitada com o valor dos benefícios do RPPS ao teto do RGPS, o que representa uma assunção de risco muito menor e, principalmente, num futuro próximo, uma redução de risco com a nova geração. No tocante às parcelas das remunerações que ultrapassarem o teto, os benefícios serão custeados pelo plano de Previdência Complementar, sendo assim, a base utilizada serão as contribuições realizadas ao longo da vida, do servidor e da União.

Com o intento de solucionar o problema crescente do déficit do RPPS, o governo aposta suas fichas na criação do fundo de Previdência Complementar dos Servidores Públicos, que prevê o teto de aposentadoria igual ao do INSS (setor privado), cuja estimativa para 2009 é de R\$ 3,22 mil. José Cechin afirmou que o objetivo do Fundo é garantir uma complementação à aposentadoria dos servidores com renda superior ao teto que ingressarem no serviço público depois da instituição do Regime de Previdência Complementar e para os atuais por meio do termo de opção (CECHIN, 2008).

O Governo ressalta que o fundo não garante benefício definido, mas contribuição definida. Desta feita, o valor a receber pelo servidor ao se aposentar irá depender do cálculo feito a partir das contribuições efetuadas ao longo dos anos em sua atividade laboral e da

capitalização dos investimentos realizados pelo Fundo, que contará no seu Conselho com três representantes do Patrocinador – União – e três representantes dos servidores optantes pelo Fundo (CECHIN, 2008).

A acumulação de reservas sob o regime de capitalização é um benefício de grande valia da Previdência Complementar, as quais podem constituir uma elevação da poupança interna estável e de longo prazo, o que de pronto reduziria a atual dependência da poupança externa, semelhante ao que ocorre no sistema dos fundos de pensão, que em 2 décadas de existência acumulou patrimônio equivalente a U\$\$ 84 bilhões, totalizando uma população beneficiária total de 6,7 milhões de pessoas (OGASAVARA, 1998).

A Constituição Federal, no Artigo 202, exprime as seguintes características distintivas desse regime (MARTINS, 2006a):

a) Complementaridade: devido à sua atuação em paralelo com a Previdência oficial exercida pelo Estado, a Previdência Privada tem caráter complementar;

b) Autonomia: é organizada e gerida separadamente da Previdência Geral, incluído nessa diferenciação inclusive os benefícios. A Previdência Privada é autônoma em relação ao Regime Geral de Previdência Social;

c) Facultatividade: o participante não é obrigado a aderir ou filiar-se, simplesmente porque ele é facultativo. Em decorrência, suas receitas são arrecadadas sob a forma de contribuições voluntárias das pessoas físicas e, ou, das pessoas jurídicas instituidoras ou patrocinadoras;

d) Constituição de reservas: a constituição de um patrimônio formado por bens e direitos destinados a financiar o recebimento de benefícios futuros é o fundamento da Previdência Complementar;

e) Garantia: o recebimento dos benefícios contratados pelos participantes tem com sua finalidade de existir.

Com organização voluntária e privada em sua gênese de proteção social, a Previdência Complementar tem lógica similar aos antigos sistemas mutualistas de Previdência. Entretanto, atualmente não se deve adotar o mutualismo como origem do ramo complementar da Previdência, pois este é subsidiário do regime público, enquanto o mútuo era, na época, o último regime protetivo (MARTINS, 2006a).

Conforme Bianco *et al.* (2009), os benefícios previdenciários dos Servidores Públicos, com a implantação da Previdência Complementar, terá duas parcelas: uma originária do RPPS, no qual terá seu teto limitado ao valor praticado pelo RGPS (R\$ 3.038,99), em março de 2008, e a outra oriunda da Previdência Complementar. As características principais de cada uma destas parcelas podem ser visualizadas na ilustração a seguir:

Previdência Complementar	<p>Filiação: Facultativa. Modalidade: Contribuição Definida. Alíquota do participante: livremente definida, conforme Regulamento do Plano de Benefícios. Regras para acesso ao benefício: definidas no Regulamento do Plano de Benefícios. Valor do benefício: contribuições aportadas + rendimento das aplicações. Regime financeiro: Capitalização. Responsabilidade do Estado: aportar contribuições (não responde pelas insuficiências).</p>
Teto do RPPS: R\$ 3.038,99 (março/2008)	
RPPS	<p>Filiação: obrigatória. Modalidade: Benefício Definido. Alíquota do servidor: no mínimo 11% (ou outra alíquota que vier a ser definida pela União). Regras para acesso ao benefício: definidas na Constituição Federal, Art. 40. Valor do Benefício: média dos 80% maiores salários de contribuição (Lei nº 10.887/2004) Regime financeiro: Repartição Simples ou Capitalização. Responsabilidade do Estado: suprir eventuais insuficiências.</p>

Ilustração 17: Benefício Previdenciário do Servidor com Previdência Complementar.
 Bianco *et al.* (2009)

6.3.2 A Modalidade dos Planos de Benefícios

A escolha da modalidade condiciona o valor aportado de contribuições pelos participantes e patrocinadores, bem como a política de investimentos das reservas previdenciárias, e o risco inerente ao sistema. Os planos de Previdência Complementar podem ser em benefício definido ou em contribuição definida (HULLE, 2008)

A modalidade contribuição definida deverá ser adotada obrigatoriamente pelos entes federativos na Previdência Complementar (BIANCO *et al.*, 2009).

De acordo com Hulle (2008), na modalidade de plano de contribuição definida, o participante escolhe o quanto será a sua contribuição, determinada por estudo atuarial, levando em consideração o seu perfil em função do benefício esperado. Dessa forma, o que poupar e o que render por meio das aplicações, definirá o valor do benefício (HULLE, 2008).

Entre as vantagens dessa modalidade é de que para o empregado, as contribuições são dedutíveis da base de cálculo do Imposto de Renda. Para a empresa, os planos de Previdência atualmente tem sido considerados mais que simplesmente um benefício, em geral, são condição para muito executivos aceitarem a vaga. Essa é a tese, por exemplo do diretor da Watson Wyatt, Newton César Conde, para quem esse segmento tende a crescer, porque o próprio trabalhador reivindicar uma complementação de sua previdência. (CONDE, 2003).

6.3.3 O Custo para o Novo Modelo de Previdência Complementar

Um das maiores dificuldades, na verdade, é a mesma que afeta todos os processos de mudança do Sistema Previdenciário do regime de repartição simples para o de capitalização, a qual é caracterizada como custo de transição do sistema antigo para o sistema novo (OGASAVARA, 1998).

A Previdência Complementar tem algumas limitações e um custo de transição não desprezível para implantá-la, todavia, tem que haver o cuidado para a montagem de uma estrutura institucional eficiente de regulação e supervisão do novo sistema, já que uma demora teria como consequência um aumento do passivo a descoberto no futuro (OGASAVARA, 1998).

A ruptura do antigo regime de repartição simples para o regime de capitalização é uma tarefa complexa e tem como seu principal entrave o custeio dos benefícios em manutenção (quantitativo de inativos e ativos), bem como será suportada a taxa contributória para integralizar as reservas dos atuais servidores (BRASIL, 2002b).

Rodrigues (2002) alerta ainda, que o custo de transição pode significar que determinada geração arque com os custos previdenciários duplamente: uma vez por força do custeio dos benefícios devidos à geração já aposentada, e uma segunda vez para a acumulação objetivando o seu próprio benefício futuro.

Em consonância, Bianco *et al.* (2009) coloca que na transição do regime de repartição para o regime de capitalização pode ocorrer um aumento das despesas previdenciárias nos primeiros anos, mas a tendência é o alcance de um patamar inferior ao término do período de transição.

6.3.4 Vantagens da Implantação da Previdência Complementar

Conforme Bianco *et al.* (2009), significativas vantagens advêm da implantação de um regime de Previdência Complementar para os Servidores Públicos e também para o ente federado, dentre as quais citadas a seguir:

a) Aproximação entre os regimes público e privado: com a Emenda Constitucional nº 41/2003, o cálculo do benefício do servidor se aproximou a dos trabalhadores regidos pelo RGPS. Esta aproximação entre os regimes RPPS e RGPS é uma tendência mundial, e com a implantação da Previdência Complementar, será mais um passo nesse sentido;

b) Maior solvência futura do Estado: a nova geração de servidores e o Estado empregador avalizam as aposentadorias com poupanças correntes. O custo da transição inicia-se em valores pequenos e aumenta na medida que os servidores antigos se aposentam e são substituídos por novas admissões. A contrapartida é a elevação da confiança dos investidores no presente, já que o custo do sistema é repassado para a entidade de Previdência e não mais do ente federado, diminuindo as despesas correntes futuras e formando uma poupança de longo prazo, crucial para o desenvolvimento do mercado de capitais, bem como um desenvolvimento econômico sustentado.

Outro benefício é de que enquanto no RPPS, o déficit deve ser em sua totalidade custeado pelo ente estatal, no caso dos planos de benefícios definidos da Previdência Complementar, déficits eventuais devem ser suportados pelos patrocinadores ativos e assistidos na proporção de suas contribuições ao plano (BIANCO *et al.*, 2009):

a) Flexibilidade para o servidor decidir a sua aposentadoria: O benefício de aposentadoria será garantido pelo estado até o valor que atingir o teto do RGPS. Já às remunerações acima do teto, o servidor terá a possibilidade de definir se, como e quanto contribuir.

b) Liberdade para escolher aplicações financeiras: o plano de benefícios fornece a possibilidade do servidor definir em que tipo de investimento financeiro seus recursos serão dirigidos, nas opções: carteiras conservadoras, moderadas e agressivas;

c) Patrimônio do servidor: os valores investidos pelo Estado e pelo servidor constituem patrimônio do servidor, no qual terá acesso na fase do benefício;

d) Possibilidade de benefícios mais elevados: os servidores ingressos no serviço público em baixas idades (cerca de 30 anos) terão um período de capitalização maior e suficiente, que permitirá um benefício aos 60 anos de idade, com valores acima da média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição do período contributivo;

e) Vantagens Tributárias: não existe contribuição previdenciária sobre os benefícios concedidos pelo regime complementar. Além disso, há benefícios tributários relacionados com a incidência do Imposto de Renda;

f) Maior flexibilidade de migração entre empregos público-privado: o servidor que sair do serviço público não terá nenhuma perda.

6.4 Novas Reformas

6.4.1 O Direito das Mulheres

De acordo com a Constituição de 1988, a mulher brasileira adquiriu o direito a aposentadoria diferenciada dos homens, tendo o privilégio de se aposentar 5 anos antes dos homens, tanto na aposentadoria por idade, seja no tempo de serviço, baseado no princípio de que a mulher deve compensação pelo ônus imposto pela maternidade (GIAMBIAGI; ALEM, 1999).

No entanto, esta diferenciação causa um grande efeito fiscal nas contas previdenciárias, levando em conta o fato de que, além de terem uma aposentadoria mais cedo, as mulheres vivem mais que os homens, em média, conforme a ilustração a seguir.

Anos de referência	Ambos os sexos	Homens	Mulheres
1991	66,0	62,6	69,8
1998	68,1	64,4	72
1999	68,4	64,6	72,3
2000	68,6	64,8	72,6

Ilustração 18: Esperança de Vida ao Nascer (1991 a 2000).

Fonte: IBGE (2004a).

De acordo com as tendências demográficas, o cenário é ainda mais preocupante, devido ao aumento do quantitativo de mulheres frente aos homens. As proporções entre a população masculina e feminina vêm diminuindo paulatinamente no Brasil. Em 1980 havia 98,7 homens para cada 100 mulheres, proporção que caiu para 97% em 2000 e será de 95% em 2050. Em números absolutos, o excedente feminino, que era de 2,5 milhões em 2000, chegará a seis milhões em 2050. Já a diferença entre a esperança de vida de homens e mulheres atingiu 7,6 anos em 2000 – sendo a masculina de 66,71 anos e a feminina de 74,29 anos (IBGE, 2004a).

Para Giambiagi (2007), existem razões para que as mulheres se aposentem antes dos homens. Todavia, as razões que justificariam por que as mulheres brasileiras se aposentam 10 anos antes das mulheres gregas, extrapolam quaisquer argumentos.

A ilustração a seguir, conforme Giambiagi *et al.* (2007), demonstra as exigências de várias nações quanto à aposentadoria. O que se percebe da experiência mundial dos últimos anos é que:

- a) A aposentadoria por tempo de contribuição está praticamente em extinção no mundo inteiro;
- b) A aposentadoria de homens e mulheres está sendo unificada em muitos países;
- c) Ainda nos países em que há diferença entre homens e mulheres, em geral a idade com a qual as mulheres podem se aposentar é de no mínimo 60 anos.

Países	Homens (anos)	Mulheres (anos)
Estados Unidos (2007)	67	67
Dinamarca	67	67
Espanha	65	65
Islândia	67	67
Noruega	67	67
Portugal	65	65
Argentina	65	60
Chile	65	60
Coréia (2003)	65	65
México	65	65
Peru	65	65

Ilustração 19: Idade de Aposentadoria em Países Selecionados.

Fonte: Giambiagi *et al.* (2007).

Ainda, Giambiagi *et al.* (2007) propõe uma redução do diferencial existente entre homens e mulheres de uma forma gradual, diminuindo a diferença no requisito de idade mínima, dos cinco anos em 2010 quando a idade mínima das mulheres seria de 55 anos, para quatro anos em 2015 e um ano a menos a cada cinco anos até 2025, quando a idade mínima da aposentadoria seria de 61 anos (63 para os homens).

Para Beltrão (2002), a sociedade possui uma dinâmica diferente, no qual tanto os direitos como as oportunidades são pleiteadas igualmente no mercado de trabalho. Dessa forma, é viável que o movimento que tem como bandeira à igualdade de tratamento, ao lado do trabalho doméstico compartilhado pelos gêneros, possa retirar as vantagens recebidas pelas mulheres no campo previdenciário, como o benefício da aposentação antes dos homens, tanto em idade como em tempo de serviço, como já acontece em vários países no contexto internacional.

Apesar da Constituição de 1988 ter o intuito de compensar a mulher pelo laborioso papel da maternidade, nem todas as mulheres são mães, uma alternativa de compensação seria a ampliação do tempo da licença maternidade, alcançando as mulheres que exerceram esse papel (GIAMBIAGI *et al.*, 2007).

6.4.2 Valor do Benefício da Aposentadoria

Nos tempos atuais, o pagamento do benéfico de aposentadoria, em sua integralidade, tem sido cada vez mais raro nos outros países. No entanto, no Brasil, os servidores ingressos até 31 de dezembro de 2003 podem ainda ter este privilégio, tanto na regra de transição, como na regra anterior. No período posterior a esta data, para o cálculo do benefício é considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% de todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

Segundo Dias e Macêdo (2006), as Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2003 alteraram substancialmente a previdência do Servidor Público. A Emenda Constitucional nº 20 sistematizou a proteção social do Servidor Público sob a roupagem previdenciária, passando-se a exigir a contraprestação contributiva como requisito para a outorga do direito de aposentadoria e pensões. Já a Emenda Constitucional nº 41/1947 teve o intuito de reduzir os gastos, com a conseqüente restrição de direitos previdenciários dos Servidores Públicos. A ilustração a seguir exemplifica as principais mudanças:

<u>Aposentadoria até 15.12.98</u>	<u>Aposentadoria com a EC n°20/98</u>	<u>Aposentadoria com a EC 41/03, de 31.12.03 e 47/05 (com vigência a partir da EC41/03)</u>
<u>SERVIDOR</u>	<u>SERVIDORES</u>	<u>SERVIDORES</u>
<p>Artigo 40 da CF em sua redação original.</p> <p>Requisito: *Integral: -5 anos de serviço público e Mulher: 30 anos de tempo de serviço. Homem: 35 anos de tempo de serviço.</p> <p>*Proporcional: *Mulher: 25 anos de tempo de serviço. Homem: 30 anos de tempo de serviço.</p> <p>*Compulsória: aos 70 anos para qualquer Servidor Público.</p> <p>*Invalidez: sem carência.</p> <p>*Proventos: Integrais no caso de voluntária integral, invalidez ou compulsória. Proporcionais no caso da voluntária proporcional. Benefício com isonomia e paridade.</p>	<p>Respeitado o direito adquirido a aposentadoria com as regras vigente Compulsória: aos 70 anos para qualquer Servidor Público (Artigo 3º da EC 20/98).</p> <p>REGRA PERMANENTE: Artigo 40 da CF com a redação dada pela EC nº 20/98</p> <p>Requisitos: 10 anos de efetivo tempo no serviço público, 05 anos no cargo em que se dará a aposentadoria</p> <p>Integral Mulher 30 anos de <u>contribuição</u> e 55 anos de idade, Homem 35 anos de <u>contribuição</u> e 60 anos de idade</p> <p>Proporcional por idade: Proporcional ao tempo de contribuição a partir de Mulher 60 anos de idade e Homem 65 anos</p> <p>Compulsória: aos 70 anos para qualquer Servidor Público</p> <p>Invalidez permanente Sem carência. Proventos proporcionais, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional, doença grave, contagiosa, incurável, especificada em lei.</p> <p>Reajuste do benefício: paridade total.</p>	<p>Respeitado o direito adquirido a aposentadoria com as regras vigentes anteriormente (Artigo 3º da EC 41/03)</p> <p>REGRA PERMANENTE: Artigo 40 da CF com a redação dada pela EC nº 41/03</p> <p>Requisitos: 10 anos de efetivo tempo no serviço público, 05 anos no cargo em que se dará a aposentadoria</p> <p>Integral Mulher 30 anos de <u>contribuição</u> e 55 anos de idade, Homem 35 anos de <u>contribuição</u> e 60 anos de idade.</p> <p>Proporcional por idade: Proporcional ao tempo de contribuição a partir de Mulher 60 anos de idade e Homem 65 anos</p> <p>Compulsória: aos 70 anos para qualquer Servidor Público</p> <p>Invalidez permanente Proventos proporcionais, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional, doença grave, contagiosa, incurável, especificada em lei.</p> <p>Benefício inicial: Fixado pela média de todas as remunerações do período ativo</p> <p>Reajuste do benefício: Sem paridade, apenas com reajuste para preservação do valor real.</p>

Ilustração 20: Mudanças na Aposentadoria dos Servidores Públicos.
Fonte: ANASPS (2005).

Conforme Martins (2006a), essas mudanças parecem ainda insuficientes para conter os avanços liberacionistas da previdência num contexto intenacional. Propaga-se a necessidade de se extinguir a aposentadoria integral do Servidor Público, que não existe da mesma forma em outros países. Na maioria dos países, o benefício é de 60% do salário. Vejamos:

a) Alemanha: exige-se idade mínima de 65 anos, com um benefício máximo de 71% sobre a média salarial dos últimos anos de trabalho, com 40 anos de contribuição;

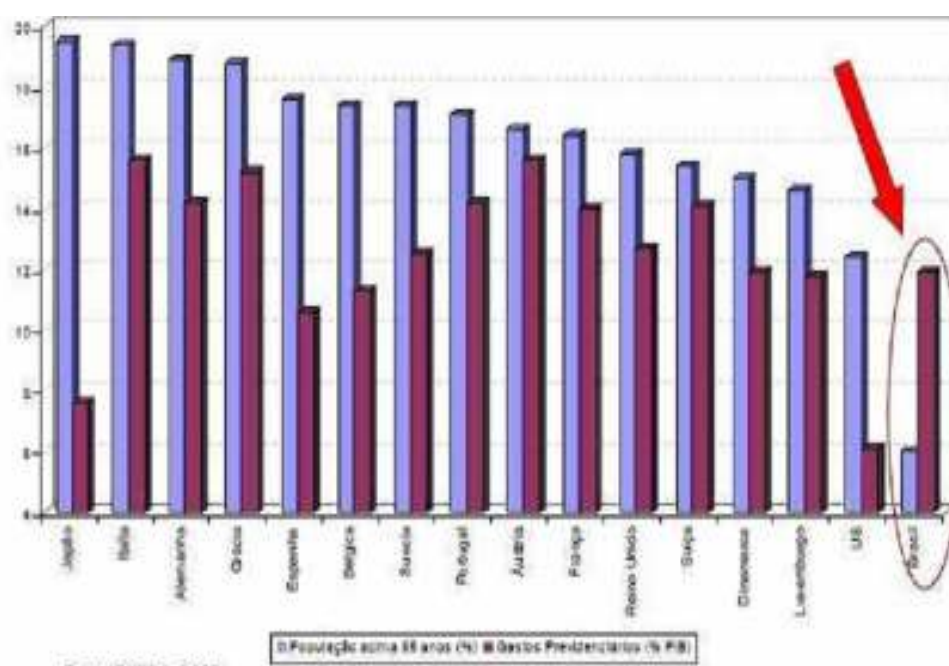
b) Chile: a contribuição é de 10% sobre o salário. O benefício será de 70% do último salário, exigindo-se 65 anos para homens e 60 para mulheres;

c) França: houve a unificação dos regimes público e privado em 2003. O segurado recolhe 7,85% sobre o seu salário. Há exigências de 40 anos de contribuição. A partir de 2008 são exigidos 41 anos de contribuição. Os aposentados recebem 75% do salário. O beneficiário passa a contar com um plano de capitalização;

d) Suíça: o benefício pode ser obtido proporcionalmente a partir de 60 anos de idade. Para a aposentadoria integral exige-se 65 anos. O teto da aposentadoria é de 10% para quem recebe altos salários e 65% para quem recebe baixos salários;

e) Reino Unido: a idade exigida é de 65 anos para homens e 60 para mulheres, com 40 anos de contribuição. O benefício é de 50% do último salário.

A ilustração a seguir demonstra o quanto a reforma é urgente e vital para o equilíbrio das contas públicas. As barras azuis representam o percentual da população acima de 65 anos em diversos países, muitos adeptos do propalado modelo de bem-estar social europeu. Em vermelho estão representados os gastos previdenciários de cada país em relação ao respectivo Produto Interno Bruto (PIB) (ALEXANDRE, s/d).



Fonte: OECD - 2005

Ilustração 21: Gastos Previdenciários e População acima de 65 anos de cada País.

Fonte: OECD (2005).

O Brasil é o único país cuja a barra vermelha é maior do que a azul. Em relação aos EUA, somos praticamente inversamente proporcionais. Enquanto aqui nós gastamos perto de 12% do PIB em previdência, para um total estimado em 6% de idosos acima dos 65 anos, lá se gasta algo em torno 6% do PIB, para uma população de velhos aproximando os 12%. A comparação com o Japão, então, é mais impactante, já que possui uma população de idosos que chega aos 20%, esse país asiático consegue gastar menos que 8% do PIB em previdência (ALEXANDRE, s/d).

Para Giambiagi *et al.* (2007), um dos grandes desafios que uma reforma séria no Brasil tem que enfrentar é de persuadir as pessoas de classes mais favorecidas arcarem com uma maior carga tributaria, bem como contribuir com mais tempo para o sistema, convencendo-as a permanecer mais tempo como contribuintes do sistema para fazer jus a aposentadoria, na esteira do que já ocorre em grande parte do mundo. Dessa forma, o princípio da idade mínima aplicada às aposentadorias por tempo de contribuição será adotado, tendo como público alvo a classe média.

6.4.3 Perspectivas com o PAC e as Despesas de Pessoal

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em janeiro de 2007, sendo um conjunto de medidas que almejam contribuir para a elevação das taxas de crescimento econômico do país. No tocante aos servidores, um dos itens mais contraditórios refere-se ao Projeto de Lei Complementar que acresce dispositivo à Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) de 4 de maio de 2000 (DIEESE, 2007).

O Projeto de Lei Complementar à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que Limita os Gastos com o Pessoal do Setor Público, tem como proposta fixar, para o período de 10 anos - de 2007 a 2016 - além daqueles já previstos, impondo, nova limitação de despesas de pessoal para cada esfera de poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) e órgãos da União. Esta limitação apenas concede o acréscimo, à despesa de pessoal do ano anterior, da variação acumulada da inflação mais 1,5% (DIEESE, 2007).

Todavia, França (2007) elaborou um estudo que analisa o cenário que enfrentaremos caso seja aprovado o PLP 1/07, que limita gastos com o funcionalismo público. O PLP 1/07 foi apresentado pelo Executivo no conjunto de medidas do Programa de Aceleração de

Crescimento (PAC), no entanto, a norma revela-se em uma concepção de controle do gasto público com pessoal e encargos incompatível com as necessidades e diretrizes do crescimento desejado pelo PAC, no quesito da gestão de recursos humanos.

A retomada de um projeto de desenvolvimento para o Brasil, por intermédio do PAC, requer pessoal qualificado para implementá-lo em seus diversos estágios, ao propor mais um limitador, ele cria restrições para o fortalecimento do próprio Estado, praticamente impedindo a valorização do atual quadro do funcionalismo e engessando novas contratações. Por conseguinte, para realizar obras como hidrelétricas, será preciso aumentar a contratação em órgãos como o Ibama; se pretende aumentar o emprego em áreas como a construção civil, haverá necessidade de aumentar o número de fiscais do Ministério do Trabalho, entre outros (DIEESE, 2007).

A necessidade de novos servidores, indo de encontro ao projeto de lei retrocitado, fica mais proeminente quando analisamos, num contexto internacional a participação do emprego público no conjunto do emprego no Brasil, segundo artigo recentemente publicado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Com base em dados da relação, os pesquisadores mostram que o emprego público no País representa cerca de 12% do total das pessoas ocupadas no mercado de trabalho (DIEESE, 2007).

De acordo com a ilustração a seguir, nos países da Europa Ocidental o emprego público equivale a pelo menos 25% do total de ocupados. Os profissionais do IPEA frisam que, nos últimos 10 anos, o emprego público no Brasil aumentou proporcionalmente à população residente, reforçando a tese de criarmos novas vagas no serviço público para o crescimento projetado pelo PAC (DIEESE, 2007).

TABELA 1. Servidores públicos por habitante em países selecionados

Países selecionados	Servidores Públicos adm. Central ¹		População (2000) / 1000 hab	Servidores / 1000 hab.	Servidores / 1000 hab. Outros países / Brasil	
Alemanha	501.700		82.160		6,10	1,11
Áustria	169.003		8.110		20,84	3,78
Canadá	336.603		30.689		10,97	1,95
Coréia	563.682		47.962		11,75	2,09
Espanha	770.956		40.264		19,15	3,41
EUA	2.770.000		282.194		9,82	1,78
Finlândia	125.481		5.176		24,24	4,31
França	2.270.100		59.013		38,47	6,83
Hungria	277.894		10.211		27,22	4,83
Irlanda	207.926		3.790		54,86	9,74
México	835.007		98.658		8,46	1,53
Brasil (2000)	964.798		172.540		5,52	
Brasil (2006)²	997.739		187.850		5,32	

Fontes: OCDE; IBGE; Boletim Estatístico de Pessoal (SRH/MP)

Elaboração: DISOC/IPEA

Notas: (1) Inclusive Forças Armadas

(2) Inclusive empregados de empresas públicas e de economia mista

TD 1319 IPEA jan 2008.

Ilustração 22: Servidores Públicos por Habitantes em Países Selecionados.

Fonte: DISOC/ IPEA.

Desta forma, constata-se que não existiu um aumento explosivo de servidores no Poder Executivo, muito pelo contrário, ao compararmos com os outros países visualizamos uma defasagem de servidores por número de habitantes, sendo o Brasil, na ilustração anterior, com o menor índice. (DIEESE, 2007)

CONCLUSÃO

Analisando o déficit da Previdência, tem-se a impressão de que os gastos com pessoal têm sido cada vez menores quando se compara com o Produto Interno Bruto, apesar dos valores totais terem aumentado. Entretanto, a forma de financiamento, repartição simples, no qual a geração atual faz os aportes necessários para que a geração passada possa auferir os benefícios previdenciários, tem que ser repensada. Em primeiro lugar porque o país não crescerá infinitamente de forma contínua, absorvendo assim os gastos de pessoal de uma forma suave. Em segundo lugar, caso não houvesse o déficit previdenciário do Servidor Público, outras demandas sociais e estruturais poderiam ser atendidas com o dinheiro que é direcionado para sanar as contas da Previdência, no caso, as dos Servidores Público da União.

O déficit da Previdência do Servidor Público da União há muito tempo encontra-se numa situação de desequilíbrio, fruto de um passado de uma Administração Pública patrimonialista, recheado por concessões de benesses excêntricas, assim como um passado mais recente, baseado numa gestão burocrática, na qual criou e manteve os direitos dos servidores intocáveis por um longo período.

Somente com o advento da Constituição Federal de 1988, visualiza-se uma tentativa para equiparar os direitos sociais entre os Servidores Públicos, no sentido amplo, com os trabalhadores protegidos pelo Regime Geral da Previdência Social, com objetivos de redução das desigualdades sociais, bem como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, aproximando, dessa forma, os direitos dos servidores do RPPS e RGPS.

Nessa esteira, surgem as Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005 com a finalidade de diminuir os gastos previdenciários. Em meados de 1997, os encargos previdenciários do serviço público já se aproximavam dos gastos do Regime Geral, sendo que o universo de trabalhadores desse Regime era na ordem de 11 vezes maior em relação aos dos Servidores Públicos de uma maneira geral.

De fato, num primeiro momento, as Emendas Constitucionais, retro citadas surtiram o efeito desejado ao determinar a contributividade para a concessão do benefício, inclusão de tempo de contribuição como pré-requisito para a aposentação, eliminação de tempo fictício, contributividade de inativos, criação do abono de permanência, entre outros, contendo a escalada do déficit previdenciário, mantendo-o estável pelos anos seguintes.

Todavia, o déficit continuou a existir e aumentou consideravelmente nos anos mais recentes devido à reestruturação de várias carreiras no Serviço Público, bem como incorporações de gratificações e, numa tendência de alta, levando em conta as perspectivas demográficas do nosso País, a média dos Servidores Públicos que são altíssimas, engrossando a fileira dos inativos, e o fraco desempenho de ofertas de vagas no Serviço Público, muito embora tenha tido um aumento sensível nos últimos anos.

A situação é ainda mais preocupante quando se visualiza a dinâmica demográfica, pois ela implica diretamente na relação de ativos e inativos, sendo que esse descompasso é oneroso demais para um Regime que tem em seu cerne um pacto de gerações. O envelhecimento gradativo da sociedade, o aumento da sobrevida da população que usufruirá dos benefícios e a diminuição da taxa de fecundidade são dados que prevêm um aumento substantivo do quantitativo dos servidores inativos.

De fato, sob a ótica da política, a sociedade, antes conivente, não tem mais avalizado a diferenciação das categorias de trabalhadores públicos e da iniciativa privada. Este processo foi referendado com a Constituição de 1988, imprimindo uma dinâmica no sentido de aproximação entre os Regimes.

Esta aproximação já acontece a algum tempo na comunidade internacional e até mesmo na América Latina, que na década de 80 a 90 teve as grandes reformas previdenciárias. Podem ser executadas por meio da aproximação, no qual países como Espanha, Grécia, Itália e EUA possuem o Regime Próprio, mas gradativamente passam a ter as mesmas regras do Regime Privado, ou pela fusão, como Noruega, Suíça e Argentina, na maior parte de suas províncias.

O Brasil tem a possibilidade de se aproximar paulatinamente com o Regime Geral com a implementação da Previdência Complementar dos Servidores da União, desde a Emenda Constitucional nº 41/2003, diminuindo o custo previdenciário, mas que ainda depende de uma Lei Ordinária de iniciativa do Poder Executivo para instituir o Regime Complementar.

Na Previdência Complementar, a União terá uma responsabilidade limitada com o valor dos benefícios do RPPS restritos ao teto do RGPS, que alcançaram em 2009 o valor de R\$ 3.218,90, representando uma assunção de risco muito menor, e num futuro próximo, uma redução de risco com a nova geração.

Dessa forma, o governo equilibrará as contas da Previdência do Servidor Público da União no longo prazo, e a reboque constituirá uma considerável elevação da poupança interna, por intermédio de um desenvolvimento mais robusto do mercado de capitais, reduzindo a dependência da poupança externa.

O ponto negativo dessa mudança de um regime de repartição para outro de capitalização está no custo de transição, que constitui um formidável obstáculo a ser superado em uma Reforma Previdenciária desse teor, já que os inativos do antigo regime necessitam ser remunerados e os direitos de aquisição precisam ser reconhecidos. No entanto, no longo prazo, o custo de transição tende a diminuir para um patamar menor que o alcançado anteriormente pelo regime de repartição simples.

Outra discussão que promete causar muita polêmica numa próxima Reforma Previdenciária é a equiparação da idade entre homens e mulheres para o benefício de aposentação. No contexto internacional, essa diferenciação praticamente não existe ou foi diminuída sensivelmente, sendo praticamente pacificada, fruto de uma bandeira chamada igualdade de tratamento e de uma nova dinâmica de direito e oportunidades pleiteadas igualmente no mercado de trabalho.

Neste sentido, debates para modificar o valor do benefício da aposentadoria têm sido intensificados nos últimos anos. O pagamento em sua integralidade, ainda existente no Brasil, para parte da parcela dos Servidores Públicos, entretanto, praticamente não existe em outros países. Para os novos ingressos, posteriores a 31 de dezembro de 2003, o benefício da aposentadoria fica restrito à média das 80% maiores contribuições.

Todavia, comparando com outros países, o benefício, na média, é de apenas 60% do salário, com períodos de contribuição, em muitos países atingindo os 40 anos, dando uma possibilidade real de esse tema entrar na próxima Reforma.

Por fim, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que almeja contribuir com o crescimento econômico do País, por uma série de medidas, tem no quesito Servidores Públicos uma grande contradição. Está tramitando, desde 2007, o projeto de Lei Complementar à Lei de Responsabilidade Fiscal, propondo fixar no período de 10 anos (de 2007 a 2016), impondo nova limitação de despesa de pessoal, limitando-a ao acréscimo da variação acumulada da inflação, mais 1,5%, além daqueles já previstos.

No entanto, este Programa requererá muita mão de obra qualificada, sendo incompatível até mesmo com o quantitativo de servidores ativos atualmente, que nem sequer

retomou aos patamares de 12 anos atrás. A necessidade de recomposição de Servidores Públicos fica mais proeminente quando se compara o número de servidores por número de habitantes num contexto internacional, como países como México, Coréia, Irlanda, Canadá, EUA e Alemanha.

Considerando que muitas categorias do serviço público, num sentido amplo, necessitam de reformulações em suas carreiras, adicionado a dinâmica demográfica, a necessidade de mão de obra qualificada para o PAC, este projeto de Lei Complementar vai de encontro ao crescimento desejável para o país nos próximos anos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Douglas. **A Crise da Previdência Social e a Nova Reforma Previdenciária**. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas, Departamento de Ciências Econômicas, Disciplina de Finanças Públicas, s/d. Conteúdo ministrado em aula.

ALMEIDA, Sandra Cistina Filgueiras de. **Histórico de Reformas**: mudanças realizadas na Previdência Social. 2003. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/Internet/diretoria/conleg/RelatoriosEspeciais/300338.pdr>>. Acesso em 9 jun. 2009.

ANASPS. Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social. **Tudo sobre Aposentadoria dos Servidores**. Brasília, 2005.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami *et al.* **Mulher e Previdência Social**: o Brasil e o mundo. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

BIANCO, Dânae Dal *et al.* **Previdência de Servidores Públicos**. São Paulo: Atlas, 2009.

BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência Funcional e Regimes Próprios de Previdência**. Curitiba: Juruá, 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Livro Branco da Previdência Social**. Brasília: MPAS/GM, 2002a.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social, Previdência dos Servidores Públicos Federais, Militares e Assistência Social**. Informe de Previdência Social. Maio, 2001, volume 13, número 5.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Regime Próprio de Previdência dos Servidores**: como implementar? Brasília: MPAS, 2002b.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Boletim Estatístico de Pessoal n. 155, de março de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em:
<http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico>. Acesso em 13 abr. 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Panorama da Previdência Social Brasileira**. 3. ed. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2009.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. O Envelhecimento Populacional nas Agendas das Políticas Públicas. *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Os Novos Idosos Brasileiros Muito Além dos 60**. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A Lanterna na Popa: memórias**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Topbooks, 2001. (2 volumes).

CECHIN, José. **Déficit da Previdência Pública volta a ultrapassar INSS em 2009, diz Governo: entrevista**. [19 de setembro, 2008]. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL757548-9356,00-DEFICIT+DA+PREVIDENCIA+PUBLICA+VOLTA+A+ULTRAPASSAR+INSS+EM+DI Z+GOVERNO.html>. Entrevista concedida a Alexandre Martello.

CONDE, Newton César. **O Desafio da Previdência Complementar: entrevista**. [1º de abril de 2003]. Disponível em: <http://www.canalrh.com.br/Mundos/beneficios_artigo.asp?o=8563B433-1C7F-483A-9F93-74E3F000E4ED&a=1>. Entrevista concedida a Adriana Macedo e Patrícia de Assis.

COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência Complementar pode ser a solução**. s/d.

COIMBRA, Feijó. **Direito Previdenciário Brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1998.

COIMBRA, J. R. Feijó. **Direito Previdenciário Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997.

CUNHA, Lásaro Cândido da. **Reforma da Previdência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

DIEESE. **O PAC e a Questão dos Servidores**, nota técnica, n. 44, maio 2007.

DIEESE. **Os Servidores e a Política de Pessoal da União**, ano 1, n. 13, out. 2005.

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro. **Nova Previdência Social do Servidor Público**. 2. ed. São Paulo: Editora Método, 2006.

DIAS, Floriano de Aguiar. **Constituições do Brasil**. Rio de Janeiro: Líber Júri, 1975.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. 8. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1989. (2 volumes).

FARIAS, Pedro César Lima de. **A Seguridade Social no Brasil e os Obstáculos Institucionais à sua Implementação**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

FERREIRA, Sérgio D'Andréa. **Direito Administrativo Didático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

FRANÇA, Álvaro Sólton de. **Previdência Social: corrigindo injustiças**. Informativo: A Frente Informa, 112/2007.

GALVÃO, Paulo Braga. **Os Direitos Sociais nas Constituições**. São Paulo: LTr, 1981.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GIAMBIAGI, Fábio *et al.* **Impacto de Reformas Paramétricas na Previdência Social Brasileira: simulações alternativas**. Rio de Janeiro, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio *et al.* **Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Texto para discussão n. 1050. Rio de Janeiro: IPeA, 2004.

GIAMBIAGI, Fábio. **Reforma da Previdência: o encontro marcado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GOMES, Angela de Castro (Org.). **Trabalho e Previdência: sessenta anos em debate**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

GOMES, Delúbio. DRPSP tem Foco na Melhoria da Gestão. **Revista Regimes Próprios de Previdência Social**: uma década de serviços para o Servidor Público, Brasília, DF, p. 9, nov. 2008.

HULLE, Osvaldo. Previdência Complementar do Servidor Público: entidade fechada, de natureza pública, gerindo interesse privado. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 14, jun./jul./ago. 2008.

IBGE. Comunicação social. 30 ago. 2004a. **Projeção da População do Brasil**. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=207>. Acesso em: 10 jun. 2009.

IBGE. Diretoria de Pesquisas (DPE). Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIS). **Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050**. Rio de Janeiro, out. 2004b.

LEITE, Celso Barroso. O Século da Aposentadoria. São Paulo: LTr, 1993.

LIMA, Aydete Vianna de *et al.* **Da Aposentadoria e da Acumulação de Cargos e Proventos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

LOPES, Leônidas Valadares Viegas. **A Previdência do Funcionalismo Público Federal entre 1988 e 2002**: o porquê do enorme déficit. Dissertação. Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.

MALLOY, James M. **A Política de Previdência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

MARTINS, Bruno Sá Freire. **Direito Constitucional Previdenciário do Servidor Público**. São Paulo: Editora LTr, 2006a.

MARTINS, Sergio Pinto. **Reforma Previdenciária**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006b.

MASCARENHAS, Roberta de Aguiar Costa; OLIVEIRA, Antônio Mário Rattes de; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Análise Atuarial da Reforma da Previdência do Funcionalismo Público da União**. Brasília: MPS, 2004. (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 21).

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de; SILVA, Tiago Falcão; COSTA, Patrícia Vieira da. **O Mito do Inchaço da Força de Trabalho do Executivo Federal**. Artigo submetido à Comissão Editorial da Revista Res Pvblica, 2009.

MORENO, Ángel Guillermo Ruiz. **Nuevo Derecho de la Seguridad Social**. México, DF: Porrúa, 1997.

OGASAVARA, Roberto Shoji. **Previdência dos Servidores Públicos: riscos e oportunidades**. 1998. 52f. Trabalho apresentado para o Terceiro Prêmio de Monografia da Secretaria do Tesouro Nacional, 1998.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; FERREIRA, Mônica Guerra. **Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0508.pdf>>. Acesso em 08 jun. 2009.

OLIVEIRA, Antonio Carlos de. **Direito do Trabalho e Previdência Social: estudos**. São Paulo: LTr, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

PÓVOAS, Manuel Soares. **Na Rota das Instituições do Bem-estar: seguro e previdência**. São Paulo: Editora Green Forest do Brasil, 2000.

RAFANHIM, Ludimar. Gestão Democrática dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos. **Revista Bonijuris**, Curitiba, PR, ano XX, n. 533, p. 16-18, abr. 2008.

ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

RODRIGUES, Flávio Martins. **Fundos de Pensão dos Servidores Públicos**. Rio de Janeiro: Renivar, 2002.

SILVA, Edson Jacinto da. **O Município na Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Editora de Direito, 2001.

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da Previdência sem Segredos**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Previdência Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955.

TÔRRES, João Camilo de Oliveira. **Um Mundo em Busca de Segurança**. São Paulo: Editora Herder, 1961.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.