

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA**

**BERNARDO PIMENTEL SOUZA**

**OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E SUA FORMAÇÃO NO  
ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**VIÇOSA - MINAS GERAIS  
2024**

**BERNARDO PIMENTEL SOUZA**

**OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E SUA FORMAÇÃO NO  
ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa

**VIÇOSA - MINAS GERAIS  
2024**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

S729r  
2024 Souza, Bernardo Pimentel, 1970-  
Os regimes próprios de previdência social e sua formação  
no âmbito da Constituição Federal de 1988 / Bernardo Pimentel  
Souza. – Viçosa, MG, 2024.  
90 f.: il.

Inclui apêndices.

Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa,  
Departamento de Administração e Contabilidade, 2024.

Referências bibliográficas: f.66-77.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2024.238>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Previdência Social - Brasil. 2. Política pública - Brasil.  
3. Brasil - Assembléia Constituinte (1987-1988). I. Costa,  
Thiago de Melo Teixeira da, 1980-. II. Universidade Federal de  
Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade.  
Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDDir adapt. CDD 344.6981


**BERNARDO PIMENTEL SOUZA**

**OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E SUA FORMAÇÃO NO  
ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para a obtenção do título de *Magister Scientiae*.


APROVADA: 29 de fevereiro de 2024.

Assentimento:

Documento assinado digitalmente  
 **BERNARDO PIMENTEL SOUZA**  
Data: 15/03/2024 17:17:58-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Bernardo Pimentel Souza**  
Autor

Documento assinado digitalmente  
 **THIAGO DE MELO TEIXEIRA DA COSTA**  
Data: 16/03/2024 12:16:30-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Thiago de Melo Teixeira da Costa**  
Orientador

*Ao meu saudoso pai, Valdir Costa Souza (1941-2005), o primeiro da família a obter diploma de curso superior, em virtude do apoio e do incentivo de sempre.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, especialmente aos meus pais, Valdinir e Regina, à minha esposa Mariella, e às minhas filhas Maria Clara e Lavínia, pelo amor manifestado e pelo apoio prestado ao longo dos anos.

À Universidade Federal de Viçosa, ao Departamento de Administração e Contabilidade, ao Programa de Pós-Graduação em Administração, às Professoras e aos Professores de todas as disciplinas cursadas no decorrer do Mestrado, nas quais tive a oportunidade de receber ricos aprendizados acadêmicos, científicos e pessoais. Às Servidoras e aos Servidores Administrativos, que tanto me auxiliaram, especialmente a secretária do Programa de Pós-Graduação em Administração, Luíza Ladeira.

Ao meu Professor-Orientador, Thiago de Melo Teixeira da Costa, em virtude do incentivo prestado, dos importantes ensinamentos lecionados e das essenciais orientações, sem as quais esta pesquisa não teria sido realizada.

À Professora Suely de Fátima Ramos Silveira e ao Professor Bruno Tavares, pelas ricas e didáticas lições nas disciplinas lecionadas e pela gentileza em aceitar o convite para a participação na banca avaliadora.

À Professora Diana Vaz de Lima, em virtude da gentileza da aceitação do convite e da participação na banca avaliadora.

A todas e a todos, a minha eterna gratidão.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

*“[...] é possível também atribuir à previdência função de uma política de redistribuição cujo objetivo é minimizar a desigualdade” (Medeiros; Souza, 2014, p. 606).*

## RESUMO

SOUZA, Bernardo Pimentel, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2024. **Os regimes próprios de previdência social e sua formação no âmbito da Constituição Federal de 1988.** Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

A possibilidade e a ocorrência de doenças, incapacidades, falecimento e outros infortúnios naturais na vida das pessoas são objeto de preocupações individuais e também por parte de Estados, especialmente os democráticos, nos quais os anseios da sociedade civil são considerados e o bem-estar do povo são almejados. Além de iniciativas pessoais, como poupanças e reservas, merecem destaque as medidas administrativas e legislativas adotadas em muitos países, como a Lei dos Pobres (*Poor Law*), a Lei de Previdência Social (*Social Security Act*), o Plano Beveridge (*The Beveridge Report*). Pelos mesmos motivos, também surgiram diversos instrumentos protetivos no Brasil, como a Lei Eloy Chaves e outras leis federais, estaduais, municipais e distritais, dentre elas as destinadas à criação de Institutos de Previdência e outros regimes previdenciários próprios em prol de funcionários públicos. Contudo, os atuais Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de servidores públicos federais, estaduais, municipais e distritais autorizados na Constituição de 1988 têm sido objeto de críticas na literatura científica, em razão de dificuldades atuariais e financeiras, dentre outras. Daí o questionamento em relação à opção político-administrativa dos constituintes de 1987 e 1988 em prol da manutenção e da possibilidade da ampliação dos RPPS durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Ainda, há lacuna na literatura especializada, no que tange às justificativas e propostas que foram apresentadas e discutidas ao tempo da ANC até a aprovação da redação final do parágrafo único do art. 149 da Constituição. Eis o problema objeto deste trabalho, a fim de sanar a referida lacuna por meio de pesquisa à vista dos anais, atas e diários da ANC, na busca dos aspectos relevantes, correntes de pensamento, ideias, fundamentados e atores políticos que participaram e influenciaram os trabalhos e votações desta janela de oportunidade aberta em 1987. Para tanto, a pesquisa qualitativa, descritiva e histórica foi realizada à vista do método dialético e com a utilização do Modelo dos Múltiplos Fluxos proposto por John Kingdon e das respectivas categorias analíticas, com a identificação e o exame dos fluxos de problemas, de soluções e político geradores da ANC e da escolha político-administrativa consubstanciada na autorização e até mesmo na possibilidade da ampliação dos RPPS nos diversos entes federativos, para que as justificativas, discussões e deliberações do passado possam orientar as análises e reflexões do presente, para a melhor tomada de decisões

para o futuro sobre essa relevante questão previdenciária que envolve milhões de brasileiros, bilhões de reais e está atrelada à prestação das políticas e dos serviços públicos em todas as esferas da Administração Pública. Evidenciou-se que a opção político-administrativa aprovada e consolidada no parágrafo único do Art. 149 da Constituição promulgada em 1988 decorreu de várias razões explicitadas durante as sessões da ANC (respeito ao princípio federativo; preservação da autonomia dos Estados e Municípios; relevância do Serviço Público e dos funcionários públicos; antiguidade, importância e eficiência dos Institutos de Previdência existentes), além de eventuais motivações implícitas, como a preservação de privilégios previdenciários e a possibilidade da utilização dos regimes próprios de previdência para fins políticos.

**Palavras-chave:** Regime Próprio de Previdência Social; Assembleia Nacional Constituinte; Políticas Públicas.

## ABSTRACT

SOUZA, Bernardo Pimentel, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2024. **Social security regimes and their formation within the scope of the 1988 Federal Constitution.** Advisor: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

The possibility and occurrence of illness, disability, death, and other natural disasters in people's lives concern individuals and states, especially democratic ones, in which the wishes of civil society are considered, and the well-being of the people is sought. In addition to personal initiatives, such as savings and reserves, the administrative and legislative measures adopted in many countries, such as the Poor Law, the Social Security Act, and The Beveridge Report, are worth mentioning. For the same reasons, several protective instruments also emerged in Brazil, such as the Eloy Chaves Law and other federal, state, municipal, and district laws, including those aimed at creating Social Security Institutes and other social security schemes for civil servants. However, the Own Social Security Regime (RPPS) for federal, state, municipal, and district civil servants authorized in the 1988 Constitution have been criticized in the scientific literature due to actuarial and financial difficulties, among others. Hence, questioning the political-administrative choice made by the 1987 and 1988 constituents to maintain and expand the RPPS during the National Constituent Assembly (ANC). There is still a gap in the specialized literature regarding the justifications and proposals presented and discussed during the ANC until the final wording of the sole paragraph of Article 149 of the Constitution was approved. This is the problem at hand in this work, which aims to remedy this gap by researching the annals, minutes, and diaries of the ANC in search of the relevant aspects, currents of thought, ideas, rationales, and political actors who participated in and influenced the work and votes of this window of opportunity opened in 1987. To this end, qualitative, descriptive, and historical research was carried out using the dialectical method and the Multiple Flows Model proposed by John Kingdon and the respective analytical categories, with the identification and examination of the flows of problems, solutions, and politics that generated the ANC and the political-administrative choice embodied in the authorization and even the possibility of expanding the RPPS in the various federal entities, so that the justifications, discussions, and deliberations of the past can guide the analyses and reflections of the present, in order to make better decisions for the future on this crucial social security issue that involves millions of Brazilians, billions of reais and is linked to the provision of public policies and services in all spheres of public administration. It became clear that the political-administrative

option approved and consolidated in the sole paragraph of Article 149 of the Constitution promulgated in 1988 stemmed from various reasons explained during the ANC sessions (respect for the federative principle; preservation of the autonomy of states and municipalities; relevance of the Public Service and civil servants; seniority, importance, and efficiency of the existing Social Security Institutes), as well as possible implicit motivations, such as the preservation of social security privileges and the possibility of using the specific social security systems for political purposes.

**Keywords:** Own Social Security Regime; National Constituent Assembly; Public Policy.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Fluxo de problemas da previdência social e institutos de previdência .....	41
Quadro 2 - Razões em prol dos regimes previdenciários próprios.....	55
Quadro 3 - Correntes, lideranças políticas, soluções e justificativas.....	56
Quadro 4 - Constituintes que proferiram discursos ou propostas.....	59
Quadro 5 - Expressões utilizadas pelos constituintes equivalentes ao RPPS.....	60
Quadro 6 - Livros com os diários da ANC.....	78
Quadro 7 - Comissões temáticas da ANC .....	79
Quadro 8 - Comissões temáticas e subcomissões especializadas da ANC.....	80
Quadro 9 - Subcomissão de tributos, participação e distribuição de receitas.....	81
Quadro 10 - Comissão do sistema tributário, orçamento e finanças .....	82
Quadro 11 - Subcomissão de saúde, seguridade e do meio ambiente .....	83
Quadro 12 - Comissão da ordem social.....	85
Quadro 13 - Comissão de sistematização .....	86

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AL	Alagoas
AM	Amazonas
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
art.	Artigo
BA	Bahia
CBAP	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
DANC	Diário da Assembleia Nacional Constituinte
DF	Distrito Federal
ES	Espírito Santo
Extra.	Extraordinária
IAPAS	Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPASEM	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores de Novo Hamburgo
IPC	Instituto de Previdência dos Congressistas
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MA	Maranhão
MG	Minas Gerais
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
n°	Número
PDC	Partido da Democracia Cristã
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RGPS	Regime Geral de Previdência Social

RJ	Rio de Janeiro
RPC	Regime de Previdência Complementar
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SP	São Paulo
SR.	Senhor
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
tít.	Título

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>18</b>
2.1. Estado, <i>Welfare State</i> e Seguridade Social .....	18
2.2. Previdência Social e RPPS .....	22
2.3. Políticas Públicas, Previdência Social e Modelo dos Múltiplos Fluxos.....	29
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>33</b>
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>38</b>
4.1. Fluxo de Problemas, ANC, Previdência Social e Regimes Próprios.....	38
4.2. Fluxo de Soluções, ANC, Previdência Social e Regimes Próprios .....	41
4.2.1. Primeira Corrente do Fluxo de Soluções: Monopólio da União sobre Previdência e Extinção dos Regimes Previdenciários Próprios .....	42
4.2.2. Segunda Corrente do Fluxo de Soluções: Administração da Previdência Social sob o Poder Central da União.....	47
4.2.3. Terceira corrente do fluxo de soluções: consagração dos regimes próprios .....	48
4.3. Fluxo político, ANC, Previdência Social e Regimes Próprios .....	57
4.4. RPPS e a Terminologia Empregada na ANC .....	60
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>66</b>
<b>APÊNDICE A - Livros com os Diários da Assembleia Nacional Constituinte .....</b>	<b>78</b>
<b>APÊNDICE B - Comissões Temáticas da Assembleia Nacional Constituinte .....</b>	<b>79</b>
<b>APÊNDICE C - Comissões Temáticas e Subcomissões Especializadas.....</b>	<b>80</b>
<b>APÊNDICE D - Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas.....</b>	<b>81</b>
<b>APÊNDICE E - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.....</b>	<b>82</b>
<b>APÊNDICE F - Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente .....</b>	<b>83</b>
<b>APÊNDICE G - Comissão da Ordem Social.....</b>	<b>85</b>
<b>APÊNDICE H - Comissão de Sistematização .....</b>	<b>86</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O tema da previdência social tem sido recorrente em discussões no campo da política pública e da economia, tanto no Brasil, quanto no mundo. A atenção ao tema mostra-se associada a aspectos variados, entre eles: o crescimento populacional, o aumento da expectativa de vida, a redução da taxa de natalidade, a dinâmica de industrialização e emprego, as desigualdades sociais, além de crises econômicas, desastres naturais e guerras (Esping-Andersen, 1995; Kerstenetzky, 2012; Nogueira, 2012).

No que tange ao Estado brasileiro, merece destaque a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), ocorrida nos anos de 1987 e 1988 (Brandão, 2011; Horta, 1987; Moreira, 2017; Oliveira *et al.* 2021; Scheffer, 2017), cujos trabalhos conduziram à aprovação da Constituição Federal de 1988, denominada por muitos como a “Constituição Cidadã”, em virtude dos avanços sociais alcançados (Ferraz, 1992; Silva; Vacovski, 2015). Nesse contexto histórico, político e social, a aprovação da Constituição de 1988 é tida como marco a favor da proteção previdenciária dos trabalhadores em geral e de seus dependentes (Andrade; Costa; Rizzotto, 2023; Bertussi; Tejada, 2003; Costa, 2007).

No tocante à estruturação e à organização da previdência social no país, além do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a Constituição Federal também assegurou os antigos regimes de funcionários públicos já existentes, bem como autorizou os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a criarem Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) para os seus servidores, além de instituírem e cobrarem contribuições previdenciárias desses. Conforme o texto constitucional, “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefícios destes, de sistemas de previdência e assistência social” (Brasil, 1988a, art. 149).

Reforçou-se, assim, a coexistência do RGPS com os RPPS (Bertussi; Tejada, 2003; Corrêa; Queiroz; Ribeiro, 2014; Moraes, 2021; Siviero, 2019), garantindo a preservação desses distintos sistemas previdenciários no país. Isso incluiu os antigos Institutos de Previdência estaduais e municipais, apesar de críticas e questionamentos em relação à multiplicidade de regimes próprios e às dificuldades de administração, fiscalização e controle daí decorrentes (Andreis; Zuanazzi; Santos, 2016; Nogueira, 2011; Sá, 2023; Santos Júnior; Azevedo; Andrade, 2018; Silva; Diniz, 2021; Souza *et al.*, 2022; Storto; Afonso, 2019).

Diante desse cenário, após a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, no pleito de 1994 (Costa, 2008), a reforma gerencial do Estado proposta por Bresser-Pereira (1996) ganhou apoio político. Tanto a Constituição, quanto a legislação ordinária foram modificadas

no final de 1998, com a aprovação de normas gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS de servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Nogueira, 2012).

Assim, não só a Constituição original de 1988, mas também a Emenda Constitucional nº 2 e a legislação federal de 1998 passaram a tratar dos regimes previdenciários próprios dos entes federativos (Bertussi; Tejada, 2003; Corrêa; Queiroz; Ribeiro, 2014; Moraes, 2021; Siviero, 2019).

Foi também no ano de 1998 que oficialmente emergiu a expressão “regimes próprios de previdência social”, por meio da edição da Medida Provisória nº 1.723, a qual foi aprovada pelo Congresso Nacional e transformada na Lei nº 9.717. Embora a concepção dos atuais RPPS possa ser atribuída à ANC, em decorrência da aprovação da redação original do parágrafo único do art. 194 da Constituição de 1988, a terminologia consagrada na literatura científica somente foi institucionalizada em 1998 (Nogueira, 2012, 2023).

Com fundamentações atuariais e financeiras semelhantes, tanto a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, quanto a de nº 103, de 2019, foram posteriormente aprovadas, abordando também os RPPS (Nóbrega; Benedito, 2022; Nogueira, 2023; Souza *et al.*, 2022). Além disso, no contexto da Emenda nº 103, foi estabelecida a inclusão da expressão “regime próprio de previdência social” nas versões atuais do artigo 40 e do § 1º do artigo 149 da Constituição brasileira (Brasil, 2019). Isso ocorreu visto que, na ANC e em outras emendas, foram utilizadas apenas expressões similares ao abordarem o mesmo tópico.

De fato, as questões atuarial e financeira, decorrentes do aumento das despesas previdenciárias, e o envelhecimento da população são as duas principais razões relacionadas à intensificação do debate sobre previdência social nas últimas décadas no Brasil (Giambiagi; Pinto; Rothmuller, 2018; Siviero, 2019). É evidenciado que se trata de um assunto complexo, que diz respeito a todos, não apenas aos idosos, mas também aos jovens e adultos de hoje, que se tornarão os idosos de amanhã (Braga *et al.*, 2020).

Além disso, é importante destacar que, atualmente existem mais de dois mil RPPS (Freitas, 2020; Gomes *et al.*, 2021; Nogueira, 2011, 2012, 2023; Santos, 2014; Trintinalia; Serra, 2017), a maioria dos quais opera com déficit (Andreis; Zuanazzi; Santos, 2016; Andrade, 2018; Sá, 2023; Santos Júnior; Azevedo; Andrade, 2018; Silva; Diniz, 2021; Souza *et al.*, 2022; Storto; Afonso, 2019), representando riscos para as finanças públicas dos entes federativos correspondentes. Tal situação pode comprometer e ameaçar outras políticas públicas fundamentais para a coletividade, como saúde, educação e segurança pública (Kroth; Goularte, 2019; Nogueira, 2011), além de potencialmente afetar os direitos dos servidores públicos atuais,

considerando a possibilidade de serem necessárias novas reformas previdenciárias no futuro (Nogueira, 2011, 2012, 2023).

A problemática relacionada às questões atuariais e financeiras dos RPPS dos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios tem sido amplamente discutida em audiências públicas e sessões parlamentares específicas, bem como despertado preocupação na sociedade civil, como evidenciado por matérias jornalísticas recentes veiculadas em diversos meios de comunicação (Aguiar, 2023; Caldas, 2023; Canzian, 2024).

Também confirmam a relevância da temática, os significativos recursos financeiros administrados nos RPPS, mais especificamente, R\$ 174,9 bilhões em 2013 (Trintinalia; Serra, 2017), “cerca de R\$ 180 bilhões” (Brasil, 2016, p. 2) e, mais recentemente, “R\$ 270 bilhões de reais em ativos, aplicações e disponibilidade financeiras” (Gomes *et al.*, 2021, p. 40138).

Ademais, os RPPS apresentam importância social, uma vez que envolvem e afetam “cerca de 7,6 milhões de segurados” (Brasil, 2016, p. 2), número que hoje chega a “10 milhões de segurados” (Gomes *et al.*, 2021, p. 40138). Assim, os RPPS representam um instrumento relevante de política pública no contexto do Estado brasileiro. Sua preservação e solvência são fundamentais para garantir a dignidade humana e a cidadania de milhões de pessoas, uma vez que funcionam como mecanismos de redistribuição de renda e combate à pobreza, principalmente, beneficiando idosos, incapacitados, órfãos e outros dependentes (Silva; Costa; Silva, 2014).

Em razão da importância e da complexidade do tema (Siviero, 2019), a análise dos RPPS não pode se restringir ao presente e ao futuro. Tem-se como aspecto crucial considerar que a existência e a relevância desses regimes previdenciários próprios foram contempladas durante os trabalhos da ANC, uma vez que todos os estados da Federação já possuíam Institutos de Previdência em 1987 (Nogueira, 2012).

Além disso, é importante reconhecer que o conhecimento e as reflexões sobre o passado possuem um papel essencial na compreensão e na tomada de decisões no presente. Conforme destacado por Costa e Saraiva (2011, p. 1763), “[...] existe uma interação entre passado e presente que atribui relevância a uma função social do passado onde são recolhidos, classificados e agrupados fatos em razão das necessidades do presente”.

Nesse contexto, evidencia-se a existência de uma lacuna na literatura científica em relação às discussões e deliberações dos constituintes de 1987 e 1988, acerca da questão previdenciária, especialmente, no que se refere às instituições próprias dos estados e municípios existentes ao tempo da ANC. A literatura oferece uma ampla gama de informações sobre os aspectos administrativos, atuariais, financeiros, estruturais e organizacionais dos RPPS (Kroth;

Goularte, 2019; Nogueira, 2011, 2012; Rabelo, 2001), mas não em relação à formação na Constituição de 1988, em razão da limitação de publicações específicas.

Diante desse cenário, surge o questionamento sobre a origem dos RPPS na ANC e na Constituição de 1988. Isso se deve às propostas, discussões e votações dos constituintes, que resultaram na aprovação do parágrafo único do art. 194, bem como na autorização para a existência dos RPPS e cobrança de contribuições previdenciárias em todas as esferas da Administração Pública: federal, estadual, municipal e distrital. Assim, apresenta-se como problema da presente pesquisa: **quais foram as razões que conduziram à consagração e à possibilidade de ampliação dos RPPS durante e a partir da ANC?**

Dada a relevância do Modelo dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon, reconhecido no Brasil e no exterior para fins de pesquisas e publicações sobre a formação de agenda e políticas públicas, especialmente, em áreas como saúde pública e previdência social, optou-se por esta lente teórica como abordagem adequada para a realização desta pesquisa (Almeida; Gomes, 2018; Capella, 2006; Freitas; Costa, 2021; Gottens *et al.*, 2013; Metten *et al.*, 2015; Oliveira *et al.*, 2021; Teixeira; Ornelas, 2018).

Diante do problema exposto, o objetivo geral da pesquisa consiste em: compreender, com base no Modelo dos Múltiplos Fluxos, o processo que culminou na autorização e consolidação dos RPPS, enquanto política pública de proteção social no âmbito da ANC.

No que se refere aos objetivos específicos, destacam-se os seguintes:

- i. identificar cada um dos fluxos do modelo de John Kingdon, em relação à questão previdenciária alusiva aos RPPS na ANC;
- ii. analisar a inclusão da política pública de previdência social e, especificamente, os RPPS na agenda da ANC;
- iii. explicar os problemas existentes, as soluções propostas, o contexto político e os atores políticos, que geraram ou auxiliaram na formação da agenda decisória favorável à aprovação dos RPPS durante a ANC.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. Estado, *Welfare State* e Seguridade Social

O Estado é o ente público constituído pela reunião de coletividade humana (povo) que habita determinado território, sob governo próprio soberano. Em virtude da soberania, cada Estado impõe o regime político e o modelo econômico escolhidos pelos governantes, com a participação direta ou indireta do povo, ou não. Daí a existência de Estados que adotam o regime político democrático ou autocrático, com modelo econômico capitalista ou socialista, em maior ou menor grau, conforme o governo vigente (Esping-Andersen, 1991).

Desde o século XIX, economistas políticos têm estudado e refletido sobre os regimes políticos e os modelos econômicos que devem ser o escopo do Estado. As análises e reflexões envolvem, especialmente, o regime político (democracia ou autocracia) e o modelo econômico (capitalismo ou socialismo), na busca da melhor equação político-econômica em prol do bem-estar do povo. Daí o surgimento e o desenvolvimento das três correntes de pensamento entre os economistas políticos no século XIX, com diferentes convicções e soluções na busca do modelo econômico que assegure o bem-estar social: liberal, conservador e marxista (Esping-Andersen, 1991).

É relevante observar que o desafio enfrentado pelos economistas políticos do século XIX mantém sua relevância atualmente. A discussão sobre o papel da democracia na mitigação das desigualdades sociais geradas pelo capitalismo de mercado permanece em destaque, refletindo a busca pela construção de um Estado que promova o bem-estar social (Esping-Andersen, 1991).

Vale ressaltar que, tanto os economistas políticos liberais, quanto os marxistas contestaram o papel da democracia: os liberais temiam o fim do capitalismo e a eventual adoção do socialismo, enquanto os marxistas consideravam que a democracia seria ineficaz para alcançar seus objetivos desejados (Esping-Andersen, 1991). Essa divergência política e econômica tem marcado os dois últimos séculos e parece não ter fim.

Apesar da desconfiança inicial, a democracia passou a ser encarada com maior otimismo, à medida que os direitos políticos foram ampliados, resultando no surgimento, e até mesmo na defesa, do modelo social-democrata como a melhor forma de superar as desigualdades. Este modelo se baseia na premissa de que o acesso à saúde, à educação e à seguridade social em geral é fundamental para formar cidadãos e pode gerar benefícios econômicos para todos, especialmente, através do pleno emprego. Não há, portanto,

contradição, muito menos contraposição, entre democracia, *welfare state* e capitalismo, como poderia parecer à primeira vista (Esping-Andersen, 1991; Kerstenetzky, 2012).

A propósito, o *welfare state* não deveria ser compreendido apenas como um Estado assistencialista, limitado à proteção social dos desempregados, doentes, idosos e incapazes. Essa concepção é insuficiente, embora tenha sido necessária e empregada com sucesso em momentos históricos de acentuadas gravidade econômica e social, como no *New Deal* americano de 1935. Ressalvadas as situações excepcionais que demandam a implementação de um Estado assistencialista, o *welfare state* deve fundamentar-se na solidariedade e na dignidade da pessoa humana. Desta forma, cada indivíduo poderá desenvolver sua intelectualidade e seu pleno potencial, contribuindo para a geração de riqueza econômica e participando ativamente da gestão do Estado como verdadeiro cidadão.

Surge então a ideia de um círculo virtuoso em decorrência do almejado *welfare state*, onde o bem-estar social e o capitalismo se complementam, visando o pleno emprego, a dignidade humana e a solidariedade. Estas são as bases do modelo social-democrata de *welfare state* encontrado nos países nórdicos (Esping-Andersen, 1991; Hobsbawm, 2006; Kerstenetzky, 2012).

Voltando os olhos para os Estados Unidos, foi um presidente democrata que adotou com sucesso um importante programa social, baseado em ideias e premissas mínimas do *welfare state*. Assim, após a quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, o democrata Franklin Delano Roosevelt venceu o então presidente republicano Herbert Hoover e tomou posse em 1933. Durante seu mandato, foi implementado o *New Deal*, fundamentado na seguridade social e no pleno emprego, conseguindo reerguer a economia estadunidense. Mais do que um programa nacional, o *New Deal* serviu de exemplo para o mundo no período entre guerras, inclusive para o Brasil. Depois da quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, o Brasil também foi fortemente atingido com uma notória crise econômica, que culminou na deposição do presidente Washington Luís em 1930 e, por conseguinte, o fim da primeira Constituição republicana brasileira.

No lugar da Constituição de 1891, que consolidou a oligarquia e caracterizou o período conhecido como “República Velha”, foi promulgada a Constituição de 1934. Esta nova Constituição foi elaborada pela Assembleia Constituinte, que se reuniu a partir de 1933 com o propósito de estabelecer um regime democrático que garantisse à Nação, a unidade, a liberdade, a justiça, e o bem-estar social e econômico, conforme expresso no seu preâmbulo (Brasil, 1934). Com a promulgação da Constituição brasileira de 1934, ideias e valores essenciais do *welfare state* passaram a ser reconhecidos no Estado brasileiro. A Constituição de 1934 incluiu

disposições em prol da seguridade social em três áreas principais: saúde pública, previdência, e assistência social, como previsto nos artigos 121<sup>1</sup>, 138<sup>2</sup> e 170<sup>3</sup>.

Não obstante, muitas das previsões da Constituição de 1934 foram promessas não cumpridas, mesmo após serem reafirmadas nas Constituições democráticas de 1946 e 1988. Esta última, expressamente comprometida a “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar” (Brasil, 1988a, preâmbulo), tendo “como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (Brasil, 1988a, art. 193).

Tem-se que, a Constituição brasileira de 1988 almejou a construção de um Estado de bem-estar social, resultado das conquistas alcançadas ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX, em relação aos direitos civis, políticos e sociais, respectivamente. Esses direitos foram conquistados de forma progressiva e entrelaçada, de modo que os últimos direitos sociais decorrem dos direitos políticos, os quais, por sua vez, se originam dos primeiros (direitos civis).

Na verdade, a industrialização e a urbanização observadas ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX foram fundamentais para o surgimento do Estado de bem-estar social. Isso ocorreu devido à necessidade de estabelecer uma rede de seguridade social, impulsionada pelo aumento dos acidentes de trabalho nas fábricas e indústrias, que resultou no crescimento exponencial do número de pessoas com lesões graves e óbitos, que deixaram muitos filhos órfãos. Essa situação demandava a proteção estatal, tanto do ponto de vista ético-humanitário, quanto econômico, especialmente, considerando que a arrecadação tributária do Estado foi potencializada pela industrialização e pela expansão da produção (Marshall, 1967; Vianna, 1998).

A propósito, ao examinar cuidadosamente o contexto histórico e político dos séculos XVIII, XIX e XX, pode-se constatar que, além das razões morais e econômicas, a construção

---

<sup>1</sup> “A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. § 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: [...] h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte” (Brasil, 1934, seção III, tít. IV, art. 121).

<sup>2</sup> “Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar; [...] c) amparar a maternidade e a infância; d) socorrer as famílias de prole numerosa; [...] f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis” (Brasil, 1934, seção III, tít. IV, art. 138).

<sup>3</sup> “O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor: [...] 4º) a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará a aposentadoria ou reforma, que, nesse caso, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço público efetivo, nos termos da lei, será concedida com os vencimentos integrais; 5º) o prazo para a concessão da aposentadoria com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar; 6º) o funcionário que se invalidar em consequência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, qualquer que seja o seu tempo de serviço; serão também aposentados os atacados de doença contagiosa ou incurável, que os inabilite para o exercício do cargo [...]” (Brasil, 1934, seção III, tít. VII, art. 170).

do Estado de bem-estar social teve motivos políticos e ideológicos significativos. De fato, o surgimento do Estado de bem-estar social representou uma resposta política e ideológica para proteger e, até mesmo, fortalecer o capitalismo, em contraposição ao socialismo, cuja ascensão culminou na Revolução Russa de 1917 e no estabelecimento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas em 1922, como uma alternativa ao sistema capitalista.

Portanto, a construção do Estado de bem-estar social não foi apenas uma concessão benevolente do capitalismo, mas sim uma medida indispensável para atender às aspirações sociais e democráticas que surgiram no século XVIII, se fortaleceram no século XIX e se impuseram diante dos desafios do século XX, especialmente durante os períodos das grandes guerras e entre guerras (Marshall, 1967; Vianna, 1998). Em apoio às preocupações e soluções propostas por Marshall, adverte Vianna (1998, p. 17): é preciso “libertar-se de uma vez por todas do escândalo da indigência física para a qual não existe justificativa nem econômica nem moral”.

Expostos os motivos (ético-humanitário, econômico e social) que revelam a conveniência e, até mesmo, a necessidade da construção do Estado do bem-estar social, surgiu a questão: como fazê-lo?

A resposta é encontrada em Marshall (1967, p. 94):

O Estado garante um mínimo de certos bens e serviços essenciais (tais como assistência médica, moradia, educação, ou uma renda nominal mínima (ou salário-mínimo) a ser gasto em bens e serviços essenciais — como no caso da lei que dispõe sobre a aposentadoria por velhice, benefícios de seguro e salários-família.

Eis a fórmula econômico-social hábil à construção do bem-estar social que deve existir nos Estados, garantindo que todos sejam beneficiários de serviços públicos sociais, como saúde pública, previdência e assistência social, gratuitamente prestados pelos governos. Nesta direção, o Estado de bem-estar social surge como uma solução política, econômica e social virtuosa, revelada pelo “modelo da democracia social”, que busca fortalecer o capitalismo por meio de conquistas sociais e políticas públicas universais. Contrariamente ao que pode parecer à primeira vista, não há um antagonismo invencível entre o socialismo e o capitalismo, os quais podem ser equilibrados pelos instrumentos democráticos disponíveis para os cidadãos, promovendo “a democratização social do capitalismo” (Vianna, 1998, p. 26).

Desta forma, *o welfare state* emerge como uma solução política, ideológica e econômica bem-sucedida, que deu origem ao modelo “capitalista social-democrata” como uma alternativa ao socialismo e ao fascismo que surgiram na Europa na primeira metade do século XX. Para

alcançar esse objetivo, o *welfare state* conciliou e equilibrou as virtudes do socialismo e do capitalismo com a democracia, tendo como princípios fundamentais a cidadania, a solidariedade, o universalismo, a dignidade da pessoa humana e o pleno emprego. Isso resultou na construção de um ciclo virtuoso capaz de superar os desafios oriundos da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e proporcionar desenvolvimento, segurança e bem-estar social aos países que adotaram esse modelo (Esping-Andersen, 1995; Kerstenetzky, 2012).

Apesar disso, a globalização da economia, a transição da matriz industrial para a de serviços e o envelhecimento das populações, devido ao aumento da expectativa de vida e à redução da taxa de natalidade, foram realidades que trouxeram pressões e contestações ao *welfare state* construído no pós-guerra e que vigorou nas décadas seguintes. O panorama observado após os anos 1970 exigiu novas reflexões sobre o modelo político-econômico, que trouxe prosperidade e estabilidade ao longo do terceiro quarto do século XX. O caminho proposto pelos neoliberais incluiu a conversão dos benefícios universais em seletivos, com a redução da seguridade social e, até mesmo, a privatização (Esping-Andersen, 1995; Kerstenetzky, 2012).

Foi nesse desafiador cenário global, e também interno, que teve lugar a ANC, na qual as questões relativas à previdência social e aos regimes previdenciários próprios foram objeto de amplas discussões e propostas. Isso aconteceu na busca pela consagração do Estado de bem-estar social almejado pelos constituintes de 1987 e 1988, mesmo diante do aumento da expectativa de vida, da queda da taxa de natalidade e das crises econômicas que marcaram os anos 1970 e 1980.

Apesar desse contexto de incertezas, os constituintes decidiram em prol da “natureza protetiva do sistema de previdência expressa na Carta Constitucional de 1988” (Costa, 2007, p. 424), motivo pelo qual a Constituição Federal de 1988 é reconhecida como “marco de garantia de direitos ao cidadão” (Bertussi; Tejada, 2003, p. 34).

## **2.2. Previdência Social e RPPS**

O termo “previdência” significa precaução, prudência, prevenção (Fernandes, 1956; Koogan; Houaiss, 1998). Nesse sentido, a expressão “previdência social” está atrelada às ideias de amparo, segurança e proteção das pessoas e seus dependentes diante dos infortúnios da vida (Laubé, 1997; Mendes *et al.*, 2009; Moreira, 1953; Nogueira, 2012; Silva; Costa; Silva, 2015; Zanirato, 2003).

No plano internacional, o tema da previdência social tem sido objeto de preocupações e políticas públicas desde a denominada Lei dos Pobres (*Poor Law*), publicada na Inglaterra em 1601. A legislação alemã aprovada no final do Século XIX sob a influência de Otto von Bismarck foi outro importante marco normativo internacional em relação à temática previdenciária.

O modelo Bismarckiano foi estruturado por categoria profissional, a partir de contribuições compulsórias, e passou a ser adotado em diversos países. A Lei de Previdência Social (*Social Security Act*) promulgada nos Estados Unidos em 1935 também foi importante instrumento normativo, especialmente para o enfrentamento da crise econômica e social decorrente da quebra da bolsa em 1929. O cenário internacional de instabilidades e graves consequências econômicas e sociais foi potencializado pela Segunda Grande Guerra. Foi esse contexto marcado por mortes, doenças, miséria e desemprego que orientou a formulação na Inglaterra do Plano Beveridge (*The Beveridge Report*), aprovado em 1942 e dotado de maior abrangência em relação aos anteriores. Todos eles, entretanto, foram importantes instrumentos protetivos na esfera internacional, cada um ao seu tempo e ao seu modo (Braga *et al.*, 2020; Moraes, 2021; Nogueira, 2012; Silva; Costa; Silva, 2014).

Soma-se a esses marcos, no ápice normativo internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, cujo art. 25, nº 1, confere a toda pessoa o “direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle” (United Nations, [s.d.], p. 6).

Há muito, portanto, a questão previdenciária tem sido objeto de preocupações na esfera internacional, com a aprovação de diversos instrumentos protetivos desde a *Poor Law* inglesa. No que tange, especificamente, à evolução histórica da temática no Brasil, é marcada pela existência de três períodos distintos: antes da Constituição de 1988; o advento da referida Carta; e a Emenda Constitucional nº 20, de 1998<sup>4</sup> (Nogueira, 2011, 2012).

As primeiras leis previdenciárias surgem no país muito antes da Constituição de 1988, mais especificamente, no final do Século XIX, em prol dos “empregados dos Correios” (art. 193-194, do Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888), dos “empregados da Imprensa Nacional” (art. 13-15, do Decreto 10.269, de 20 de julho de 1889) e “para o pessoal de cada uma das estradas de ferro do Estado” (art. 7º, § 6º, 1º, da Lei nº 3.397, de 24 de novembro de

---

<sup>4</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm). Acesso em: 29 fev. 2024.

1888). Consta-se, portanto, que os primeiros normativos previdenciários brasileiros surgiram no período imperial.

Ainda no final do século XIX, mas já na República, também merecem destaque o Decreto nº 942-A, de 31 de outubro de 1890, que criou o “Montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda” (Brasil, 1980a, *online*); o Decreto nº 221, de 26 de fevereiro de 1890, que concede “aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil direito à aposentadoria” (Brasil, 1980b, *online*); e o Decreto nº 565, de 12 de julho de 1890, que confere “aos empregados de todas as estradas de ferro geraes da Republica direito de aposentadoria” (Brasil, 1980c, *online*).

São esses os diplomas legais brasileiros que estabeleceram os primeiros regimes previdenciários próprios, pois “cuidaram das aposentadorias de outras categorias de trabalhadores ligados ao serviço público” (Laubé, 1997, p. 308). De fato, no início, os esquemas de proteção limitavam-se ao setor público: militares, funcionários civis e empregados estatais – classes com maior poder de barganha perante o governo” (Calazans; Caetano, 2013, p. 17).

Além dos inaugurais regimes previdenciários próprios federais, vale registrar que, também, foram instituídos alguns estaduais e municipais. A propósito, merecem destaque os primitivos regimes previdenciários próprios dos servidores públicos do Estado da Bahia e de Minas Gerais, instituídos em 1895 e em 1912, em virtude das Leis estaduais nº 116<sup>5</sup> e nº 588<sup>6</sup>, respectivamente, e do Município de Santos, criado pela Lei municipal nº 461, de 31 de maio de 1911: “Crea a Caixa Beneficente dos Funcionarios Municipaes de Santos” (Santos, 1911, *online*).

Não obstante, é o Decreto nº 4.682, de 1923 (Lei Eloy Chaves)<sup>7</sup> que é considerado o grande marco normativo previdenciário nacional, ao assegurar a aposentadoria aos ferroviários empregados das empresas privadas (Braga *et al.*, 2020; Favoni; Souza, 2004; Laubé, 1997; Nogueira, 2012; Oliveira *et al.*, 2021; Silva; Costa; Silva, 2015; Zanirato, 2003).

Nesse longo primeiro período histórico anterior à Constituição Federal de 1988, houve, portanto, o surgimento dos primeiros regimes previdenciários próprios, além do grande diploma normativo da previdência social destinado aos trabalhadores da iniciativa privada (o Decreto nº 4.682, de 1923).

<sup>5</sup> Ver mais em: <https://iaf.org.br/previdencia-do-servidor-publico-da-bahia-o-que-mudou-em-vinte-anos/>. Acesso em: 29 fev. 2024.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/588/1912/#:~:text=Cria%20a%20%E2%80%9CCaixa%20Beneficente%20dos,administra%C3%A7%C3%A3o%20da%20Secretaria%20das%20Finan%C3%A7as>. Acesso em: 29 fev. 2024.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-norma-pl.html>. Acesso em: 29 fev. 2024.

Além disso, a partir e em virtude da referida Lei Eloy Chaves, a temática previdenciária passou a ser objeto de maior preocupação por parte dos legisladores brasileiros, como ocorreu na Assembleia Constituinte de 1933 e 1934, com a “instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte”, nos termos da letra “h” do § 1º do art. 121 da Constituição de 1934. Ademais, o art. 170 determinou a aprovação do “Estatuto dos Funcionários Públicos” e consagrou expressamente o direito de aposentadoria dos servidores (Brasil, 1934).

Ainda em relação aos diplomas normativos que precederam à Constituição de 1988, também merece destaque o Decreto-lei nº 288, de 1938, que criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE). Esse instituto visava beneficiar funcionários civis, interinos e comissionados, bem como os empregados vinculados ao IPASE e, facultativamente, todos os que exercerem função pública ou civil ou militar, federal, estadual, ou municipal, incluídos os membros do Poder Legislativo e do Executivo (Brasil, 1938).

A Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, denominada Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), foi outro importante marco na tentativa de parcial unificação da legislação previdenciária brasileira no plano federal (Braga *et al.*, 2020; Favoni; Souza, 2004; Laubé, 1997; Oliveira *et al.*, 2021; Silva; Costa; Silva, 2014).

Vale registrar, todavia, que a LOPS ressalvou e preservou os regimes previdenciários próprios federais, estaduais e municipais existentes em prol dos respectivos servidores: “os servidores civis e militares da União, dos Estados, Municípios e dos Territórios bem como os das respectivas autarquias, que estiverem sujeitos a regimes próprios de previdência” (Brasil, 1960, art. 3º, inciso I). Assim, tal lei não alcançou os servidores federais, estaduais e municipais beneficiários de “regimes próprios de previdência”, conforme os termos expressos na referida legislação federal.

Esses foram, em síntese, os principais marcos normativos da previdência social no Brasil, no período anterior à Constituição Federal de 1988, com o surgimento dos primitivos regimes previdenciários próprios para determinadas categorias de funcionários públicos, e de um amplo regime geral, destinado aos empregados da iniciativa privada e, também, para os funcionários públicos desprovidos de regime próprio.

Exposto o primeiro grande período histórico e normativo, passa-se ao exame do segundo período, marcado pela ANC e que ensejou a promulgação da Constituição de 1988.

Em artigo seminal publicado na Revista de Administração Pública em 1987, Horta (1987) apresentou reflexões teóricas relevantes sobre o surgimento, a legitimidade, os

fundamentos, a extensão e a função do Poder Constituinte originário e da Assembleia Constituinte.

O Poder Constituinte originário surge em razão de alguma ruptura institucional-estatal, como nos casos de independência, de revolução e de golpe de Estado, de modo a autorizar a instalação de uma Assembleia Constituinte, para a construção ou a reconstrução do Estado, dos poderes políticos, das funções estatais e das estruturas da Administração Pública, sem nenhum vínculo nem subordinação com o Estado anterior e com o governo pretérito. Assim, o Poder Constituinte originário tem plena liberdade para edificar o novo Estado por meio da Assembleia Constituinte.

Coerente com essas premissas, Horta (1987, p. 38-39) conclui que são atribuições que pertencem “à Assembleia Constituinte as grandes decisões sobre a forma de governo e de estado, a organização e a competência dos poderes estatais, a fixação dos poderes estatais, a fixação dos direitos e garantias individuais, a formulação de novas instituições”. Daí a importância da realização de uma Constituinte na formação de um Estado: “A História demonstra que a Assembleia Constituinte é sempre um marco na vida de uma nação” (Horta, 1987, p. 38).

Foi o que ocorreu no Estado brasileiro nos anos de 1987 e 1988, com a reconstrução da República Federativa a partir de novos pilares, em prol da cidadania e do bem-estar do povo, em contexto favorável à instituição e ao fortalecimento de políticas públicas e de seguridade social, como a previdência social.

No que tange, especificamente, aos anteriores regimes previdenciários próprios federais, estaduais e municipais existentes ao tempo da ANC, os constituintes de 1987 e 1988 decidiram pela manutenção e, também, pela possibilidade da instituição de novos, pelos entes federativos, conforme autorização expressa no parágrafo único do art. 149: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social” (Brasil, 1988a, art. 149). Ademais, houve a possibilidade de os estados, o Distrito Federal e os Municípios instituírem regimes próprios de previdência, o que ocasionou a criação de expressivo número de novos RPPS ou, conforme as palavras e conclusões de Laubé (1997, p. 318), “houve uma proliferação de órgãos de previdência no âmbito municipal”.

Além do referido parágrafo único do artigo 149, também merece destaque o § 2º do art. 202 aprovado pelos constituintes de 1987 e 1988, com a expressa previsão de diversos sistemas de previdência no país e o reconhecimento da contagem recíproca do tempo de contribuição em

todos os níveis da Administração Pública e na esfera privada, tanto urbana quanto rural, conforme se infere dos termos do § 2º:

Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei (Brasil, 1988a, art. 202).

Exposto o segundo período, marcado pelo advento da ANC e da promulgação da Constituição Federal de 1988, com a autorização prevista no parágrafo único do art. 149, cabe apresentar o terceiro e último período relativo à temática previdenciária no Estado brasileiro.

O atual período teve início em 1998, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20 e a aprovação da Lei nº 9.717, novo marco institucional com regras gerais para todos os entes federativos dotados de RPPS.

Esse novo marco institucional geral tem como bases a preservação do caráter contributivo-solidário, de um lado, e o equilíbrio financeiro-atuarial, de outro lado, conforme revelam a redação vigente do art. 40 da Constituição Federal e o art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998. Ainda, vale registrar que a Emenda Constitucional nº 41 (2003) e a Emenda nº 103 (2019), alteraram e complementaram o disposto na Emenda nº 20, de 1998, com repercussões na administração RPPS e, também, na concessão e no pagamento de aposentadorias e pensões. Assim, apesar das modificações implementadas, as emendas constitucionais ainda mantiveram os diferentes regimes previdenciários próprios dos entes federativos.

Estudados todos os períodos históricos da previdência social no país, evidenciou-se que há diferentes sistemas previdenciários coexistentes no Estado brasileiro. O primeiro é o RGPS, que é público e administrado pelo INSS, em prol de trabalhadores celetistas (da iniciativa privada e de empresas públicas e sociedades de economia mista), de servidores públicos não filiados a regimes previdenciários próprios e de outras pessoas interessadas. O segundo sistema é o RPPS, que engloba centenas de regimes previdenciários próprios federais, estaduais, municipais e distritais. Trata-se de sistema previdenciário público e específico para determinados servidores públicos titulares de cargo efetivo, próprios de cada ente federativo (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), para fins de pagamentos futuros a título de aposentadoria (para o servidor) e pensão (para dependentes, em caso de falecimento do servidor). Por fim, também há o denominado RPC, que é privado e facultativo, destinado à complementação da previdência pública, cujo escopo é gerar renda adicional na aposentadoria (Bertussi; Tejada, 2003; Corrêa; Queiroz; Ribeiro, 2014; Moraes, 2021; Siviero, 2019).

No que tange, especificamente, ao RPPS, que é o objeto central deste trabalho, a União, os estados, o Distrito Federal, municípios que são capitais e, também, muitos outros, são dotados de regimes previdenciários próprios, um para cada ente federativo (Corrêa; Queiroz; Ribeiro, 2014).

Quanto ao custeio, cada RPPS é mantido pelo respectivo ente federativo instituidor, vale dizer, União, estado, Distrito Federal ou município, conforme o caso, e por seus servidores públicos efetivos, por meio de contribuição previdenciária mensal obrigatória.

Não obstante, tem-se que o maior desafio enfrentado está atrelado ao desequilíbrio financeiro-atuarial dos primitivos regimes previdenciários próprios surgidos nos dois primeiros períodos históricos, ou seja, antes da Emenda Constitucional nº 20 e da Lei nº 9.717, ambas de 1998 (Nogueira, 2011, 2012). Em reforço, Rabelo (2001, p. 86) revela preocupação: “Verificou-se também a enorme dificuldade, senão a impossibilidade, de manter esses Regimes Próprios de Previdência numa trajetória de equilíbrio financeiro e atuarial”.

Ainda a propósito da temática, Kroth e Goularte (2019, p. 46) pesquisaram 15 municípios e os respectivos RPPS, à vista dos quais concluíram que “todos os municípios estudados apresentaram resultados deficitários, com exceção do município de Mato Leitão que no ano de 2017 atingiu o equilíbrio atuarial”.

Diante desse cenário, Braga *et al.* (2020, p. 16) observaram que o principal objetivo das emendas constitucionais que trataram do RPPS “[...] passou a ser o controle do déficit financeiro e atuarial do fundo previdenciário de todos os nossos entes federativos, que culminou com a publicação da Emenda Constitucional n. 103”.

Braga *et al.* (2020, p. 112) também sustentam que a problemática do “déficit financeiro dos entes federativos” é potencializada por motivações políticas, a partir das quais governantes e administradores públicos passam a efetuar a manipulação de premissas atuariais, a fim de “utilizar os recursos dos planos previdenciários públicos”, para “aumentar a chance de reeleição” (Siviero, 2019, p. 2).

Sob todos os prismas, portanto, o RPPS tem sido objeto de intensa análise crítica na literatura especializada, a qual, todavia, é limitada em relação à origem, às razões e às discussões que conduziram os constituintes de 1987 e 1988 a escolherem a opção político-administrativa em prol da consagração e, até mesmo, da possibilidade de criação de novos RPPS pelos entes federativos. Sanar essa lacuna é o objetivo central deste trabalho, tendo em consideração os múltiplos fluxos que geraram a ANC e a aprovação do parágrafo único do art. 149 da Constituição promulgada em 1988.

### 2.3. Políticas Públicas, Previdência Social e Modelo dos Múltiplos Fluxos

O campo de estudos de políticas públicas tem merecido atenção e pesquisas específicas há quase cem anos. O percurso, desde o surgimento da área do conhecimento científico e acadêmico, é apresentado por Agum, Riscado e Menezes (2015), com a exposição de conceitos importantes e das contribuições mais relevantes na literatura.

Nesse sentido, Agum, Riscado e Menezes (2015, p. 16) definem “política pública como o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo ‘colocar o governo em ação’”. Apesar do conceito proposto, os autores reconhecem a multiplicidade encontrada na literatura especializada e chegam a destacar a definição de autoria de Thomas Dye (1984, p.2), para quem política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Segundo Dye (1984), portanto, não só a ação governamental propriamente dita, mas também a inércia e a omissão são consideradas políticas públicas, como também já tinham sustentado Bachrach e Baratz na década de 1960<sup>8</sup>.

Sob essa perspectiva, Brasil e Capella (2016, p. 75) ressaltam que “[...] o que determina o que é ou não é uma política pública é a personalidade jurídica do ator protagonista”. Em outras palavras, é política pública somente quando emanada de ator estatal”. É o que ainda conclui Brasil (2013, p. 46): “[...] o campo das políticas públicas se propõe, portanto, a entender o Estado em ação, suas escolhas pelo que fazer e pelo que não fazer”.

Também com o destaque para o ator estatal, Jannuzzi (2014, p. 35) define políticas públicas “como o conjunto de decisões tomadas pelas instituições de Estado visando à solução de um problema ou ao redirecionamento de uma tendência, com a intenção de orientar sua evolução para um fim estabelecido desejável”. Nesta direção, Silva, Costa e Silva (2014, p. 70) conceituam políticas públicas como “todas as políticas e ações realizadas pelo Estado para satisfazer os interesses gerais da coletividade através dos recursos públicos”.

Não obstante, Brasil e Capella (2016 p. 74) reconhecem que não existe uma “definição de políticas públicas precisa e universal”. Igual conclusão é sustentada por Souza (2002, p. 4): “Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”.

Seguindo a linha de raciocínio de Dewey<sup>9</sup>, Parsons (2007) observa que as políticas públicas dizem respeito ao público e seus problemas, à definição de questões e problemas e à formação da agenda política. Por isso, Parsons (2007) ressalta, na esteira de Dye, que o campo

<sup>8</sup> BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Decisions and nondecisions: An analytical framework. *American Political Science Review*, v. 57, n. 3, p. 632-642, 1963.

<sup>9</sup> DEWEY, J. *The public and its problems*. New York: Holt, 1927.

envolve os estudos sobre o que fazem os governos, os motivos pelos quais fazem e quais os seus efeitos.

Também com o destaque para o papel e a atuação do governo, Gottems *et al.* (2013, p. 512) definem políticas públicas como “o estudo do governo em ação e/ou do conjunto de ações que este realiza, ou não, para alcançar objetivos em relação a um problema ou conflito social”.

Consideradas as definições da literatura especializada, tem-se que política pública é toda ação do Estado voltada à resolução ou mitigação de algum problema social, em favor da coletividade ou de parcela dela, com o emprego de recursos financeiros públicos, tendo em consideração as razões que conduzem à formação da agenda, os motivos da atuação dos governos e os respectivos efeitos.

À vista dessas definições, portanto, é possível afirmar que a previdência social é uma política pública propriamente dita, já que visa à proteção social conferida pelo Estado aos trabalhadores em geral e suas famílias, em relação aos naturais infortúnios da vida, como doenças, desemprego, miséria, velhice, falecimento.

Some-se a isso que, a previdência social também é um importante instrumento de redistribuição de renda e de combate à pobreza, especialmente, dos idosos e incapacitados para as atividades laborais (Barbosa; Costanzi, 2009; Favoni; Souza, 2004; Silva; Costa; Silva, 2014). Sob todos os prismas, portanto, “os RPPS e o RGPS são políticas públicas” (Medeiros; Souza, 2014, p. 606).

A partir dessas premissas e conclusões, questiona-se sobre a lente teórica adequada para a realização de pesquisa, que envolve a política pública previdenciária relativa ao RPPS. O Modelo dos Múltiplos Fluxos desenvolvido por John Wells Kingdon está consagrado no Brasil e no exterior para fins de pesquisas e estudos sobre políticas públicas, conforme reconhecem diferentes autores:

A partir dos estudos analisados, verificou-se que tanto a amplitude das variáveis como a incorporação da ambiguidade nas decisões sobre políticas públicas, bem como a valorização da consistência das ideias contidas nas propostas, constituem-se grandes contribuições do modelo de Kingdon (2003)<sup>10</sup> para o estudo das políticas de saúde no Brasil (Gottems *et al.*, 2013, p. 518).

Dentre as matrizes de análise de políticas públicas existentes, o modelo de fluxos múltiplos (*multiple streams framework*, Kingdon, 2003<sup>11</sup>), cuja primeira formulação data dos anos 1970 visando analisar as políticas de saúde e transporte nos EUA, vem ganhando expressão desde os anos 2000 em distintos estudos de casos, notadamente no Brasil (Metten *et al.*, 2015, p. 921).

---

<sup>10</sup> KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

<sup>11</sup> Idem.

Contudo, concede-se, protagonismo, neste trabalho, ao *Multiple Streams Model*, de John Kingdon. [...]. O modelo de Kingdon tornou-se referência na análise de políticas públicas para pesquisadores que priorizam a centralidade dos governos nesse processo (Teixeira; Ornelas, 2018, p. 184-199).

De fato, os trabalhos realizados por Kingdon sobre políticas públicas (*policy process*), agenda governamental (*agenda setting*), janela de oportunidade (*policy window*) e humor nacional (*national mood*) influenciaram as publicações internacionais e brasileiras sobre esses assuntos, em virtude da consagração do Modelo dos Múltiplos Fluxos (*multiple streams model*).

Conforme Kingdon, (2007, p. 222), agenda é definida como “[...] a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associada às autoridades”. Sob esse prisma, as “iniciativas legislativas de grande porte” constituem importante exemplo prático de inclusão de temas ou problemas na agenda política (Kingdon, 2007, p. 222).

Ainda de acordo com o Modelo de Kingdon, há três grandes correntes dinâmicas que podem conduzir à abertura de janela de oportunidade em favor de agendas: (i) o fluxo de problemas; (ii) o fluxo de soluções e; (iii) o fluxo político. A corrente de problemas diz respeito às causas e motivações que dão ensejo à inclusão de temas na agenda pública. Essas razões podem ser indicadores sociais e econômicos, a superveniência de eventos ou crises relevantes e/ou o monitoramento governamental em relação a gastos públicos. Já o fluxo de soluções envolve as ideias, propostas, alternativas, com destaque para a exequibilidade e aceitação na sociedade civil. O terceiro, e último fluxo, é o político, atrelado ao humor nacional, à organização das forças políticas e/ou à mudança de governo.

É a conjunção desses três fluxos que ocasiona a abertura de uma janela de oportunidade para que problemas ingressem na agenda, com a atuação ou o auxílio dos denominados “empreendedores políticos”, que são atores políticos relevantes e que devem estar prontos para construir ou, ao menos, facilitar a convergência dos fluxos (Capella, 2006; Gomide, 2008; Gottens *et al.*, 2013; Menezes; Souza, 2017; Menicucci; Brasil, 2010; Oliveira *et al.*, 2021; Silva, 2018; Teixeira; Ornelas, 2018).

Somados, os três fluxos conduziram à janela de oportunidade ocorrida no Brasil em 1987 e 1988, com a realização da ANC (Brandão, 2011; Moreira, 2017; Oliveira *et al.*, 2021; Scheffer, 2017), que marcou a reconstrução do Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito e a inclusão da cidadania e de políticas públicas na agenda, de modo a ensejar, dentre muitas outras discussões e deliberações políticas e administrativas, amplas reflexões sobre as questões previdenciárias em geral.

Dessa forma, houve o ingresso da questão relativa à previdência social na agenda como política pública primordial no Estado brasileiro, uma vez incluída a problemática alusiva aos Institutos de Previdência próprios de servidores públicos estaduais e municipais existentes ao tempo da ANC e que, ao final dos trabalhos, gerou a consagração e a ampla autorização dos RPPS no parágrafo único do art. 149 da Constituição promulgada em 1988.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No que tange aos métodos de pesquisa científica, inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica. Isso envolveu a coleta e a leitura de artigos e outros trabalhos científicos sobre a ANC e a história, a administração, as dificuldades e os desafios para a efetivação da política pública de previdência social no país e dos sistemas previdenciários brasileiros, com destaque para o RPPS.

Nessa direção, realizou-se uma pesquisa teórica, sob abordagens qualitativa, descritiva e histórica, a partir de levantamentos bibliográfico e documental, com foco especial no RPPS e na ANC. Para tanto, a pesquisa foi efetuada à vista dos anais, atas e diários da ANC, que contêm as propostas, discussões e deliberações, as quais foram encontradas e estão disponíveis nas páginas eletrônicas oficiais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Tal material foi examinado e interpretado a partir de categorias analíticas que basearam em cada um dos três fluxos teóricos do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon: o fluxo de problemas, o fluxo de soluções, e o fluxo político.

A escolha da pesquisa qualitativa se mostra adequada diante do objetivo do estudo, que busca “verificar de que modo as pessoas consideram uma experiência, uma ideia” (Câmara, 2013, p. 181). Isso inclui examinar as propostas e alternativas relacionadas à problemática dos regimes previdenciários próprios durante os trabalhos da ANC e a decisão política e administrativa dos constituintes. Tais aspectos não podem ser quantificados, nem mensurados, envolvendo elementos subjetivos inerentes à abordagem qualitativa (Okano, 2018).

No que tange aos objetivos da pesquisa, e tendo em vista a classificação de Oliveira (2016), a pesquisa caracteriza-se como descritiva, uma vez que a busca realizada teve como escopo descobrir, descrever detalhadamente e interpretar fatos ocorridos nos anos de 1987 e 1988, em relação à autorização da existência e da ampliação dos regimes previdenciários próprios durante a ANC. Isso envolveu a análise do fluxo de problemas existentes, das soluções propostas e dos atores políticos que ocasionaram a abertura da janela de oportunidade e a aprovação do texto original do parágrafo único do art. 149 da Constituição de 1988. Trata-se de uma pesquisa mais “abrangente, permitindo uma análise do problema de pesquisa em relação aos aspectos sociais, econômicos, políticos, percepções de diferentes grupos, comunidades, entre outros aspectos” (Oliveira, 2016, p. 68). Esses elementos são todos relevantes para a compreensão dos acontecimentos, discussões, propostas, correntes de pensamento e votações referentes à problemática pesquisada.

Quanto à pesquisa histórica, “caracteriza-se como uma abordagem sistemática por meio de coleta, organização e avaliação crítica de dados que tem relação com ocorrências do passado” (Padilha; Borenstein, 2005, p. 577). Daí a pertinência desta abordagem em decorrência da investigação e da análise dos anais, atas e diários da ANC de 1987 e 1988 que ensejaram a opção político-administrativa consubstanciada no RPPS.

Vale ressaltar que as pesquisas bibliográfica e documental foram realizadas tendo em consideração o método dialético. Sob essa abordagem, é importante observar e considerar “a contradição e o conflito; o ‘dever’; o movimento histórico; a totalidade e a unidade dos contrários; além de apreender, em todo o percurso de pesquisa, as dimensões filosófica, material/concreta e política que envolvem seu objeto de estudo” (Lima; Miotto, 2007, p. 39).

Ainda nesse sentido, Azevedo e Santos (2017) e Parmeggiani e Barcellos (2019) também defendem a utilização do método dialético para a investigação que envolve contraposição de ideias conflitantes, como as divergências nas propostas, justificativas, manifestações e deliberações em relação às soluções e alternativas quanto à administração da previdência dos servidores públicos apresentadas e debatidas durante os trabalhos da ANC.

Ainda em relação à metodologia empregada, foram examinados e analisados os anais com os Diários da ANC e as atas das sessões disponíveis nas páginas eletrônicas institucionais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Em primeiro lugar, portanto, a pesquisa teve em vista os 25 livros principais que contêm os Diários da ANC, indicados no Apêndice A ao final deste trabalho.

A partir dos livros, números de páginas e endereços eletrônicos oficiais então reunidos, as investigações foram realizadas por meio de buscas textuais com a utilização da sigla “RPPS”, da palavra “previdência” e das expressões “sistemas de previdência” e “regimes próprios”, a fim de identificar as vezes em que houve apresentação de alguma proposta, discussão ou deliberação sobre a temática objeto da pesquisa.

Salienta-se que a expressão “sistemas de previdência” foi escolhida para fins de busca e pesquisa por estar contida em dispositivos que tratam direta ou indiretamente do RPPS na Constituição promulgada em 1988, quais sejam, o parágrafo único do art. 149 e o § 2º do art. 202, nos seguintes termos, com o acréscimo dos destaques:

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social (Brasil, 1988a, art. 149).

§ 2º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei (Brasil, 1988a, art. 202).

Já a palavra “previdência”, a expressão “regimes próprios” e a sigla “RPPS” foram utilizadas nas buscas textuais por também estarem diretamente relacionadas à temática objeto da pesquisa. Por isso, foram utilizados os quatro critérios de pesquisa (“RPPS”, “previdência”, “sistemas de previdência” e “regimes próprios”) nas pesquisas realizadas nos anais, atas e sessões da ANC, à vista das categorias analíticas colhidas do Modelo de Kingdon (fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo político).

Para a melhor compreensão da metodologia utilizada e, também, dos resultados encontrados e da discussão realizada no capítulo subsequente deste trabalho, é importante registrar que a Constituinte de 1987 e 1988 foi inovadora, no tocante à organização dos trabalhos, em virtude da instalação de 8 Comissões Temáticas (Lima; Passos; Nicola, 2013), conforme indicadas no Apêndice B.

Também vale ressaltar que, as referidas 8 Comissões Temáticas foram subdivididas em 24 Subcomissões especializadas, 3 Subcomissões em cada Comissão, conforme a pertinência da matéria. Essa organização dos trabalhos, adotada na ANC, propiciou maior participação dos 559 constituintes, com a ampliação e o aprofundamento das discussões, o que gerou resultados específicos e positivos ao longo da pesquisa. Dessa forma, as 8 Comissões Temáticas foram fracionadas em 24 Subcomissões (Lima; Passos; Nicola, 2013) e indicadas no Apêndice C.

Em consequência dessa organização dos trabalhos, inúmeras audiências públicas, discussões e votações aconteceram durante a ANC, que desencadearam com a posterior aprovação dos textos de vários Anteprojetos, com as propostas de capítulos e dispositivos por temas específicos em cada Subcomissão. Em seguida, os 3 Anteprojetos de cada Subcomissão especializada foram submetidos à análise, discussão e votação na respectiva Comissão, com a aprovação do Anteprojeto consolidado em cada uma das 8 Comissões.

Em virtude da pertinência temática, os trabalhos da Comissão “Do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças” (Comissão 5) e da respectiva “Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas”, e da Comissão “Da Ordem Social” (Comissão 7) e da respectiva Subcomissão de “Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente” foram os mais importantes durante a investigação, na busca e na identificação dos dados para a resolução do problema de pesquisa e o alcance dos objetivos geral e específicos.

Assim, visando garantir uma coleta de dados mais abrangente e precisa, a pesquisa também foi efetuada com base nos Suplementos dos Diários da ANC, do Anteprojeto da “Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas” e do Anteprojeto da Comissão “Do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças”, em razão da aprovação e da inclusão do parágrafo único do art. 149 no bojo do capítulo do “Sistema Tributário, Orçamento e Finanças” da Constituição de 1988.

Por isso, foi necessária a verificação e análise dos Suplementos que contêm as atas com as primeiras audiências públicas, discussões e propostas apresentadas na “Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas”, com a utilização dos mesmos quatro critérios de pesquisa (“RPPS”, “previdência”, “sistemas de previdência” e “regimes próprios”), nos endereços eletrônicos oficiais indicados no Apêndice D.

Concluídas a verificação e a análise das audiências públicas, propostas, discussões e votações realizadas nas reuniões da “Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas”, também foram examinados os Suplementos dos Diários da ANC e do Anteprojeto da Comissão “Do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças”, conforme as informações, as referências e os endereços eletrônicos oficiais reunidos no Apêndice E.

Dessa forma, a pesquisa alcançou as audiências, discussões, propostas e votações realizadas tanto na “Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas”, quanto na Comissão “Do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças”, ambas com pertinência temática direta em relação ao objeto do parágrafo único do art. 149 da Constituição de 1988.

Para proporcionar o aprofundamento da investigação e ampliar os dados e resultados, também foram considerados os trabalhos específicos e os respectivos Suplementos da “Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente”, nos quais constam as audiências públicas realizadas nessa importante Subcomissão especializada da “Comissão da Ordem Social”, por serem as fontes originais do § 2º do art. 202 da Constituição promulgada em 1988. Essa pesquisa trouxe relevantes resultados encontrados nas atas das reuniões disponíveis nos endereços eletrônicos institucionais indicados no Apêndice F.

Conforme apresentado no Apêndice F, foram amplos os trabalhos realizados na Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, com várias audiências públicas para colher informações de autoridades e especialistas nos assuntos, como o então Ministro da Previdência e Assistência Social (MPAS), Raphael de Almeida Magalhães, que foi ouvido ao longo da 8ª reunião, e representantes da sociedade civil, como o presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (CBAP), Obed Dornellas Vargas, que participou e prestou informações na audiência pública realizada na 6ª reunião.

Findos os trabalhos nessa Subcomissão, o respectivo Anteprojeto aprovado foi submetido à Comissão da Ordem Social, na qual também houve discussões, propostas e votações sobre o problema central deste trabalho, conforme as atas das reuniões indicadas no Apêndice G.

Além das Comissões Temáticas e das respectivas Subcomissões especializadas, também vale registrar a existência e a importância da Comissão de Sistematização, com a atribuição de receber, organizar e consolidar todos os Anteprojetos das oito Comissões Temáticas em um único Anteprojeto de Constituição, para fins de análise, discussão e votação no Plenário da ANC.

Por isso, a pesquisa também alcançou os trabalhos realizados na Comissão de Sistematização, na qual houve muitas contribuições e manifestações específicas em sessões ordinárias e extraordinárias, cujas atas foram colhidas dos Suplementos disponíveis nos endereços eletrônicos oficiais indicados no Apêndice H.

Assim, mais do que os 25 livros principais da ANC, a pesquisa também foi realizada à vista dos Suplementos e Anteprojetos das Subcomissões e Comissões com pertinência temática ao objeto deste trabalho, incluída a Comissão de Sistematização, com a utilização dos mesmos critérios de busca textual: “RPPS”, “previdência”, “sistemas de previdência” e “regimes próprios”.

Somente após a verificação, análise e reflexão à vista dos Diários da ANC, complementados pelos Suplementos, Anteprojetos e Projetos disponíveis nas páginas eletrônicas oficiais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, foi possível alcançar os objetivos geral e específicos da pesquisa. Essa etapa envolveu um exame analítico de todas as propostas, justificativas, discussões e deliberações referentes aos diversos Institutos de Previdência de servidores públicos existentes em 1987 e que ocasionaram as redações finais do parágrafo único do art. 149 e o § 2º do art. 202 da Constituição promulgada em 1988, com a consagração e a autorização do RPPS e dos diferentes sistemas previdenciários ainda vigentes no país.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1. Fluxo de Problemas, ANC, Previdência Social e Regimes Próprios

A ANC foi uma janela de oportunidade aberta no Brasil em 1987 (Brandão, 2011; Moreira, 2017; Oliveira *et al.*, 2021; Scheffer, 2017) e que gerou significativas mudanças políticas, administrativas, econômicas e sociais no país (Bertussi; Tejada, 2003; Costa, 2007; Ferraz, 1992; Silva; Vacovski, 2015).

Nesse contexto, a ANC propiciou, dentre muitas outras reflexões e deliberações políticas e administrativas, ampla discussão sobre as questões previdenciárias em geral, incluída a problemática alusiva aos Institutos de Previdência próprios de servidores públicos, em virtude da coexistência do fluxo de problemas, do fluxo de soluções e do fluxo político delineados por John Kingdon no Modelo dos Múltiplos Fluxos (Capella, 2006; Gomide, 2008; Gottems *et al.*, 2013; Menezes; Souza, 2017; Menicucci; Brasil, 2010; Oliveira *et al.*, 2021; Silva, 2018; Teixeira; Ornelas, 2018).

De acordo com Kingdon, o fluxo de problemas é o complexo de eventos relevantes ou crises marcantes no Estado e na sociedade e que forcem a abertura de janela de oportunidade para eventuais mudanças (Capella, 2006; Gomide, 2008; Gottems *et al.*, 2013; Menezes; Souza, 2017; Menicucci; Brasil, 2010; Oliveira *et al.*, 2021; Silva, 2018; Teixeira; Ornelas, 2018).

No que tange às questões previdenciárias em geral, o fluxo de problemas foi evidenciado em muitas oportunidades durante a ANC. Por retratar com precisão a preocupação e, até mesmo, a irresignação de vários constituintes em relação à problemática previdenciária. Vale registrar, em primeiro lugar, a manifestação de inconformismo explicitada pelo constituinte Jamil Haddad (PSB-RJ): “[...] a aposentadoria hoje não é um prêmio, é um castigo” (Brasil, 1987a, p. 52).

O constituinte Paulo Macarini (PMDB-SC) também manifestou preocupação em evitar a repetição de graves situações prejudiciais aos segurados, como as ocorridas em várias instituições previdenciárias existentes no país: “Com isso evitaríamos as tristes experiências que tivemos neste País com os montepios da vida, que na verdade, enganaram a milhares e milhares de brasileiros com promessas que não se realizaram” (Brasil, 1987b, p. 185).

Na mesma linha de raciocínio, o constituinte Jorge Uequed (PMDB-RS) destacou a necessidade de ampliar a fiscalização em relação aos recursos com fins previdenciários, em razão da crise social gerada pela falta dos pagamentos devidos e que onera o Estado:

A manutenção pela União do monopólio da Previdência vai ser um processo de fiscalização da sociedade e de outro lado para impedir que o que os montepios criaram ontem, essas empresas de previdência privada vão criar amanhã. Porque não há nenhuma garantia do cidadão na continuidade do recebimento desses benefícios. E quando se tomar um volume tão grande de associados, passa a ser uma crise social e aí o Estado entra com recursos para abrandar (Brasil, 1987b, p. 186-187).

Ainda em relação ao fluxo de problemas, o constituinte Farabulini Júnior (PTB-SP) observou que as dificuldades financeiras e a inadimplência atingiam mais do que a Previdência Social, atrelada ao INSS, mas também os Institutos de Previdência, com graves consequências sociais lesivas à dignidade da pessoa humana:

Os institutos de aposentadoria, e mesmo a Previdência Social, com seus instrumentos de seguridade, na verdade não atendem as viúvas miseráveis e desamparadas que caminham neste País à cata de migalhas e de lentilhas, que nem sempre servem para que a sua dignidade possa alçar-se à dignidade da pessoa humana (Brasil, 1987c, p. 12).

Em reforço, o constituinte Jorge Uequet (PMDB-RS) alertou para a problemática do déficit dos Institutos de Previdência estaduais, a partir da experiência do exercício profissional na área:

[...] inclusive conheço com 8 anos de trabalho nesta área, constatamos de que entregue aos Estados, faliu em alguns deles e outros institutos de previdência ainda não estão falidos, porque os governadores não querem atestar isto (Brasil, 1987d, p. 175).

Também em relação aos Institutos de Previdência estaduais, e até municipais, outro problema em destaque consistiu na “crise de moralidade administrativa” (Franco, 1984, p. 7) denunciada pelo constituinte Paulo Macarini (PMDB-SC), com sérias consequências financeiras em prejuízo aos cofres públicos de Estados e Municípios:

Outro aspecto de extrema relevância diz respeito aos institutos estaduais e municipais, que hoje representam um excessivo ônus para os Estados e os Municípios. Evitar-se-ia também, Sr. Presidente, a acumulação das aposentadorias, muito comum, inclusive nesses crescentes episódios de escândalos, em que determinadas pessoas são guindadas a certos postos. Há exemplos, inclusive, no Estado de Santa Catarina, um Conselheiro do Tribunal de Contas ficou 15 minutos no Tribunal e, por equívoco do linotipista do Diário Oficial do Estado, saiu, primeiro, a aposentadoria, e, depois, a nomeação (Brasil, 1987e, p. 138).

Outro problema conexo à imoralidade administrativa, exposto durante os trabalhos da ANC, diz respeito aos notórios privilégios de poucos, em detrimento da grande maioria. Tanto que o constituinte Carlos Mosconi (PMDB-MG), relator da Subcomissão de Saúde, Seguridade

e do Meio Ambiente, defendeu a “supressão de privilégios pela unificação progressiva dos regimes públicos” (Brasil, 1987f, p. 14).

A propósito, o problema da injustiça previdenciária em decorrência de privilégios, denunciado durante a ANC, também já foi apontado e demonstrado na literatura científica: “Ou seja: o pagamento de aposentadorias e pensões oficiais reforça a desigualdade” (Hoffmann, 2008, p. 171).

A problemática também é apontada e demonstrada por Medeiros e Souza (2014), em decorrência da coexistência de diversos regimes e até mesmo de sub-regimes previdenciários, que potencializam as desigualdades no país:

O sistema previdenciário, no entanto, não é homogêneo. Não existe um regime previdenciário único, mas sim a combinação de uma série de regimes e sub-regimes com características próprias e impactos diferenciados sobre a desigualdade. [...] Direitos previdenciários diferenciados estabelecidos no passado têm e terão efeitos relevantes sobre a desigualdade ao longo de décadas. Seja qual for a origem dessa diferenciação, o fato é que políticas públicas como a previdência, cujos benefícios atuais são calculados em função de contribuições passadas, tendem a reproduzir vários tipos de desigualdades preexistentes. Há, portanto, políticas de larga escala por meio das quais o Estado amplifica as desigualdades no Brasil (Medeiros; Souza, 2014, p. 617-618).

Além dos problemas referentes a privilégios e injustiças, a ineficiência na fiscalização e no controle também foi apontada pelo constituinte Paulo Macarini (PMDB-SC) durante a ANC:

[...] terceiro ponto, o relativo à proposta que faço de que a previdência passe a ser monopólio da União, aliviando, sobretudo, a sobrecarga que os Estados e municípios têm com as aposentadorias e pensões e também tornando-se um grande sistema de controle para evitar as duplas, triplas, ou quádruplas aposentadorias em prejuízo do Erário (Brasil, 1987b, p. 185).

Em complemento, o constituinte Jorge Uequed (PMDB-RS) também manifestou preocupação com a imoralidade administrativa e com a ineficiência na fiscalização e controle, especialmente, nos Institutos de Previdência dos Estados e Municípios:

A falta de controle, a falta de fiscalização é muito menor na União do que acontece nos Estados da Federação e nos Municípios. Para facilitar, agora, essa fiscalização, propõe-se a administração tripartite da Previdência, com representantes do Governo, dos trabalhadores e dos empregadores. Então, centralizar para evitar a má distribuição desses recursos, que, inclusive, transformaram as previdências dos Estados hoje em verdadeiros cabides de empregos incontroláveis (Brasil, 1987e, p. 141).

Os mesmos problemas também foram reconhecidos e expostos pelo constituinte Carlos Mosconi (PMDB-MG), na qualidade de relator na Subcomissão de Saúde, Segurança e do Meio Ambiente: “Existe, muitas vezes, um cabide de emprego, existem sistemas absolutamente deficientes, que não resolvem, de nenhuma maneira, os problemas do segurado” (Brasil, 1987e, p. 137).

Assim, além das várias crises que marcaram os anos 1970 e o início dos anos 1980 - como a denominada “crise da previdência social”, graves eventos específicos relativos aos Institutos de Previdência próprios dos servidores estaduais e municipais também formaram e movimentaram o fluxo de problemas que propiciou a inserção dessas questões previdenciárias gerais e específicas sobre os primitivos regimes próprios na agenda pública nacional, conforme revela o Quadro 1.

#### **Quadro 1- Fluxo de problemas da previdência social e institutos de previdência**

<b>Problemas</b>
Ineficiência do Sistema Previdenciário Nacional
Insuficiência monetária de aposentadorias e pensões em geral
Inadimplência de Institutos de Previdência de Estados e Municípios
Sobrecarga dos cofres públicos estaduais e municipais
Imoralidade administrativa
Injustiça previdenciária em decorrência de alguns privilégios

Fonte: Resultados da pesquisa.

À vista do Quadro 1, foram apontados muitos problemas relevantes durante a ANC, tanto em relação à previdência social em geral, quanto aos Institutos de Previdência existentes em 1987, especialmente os estaduais e municipais. Esse fluxo de problemas contribuiu para que as questões previdenciárias em geral e, em especial, as relativas aos regimes previdenciários de funcionários públicos ingressassem na agenda e estivessem frequentemente na pauta das sessões das respectivas Subcomissões e Comissões Temáticas.

#### **4.2. Fluxo de Soluções, ANC, Previdência Social e Regimes Próprios**

Ainda de acordo com o Modelo de Kingdon, o segundo fluxo versa sobre as soluções, ou seja, as alternativas, ideias e sugestões para a resolução de problemas sociais e estatais identificados e incluídos na agenda política (Capella, 2006; Gomide, 2008; Gottens *et al.*,

2013; Menezes; Souza, 2017; Menicucci; Brasil, 2010; Oliveira *et al.*, 2021; Silva, 2018; Teixeira; Ornelas, 2018).

No que tange especificamente aos regimes previdenciários próprios de servidores, que foram objeto de discussão em 1987 e 1988, surgiram três correntes de pensamento durante as audiências e sessões de Subcomissões e Comissões da ANC. São elas, detalhadas a seguir.

#### *4.2.1. Primeira Corrente do Fluxo de Soluções: Monopólio da União sobre Previdência e Extinção dos Regimes Previdenciários Próprios*

A primeira corrente de pensamento em relação às soluções para a previdência social e os regimes previdenciários próprios existentes em 1987 e 1988 foi liderada pelos constituintes Paulo Macarini (PMDB-SC) e Jorge Uequet (PMDB-RS), ambos com experiência profissional na área. Eles defenderam a adoção do monopólio da União em matéria previdenciária, a imediata extinção dos diversos Institutos de Previdência e a incorporação de todos pela União, para fins de administração, fiscalização e controle unificados.

Na qualidade de ex-presidente do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), o constituinte Paulo Macarini (PMDB-SC) propôs, em várias oportunidades, o monopólio da União, com a incorporação de todos os regimes previdenciários próprios, incluídos os Institutos de Previdência estaduais e municipais, com a completa e imediata unificação do sistema previdenciário no país, tudo sob a administração, a fiscalização, o controle e a responsabilidade da União, conforme revelam as seguintes manifestações expressas durante a ANC:

Atualmente, cerca de cem milhões de brasileiros estão filiados ao SINPAS, como contribuintes e dependentes. Resta incorporar os servidores estaduais e municipais, não celetistas, os estatutários. Assim sendo, em linhas gerais, a presente proposta visa: a – constituir monopólio da União, a Previdência Social; b – autorizar a criação de plano complementar de aposentadoria; c – incorporar todos os Institutos, estaduais, municipais e particulares, unificando o sistema e aliviando elevadíssimos ônus dos Estados e Municípios; d – a União Federal incorpora todos os direitos e responsabilidades de todas as entidades previdenciárias do País (Brasil, 1987g, p. 152).

Senhor Presidente, quero que esta subcomissão examine uma proposta nesse sentido, que renovei agora através de uma emenda, estabelecendo que a previdência social é monopólio da União. Com isso nós alcançaremos alguns objetivos. Em primeiro lugar, passaria à responsabilidade da União todos os encargos e deveres dos institutos existentes no País, estaduais e municipais. A previdência social passaria a ter também não apenas a previdência compulsória, mas, também, a previdência voluntária. Com isso evitaríamos as tristes experiências que tivemos neste País com os montepios da vida, que na verdade, enganaram a milhares e milhares de brasileiros com promessas

que não se realizaram. Também há um aspecto que foi adotado pelo nobre relator, relativamente à administração colegiada pela previdência social. Apenas faço uma observação relativa a nível regional e nacional. Em linhas gerais, Sr. Presidente, são essas observações que gostaria de fazer que para os companheiros dessa subcomissão examinassem a fim de que pudéssemos, à época própria, já ter uma ideia, um estudo aprofundado, uma concepção sobre esses três pontos. Em primeiro lugar, a defesa da previdência social como um instituto, uma entidade que transmita a tranquilidade, seguridade e garanta o tratamento médico-hospitalar compatível com a dignidade humana, relativamente ao direito e defesa dos trabalhadores, a manutenção do seu poder aquisitivo, à dona de casa a equivalência com o trabalhador rural, terceiro ponto, o relativo à proposta que faço de que a previdência passe a ser monopólio da União, aliviando, sobremodo, a sobrecarga que os Estados e municípios têm com as aposentadorias e pensões e também tornando-se um grande sistema de controle para evitar as duplas, triplas, ou quádruplas aposentadorias em prejuízo do Erário. Para finalizar, nesse período de 10 meses que estive na presidência do IAPAS, fizemos uma reversão de expectativa, de um déficit previsto de 7 trilhões e 900 bilhões de cruzeiros houve um superavit de 6 trilhões e 500 bilhões de cruzeiros. Isso foi apenas uma demonstração, Sr. Presidente, de que a Previdência Social tem recursos próprios, tem condições financeiras para suportar os seus encargos (Brasil, 1987b, p. 185).

Por oportuno, convém registrar que o constituinte Paulo Macarini (PMDB-SC) ainda reafirmou as propostas acima ao ser questionado em relação ao Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), oportunidade na qual esclareceu que também deveria ser extinto tal como os Institutos de Previdência estaduais e municipais, com a imediata incorporação pela União.

O SR. PRESIDENTE (José Elias Murad) – Gostaria de dar um esclarecimento ao nobre Constituinte Paulo Macarini. Nessa sua proposta, S. Ex<sup>a</sup> inclui a proibição para os chamados institutos de seguridade fechada?

O SR. CONSTITUINTE PAULO MACARINI – A proposta é abrangente, Sr. Presidente. Abrange todos os Institutos dos Estados, dos Municípios, as aposentadorias complementares...

O SR. PRESIDENTE (José Elias Murad) – E até os particulares que são fechados.

O SR. CONSTITUINTE PAULO MACARINI – Inclusive o nosso glorioso Instituto de Previdência dos Congressistas (Brasil, 1987e, p. 139).

Os dados colhidos das atas revelaram, portanto, a ampla abrangência da solução sustentada pelo constituinte Paulo Macarini (PMDB-SC), em prol da completa unificação do sistema público previdenciário no Estado brasileiro sob o monopólio e a administração da União, com a imediata extinção dos regimes previdenciários próprios, incluídos os estaduais, municipais e até mesmo o IPC.

Na mesma linha de raciocínio, o constituinte Jorge Uequet (PMDB-RS) também apresentou proposta em prol do monopólio da União, da unificação do sistema previdenciário no país e da extinção e incorporação de todos os Institutos de Previdência: “3º – a seguridade será exercida apenas pela União, fazendo um processo único e nacional, pondo-se fim aos Institutos de Previdência Municipais, estaduais e incorporando-se à seguridade todo o sistema nacional” (Brasil, 1987g, p. 662).

À vista das propostas sustentadas pelos constituintes Paulo Macarini (PMDB-SC) e Jorgue Uequet (PMDB-SC), é possível concluir que a pesquisa evidenciou que houve durante a ANC a sustentação da solução que é defendida na atualidade por Freitas (2020, *online*): “É necessária a extinção dos regimes próprios para a consecução de um regime único de previdência social”.

Ademais, o constituinte Jorge Uequet (PMDB-RS) reiterou a defesa do monopólio da União em relação à previdência social no país, ao argumento de que os Institutos de Previdência dos Estados são deficitários e que a centralização se faz necessária para a preservação dos direitos previdenciários dos segurados:

Nós estamos pleiteando, eu faço parte do grupo de deputados que entende que a Previdência Social é monopólio da União, nós pretendemos, um grupo de parlamentares, estabelecer um monopólio da União para a Previdência Social, inclusive conheço com 8 anos de trabalho nesta área, constatamos de que entregue aos Estados, faliu em alguns deles e outros institutos de previdência ainda não estão falidos, porque os governadores não querem atestar isto. É preciso sempre centralizar a Previdência Social como uma obrigação da União, e aí nós estamos colocando propostas na Assembleia Nacional Constituinte permitindo este monopólio (Brasil, 1987d, p. 175).

Não bastasse, o constituinte Jorge Uequet (PMDB-RS) também pediu a palavra na sessão do dia 19 de maio de 1987 e voltou a defender a proposta da previdência social como monopólio da União, com a imediata extinção dos Institutos de Previdência estaduais e municipais, em prol da centralização, tudo para proporcionar melhor fiscalização:

O SR. CONSTITUINTE JORGE UEQUED - Nobre Constituinte Carlos Mosconi, V. ex.<sup>a</sup> me permite? Concordo com a proposta do Constituinte Paulo Macarini e queria salientar que o monopólio da União na Previdência estabeleceria também o fim dos institutos de previdência dos Estados e dos Municípios que se transformaram em verdadeiros cabides de empregos ou de máquinas eleitorais, desprestigiando a Previdência e onerando o cidadão em última análise. A manutenção pela União do monopólio da Previdência vai ser um processo de fiscalização da sociedade e de outro lado para impedir que o que os montepios criaram ontem, essas empresas de previdência privada vão criar amanhã Porque não há nenhuma garantia do cidadão na continuidade do recebimento desses benefícios. E quando se tomar um volume tão grande de associados, passa a ser uma crise social e aí o Estado entra com recursos para abrandar (Brasil, 1987b, p. 186-187).

Em complemento, o constituinte Jorge Uequet (PMDB-RS) reiterou as teses da unificação imediata e do monopólio da União, em prol da maior fiscalização e da moralidade administrativa:

O SR. CONSTITUINTE JORGE UEQUED) - Sr. Presidente, para contestar. A ideia, inclusive, da unificação partilha-se por todo o País, todos os congressos de trabalhadores, para a unificação da seguridade social nas mãos da União. O que ocorre nos municípios e nos Estados, na verdade, foi o fracasso da seguridade social. A falta de controle, a falta de fiscalização é muito menor na União do que acontece nos Estados da Federação e nos Municípios. Para facilitar, agora, essa fiscalização, propõe-se a administração tripartite da Previdência, com representantes do Governo, dos trabalhadores e dos empregadores. Então, centralizar para evitar a má distribuição desses recursos, que, inclusive, transformaram as previdências dos Estados hoje em verdadeiros cabides de empregos incontroláveis (Brasil, 1987e, p. 141).

Soma-se a isso, o importante argumento apresentado pela constituinte Abigail Feitosa (PMDB-BA), com a defesa da imediata unificação do sistema previdenciário nacional, em prol da isonomia dos trabalhadores em geral, celetistas e funcionários públicos, civis e militares, sem distinção:

A SRA. CONSTITUINTE ABIGAIL FEITOSA – Sr. Presidente, o que me preocupa é a criação de categorias diferentes entre os trabalhadores civis e militares, funcionários públicos, cada um com um direito diferente. Para ser mais justo, os trabalhadores, de modo geral, deveriam ter um sistema único e de acordo com a contribuição, porque há uma mixórdia de tanta aposentadoria, cada um por um canto. O sistema único seria mais justo e teríamos como cobrir melhor a população. Um grupo de servidores contribuem para os Estados, os federais contribuem para o INPS e os municipais para uma entidade própria do município. A unificação é mais justa (Brasil, 1987e, p. 139).

Com argumentação e solução similares, o constituinte Francisco Carneiro (PMDB-DF) também propôs a “criação de um Sistema Previdenciário próprio, administrado por uma só Entidade específica, de âmbito nacional, financiamento próprio, ao qual, todos os Municípios passassem a ser obrigatoriamente vinculados” (Brasil, 1987h, p. 1867).

Na qualidade de presidente da CBAP, Obed Dornelles Vargas também defendeu, na audiência pública realizada na sessão do dia 21 de abril de 1987, a unificação do sistema de previdência social no país, sem nenhuma discriminação e em favor de todos, independentemente da natureza profissional ou da relação de trabalho:

1 - Os aposentados e pensionistas brasileiros, assim como os seus companheiros ainda em atividade, querem ver concretizados na Constituição de 1987, os seguintes princípios básicos, relativos à Previdência Social: Como sistema único de Previdência Social de Planos e Benefícios, mediante contribuição tríplice - Governo, empregador e empregado - para toda a pessoa humana, das cidades ou do campo, sem discriminação de sexo, emprego, atividade, profissão ou caráter de relação empregatícia com garantia de aposentadoria por tempo de serviço, proteção à maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte (Brasil, 1987d, p. 177).

À vista dos discursos proferidos e propostas apresentadas, evidenciou-se a formação de uma primeira corrente de pensamento na ANC, liderada pelos constituintes Paulo Macarini (PMDB-SC) e Jorge Uequet (PMDB-RS), na busca da imediata unificação sob a administração e o monopólio da União, para ensejar maiores e melhores fiscalização e controle, com a imediata extinção e incorporação dos diversos Institutos de Previdência então existentes no país, incluídos os estaduais e municipais. Essa solução político-administrativa também contou com os expressos apoios da constituinte Abigail Feitosa (PMDB-BA) e do constituinte Francisco Carneiro (PMDB-DF). Ainda que em outros termos, o presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas apoiou a solução da instituição de um amplo “sistema único de Previdência Social” (Brasil, 1987d, p. 177).

Não obstante, a solução sustentada pela primeira corrente foi derrotada em todas as votações realizadas nas Subcomissões e Comissões que trataram da matéria e, ao final, também não subsistiu no Plenário, tanto por argumentos explicitados durante as sessões da ANC (respeito ao princípio federativo; preservação da autonomia dos Estados e Municípios; relevância do Serviço Público e dos funcionários públicos; antiguidade, importância e eficiência dos Institutos de Previdência existentes), quanto por motivações implícitas, como a preservação de privilégios previdenciários e a possibilidade da utilização dos regimes próprios de previdência para fins políticos.

Apesar de ter sido rejeitada em todas as votações na ANC, os argumentos da primeira corrente de pensamento são razoáveis, até porque são compatíveis com disposições da própria Constituição de 1988, já que os mesmos constituintes adotaram o monopólio da União em várias matérias indicadas no art. 21, incisos I a XXIII, e art. 177, nos quais há expressa previsão do “monopólio da União”. Também vale registrar que, o inciso XXIII do art. 22 da mesma Constituição de 1988 estabelece que compete “privativamente à União” legislar sobre “seguridade social”. Assim, a solução da unificação do sistema previdenciário nacional, sob o monopólio da União, poderia ter sido adotada, para fins de controle e fiscalização concentrados no Tribunal de Contas da União.

Por fim, a ausência de um sistema previdenciário homogêneo gera e, até mesmo, “amplifica as desigualdades no Brasil” (Medeiros; Souza, 2014, p. 618). A unificação do sistema de previdência social sob a administração da União poderia ter proporcionado a eliminação de desigualdades, injustiças e privilégios previdenciários.

#### *4.2.2. Segunda Corrente do Fluxo de Soluções: Administração da Previdência Social sob o Poder Central da União*

A segunda corrente de pensamento foi liderada pelo constituinte Carlos Mosconi (PMDB-MG), relator da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, que defendeu a centralização da administração da previdência social no país, sob o poder central da União, seguindo a mesma política administrativa instituída em virtude da consagração do Sistema Único de Saúde (SUS) na ANC.

De fato, o constituinte Carlos Mosconi (PMDB-MG) sustentou solução intermediária, em prol da unificação parcial e progressiva sob a administração da União, em razão dos problemas financeiros, políticos e operacionais existentes nos Institutos de Previdência estaduais e municipais, mas não com a incorporação pela União, em respeito à autonomia dos Estados e dos Municípios. Assim, o relator da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente defendeu a mesma solução administrativa adotada em relação à Saúde Pública:

O SR. RELATOR (Carlos Mosconi) - Sr. Presidente, defendemos a unificação desses sistemas de previdência, mas respeitada a autonomia estadual e municipal, tal como defendemos para a Saúde. Essa unificação deve ser progressiva, porque, evidentemente, não se pretende seja feita uma unificação imediata desses sistemas. Como está, como ocorre hoje, não existe política unificada, pelo menos com relação à previdência ao nível de Estado, ao nível de município. Existe, muitas vezes, um cabide de emprego, existem sistemas absolutamente deficientes, que não resolvem, de nenhuma maneira, os problemas do segurado. Por esta razão, defendemos que deve existir um poder central que possa definir funcionamento mais adequado para esse sistema” (Brasil, 1987e, p. 137).

Vale ressaltar que essa solução intermediária foi aprovada tanto na Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, quanto na Comissão da Ordem Social, com o expresso apoio do constituinte Eduardo Jorge (PT-SP):

Inclusive este termo ‘progressiva’ é bastante prudente, porque não coloca término, pode demorar bastante, pode amadurecer bastante. Seria importante, caminharmos para essa uniformização, senão não vamos atingir nunca aquele princípio do inciso III, princípio da equidade, da universalidade e da cobertura. Se em São Paulo, como diz o Constituinte Cunha Bueno, funciona bem, outros Estados que, porventura, tenham problemas de recursos, outras prefeituras que tenham problemas de arrecadação, sempre vão ter um sistema precaríssimo. Aquela população, aqueles funcionários que estão trabalhando para aquela prefeitura nos confins, nos locais mais remotos, serão prejudicados. O mais justo que a União possa suplementar, no sentido de equidade, no sentido da universalidade. Portanto, o inciso VII deve ser mantido (Brasil, 1987e, p. 138).

Assim, a segunda corrente de pensamento foi liderada pelo constituinte Carlos Mosconi (PMDB-MG), com o reforço do constituinte Eduardo Jorge (PT-SP), e foi a aprovada nas votações realizadas na Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente e na Comissão da Ordem Social, mas não resistiu às inúmeras propostas contrárias apresentadas na Comissão de Sistematização, a favor dos Institutos de Previdência estaduais e municipais existentes ao tempo na ANC.

Apesar de ter sido rejeitada ao final dos trabalhos da ANC, a solução intermediária consolidada na segunda corrente tem a virtude da defesa do mesmo raciocínio empregado na construção do SUS, com os benefícios da centralização da administração na União, sem prejuízo das autonomias estadual, distrital e municipal.

Além da adoção do padrão consagrado em relação à Saúde Pública, a mesma solução político-administrativa também foi a aprovada, no que tange à Educação Pública, conforme revela o art. 211 da Constituição de 1988, que confere à União o papel central na administração do sistema nacional de ensino, mas de modo cooperativo e colaborativo com o Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por tudo, tal como a primeira solução exposta e analisada no tópico anterior, a segunda solução intermediária também apresenta vantagens e poderia ao menos mitigar os problemas existentes na política pública da previdência social.

#### *4.2.3. Terceira Corrente do Fluxo de Soluções: Consagração dos Regimes Próprios*

A terceira, e última, corrente de pensamento contou com expressivo apoio de vários constituintes, de diversos partidos políticos, tanto da situação, quanto da oposição: Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE), José Costa (PMDB-AL), Carlos Chiarelli (PFL-RS), Cunha Bueno (PDS-SP), Adylson Motta (PDS-RS), Alfredo Campos (PMDB-MG), Márcio Braga (PMDB-RJ), Stélio Dias (PFL-ES), Francisco Dornelles (PFL-RJ), Koyu Iha (PMDB-SP), Fausto Rocha (PFL-SP), José Ignácio Ferreira (PMDB-ES), Luiz Salomão (PDT-RJ), Bernardo Cabral (PMDB-AM), José Maria Eymael (PDC-SP), Renato Viana (PMDB-SC), Benito Gama (PFL-BA) e José Serra (PMDB-SP).

Com o explícito apoio desses constituintes, dentre outros tantos, foi a solução político-administrativa aprovada na ANC e que constou do parágrafo único do art. 149 da Constituição promulgada em 1988, tendo sido aprovada com base nas seguintes razões: princípio federativo; autonomia dos Estados e Municípios; relevância do Serviço Público e importância dos

funcionários públicos para a prestação das políticas estatais; e antiguidade, necessidade e eficiência dos regimes previdenciários próprios estaduais e municipais.

Com efeito, a partir da busca textual nos Diários da ANC, com a utilização da sigla “RPPS” e dos vocábulos “regime”, “sistemas” e “previdência”, foi possível constatar que houve a preocupação com a observância do princípio federativo e da autonomia dos entes federativos desde o início dos trabalhos. Tanto que o relator da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, constituinte Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE), defendeu a preservação da possibilidade da cobrança de contribuições previdenciárias por parte dos Estados na sessão do dia 22 de maio de 1987: “se deixássemos para a competência privativa da União, estaríamos impedindo os Estados de poderem cobrar as contribuições sociais referentes aos Institutos de previdência estaduais, que são contribuições relevantes” (Brasil, 1987h, p. 121).

Ainda com a utilização dos mesmos critérios de busca, foi identificada a proposta de Emenda nº 0177-8, na qual o constituinte José Costa (PMDB-AL) sustentou a possibilidade da cobrança de contribuições para o custeio das instituições previdenciárias específicas “dos servidores estaduais e municipais” (Brasil, 1987j, p. 252). Por conseguinte, o constituinte defendeu na justificativa da proposta: “Aí há que se prever as contribuições previdenciárias cobradas por Estados de servidores” (Brasil, 1987j, p. 253).

À evidência, o princípio federativo e a autonomia dos Estados e Municípios foram objeto de preocupação e até mesmo defesa por parte de constituintes presentes às sessões da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas.

Já no âmbito da Comissão de Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, o constituinte José Costa (PMDB-AL) e o constituinte Carlos Chiarelli (PFL-RS) apresentaram as propostas de emendas números 0352-1 e 0712-1, em favor da criação e da cobrança de contribuições por Estados e Municípios, para fins de previdência e assistência aos respectivos servidores públicos: “os Estados e Municípios poderão criar contribuições para a previdência e assistência de seus funcionários” (Brasil, 1987j, p. 252, 1987k, p. 101, 1987l, p. 16).

Nas justificativas das propostas, ambos argumentaram que não seria possível desconsiderar a existência de Institutos de Previdência estaduais e municipais, com a consequente possibilidade de Estados e Municípios criarem e cobrarem contribuições para fins previdenciários:

Por outro lado, não pode a Constituição ignorar a prática tradicional e a necessidade de os Estados e Municípios instituírem contribuições de seguridade social sobre seus funcionários, com vistas ao pagamento de suas aposentadorias e das pensões de seus dependentes. Por isso, foi explicitada essa competência (Brasil, 1987k, p. 102, 1987l, p. 162).

Dessa forma, a pesquisa realizada à vista dos anais e atas, tanto da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, quanto da Comissão de Sistema Tributário, Orçamento e Finanças revelou a defesa da possibilidade da criação e da cobrança de contribuições por Estados e Municípios, para proporcionar benefícios previdenciários a servidores estaduais e municipais, bem como aos respectivos dependentes.

Além disso, a solução em benefício da consagração dos Institutos de Previdência estaduais e municipais também foi sustentada na Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, com destaque para as manifestações do constituinte Cunha Bueno (PDS-SP), em defesa da forma federativa de Estado e da autonomia dos Estados e dos Municípios que integram a Federação brasileira:

O SR. CONSTITUINTE CUNHA BUENO – Aproveitando a oportunidade, devo dizer que também existem sistemas que funcionam. O maior exemplo de sistema que não funciona é o federal. Concordo, em termos, com o Relator, mas sugiro, para ficar definido: ‘respeitados os sistemas estaduais e municipais (Brasil, 1987e, p. 137).

O SR. CONSTITUINTE CUNHA BUENO – Um aditamento, Sr. Presidente. Há Institutos que têm regime municipal, há Institutos que têm regime estadual e há Institutos que têm regime federal. Sabemos que há Estados que possuem Institutos próprios que funcionam muito bem. Para que acabá-los, extingui-los e unificá-los para a União? Vivemos ou não vivemos numa Federação? Temos autonomia ou não temos autonomia municipal e estadual? Isto fere a autonomia estadual e a autonomia municipal (Brasil, 1987e, p. 137).

Na mesma linha de raciocínio do constituinte Cunha Bueno (PDS-SP), com a igual defesa do princípio federativo e da autonomia dos entes federativos, também discursou o constituinte Adylson Motta (PDS-RS):

O SR. CONSTITUINTE ADYLSO MOTA – Sr. Presidente, não tenho exatamente os termos da proposta do nobre Constituinte Paulo Macarini, mas ela não fica muito distante do texto original. Ela fere, parece-me, o princípio federativo, vai tirar a autonomia absoluta e total de o Estado participar na sua autogestão. Este aspecto é muito sério. [...]. O que não se pode é unificar um sistema numa Federação e se fazer uma política de um Estado unitário. Não conseguimos coadunar as duas coisas (Brasil, 1987e, p. 137).

Assim, mais do que na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas e na respectiva Comissão de Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, a solução

político-administrativa em favor da consagração dos Institutos de Previdência próprios na Constituição também foi sustentada no âmbito da Subcomissão de Saúde, Segurança e do Meio Ambiente, com fundamento no respeito ao princípio federativo e às autonomias dos Estados e Municípios.

Concluídos os trabalhos nas esferas das Subcomissões e Comissões Temáticas, os respectivos Anteprojetos aprovados foram enviados à Comissão de Sistematização.

Presidida pelo constituinte Afonso Arinos (PFL-RJ) e tendo como relator o constituinte Bernardo Cabral (PMDB-AM), a Comissão de Sistematização foi palco de amplos debates, a partir dos sete Anteprojetos das Comissões Temáticas, conforme revelam as 1665 páginas do Suplemento C do Diário da Assembleia Constituinte<sup>12</sup>.

Em defesa dos Institutos de Previdência estaduais, o constituinte Alfredo Campos (PMDB-MG) apresentou a proposta de emenda número 3414-7, na qual alertou: “condenaríamos à morte os Institutos de previdência estaduais. Isto é impossível!” (Brasil, 1987m, p. 811).

De forma ainda mais ampla, o constituinte Márcio Braga (PMDB-RJ) apresentou a proposta de emenda número 4587-4, na qual defendeu a consagração dos Institutos de Previdência estaduais e municipais na Constituição, em respeito à autonomia dos entes federativos e à possibilidade da própria organização administrativa:

A unificação de regimes públicos de previdência federais, estaduais e municipais, acaso existentes, não teria justificativa, além de ferir a autonomia estadual e municipal, no que se relaciona com seus servidores e sua organização administrativa, em matéria não reservada à competência exclusiva da União (Brasil, 1987m, p. 1081).

Essas duas propostas de emendas revelam que a solução político-administrativa a favor dos Institutos de Previdência estaduais e municipais também foi objeto de defesa no âmbito da Comissão de Sistematização, com fundamento no princípio federativo e da autonomia dos entes federativos.

Ademais, o constituinte Stélio Dias (PFL-ES) apresentou a proposta de emenda número 2212-6, na qual sustentou a preservação do IPC e das Instituições dos Estados: “art. - Fica mantido o Instituto do Congresso Nacional, bem como, dos demais Estados da Federação, a serem regulamentados por lei própria” (Brasil, 1987n, p. 233).

---

<sup>12</sup> Todas as partes que constituem o suplemento C estão disponíveis em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/emendas-ao-primeiro-substitutivo](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/emendas-ao-primeiro-substitutivo) (acesso em: 29 fev. 2024).

Mais do que isso, o constituinte Stélio Dias (PFL-ES) defendeu até mesmo a ampliação na justificativa oficial que acompanhou a referida proposta:

Trata de matéria visando reconhecer os Institutos de Previdência dos Congressistas e deputados estaduais mantido com recursos próprios. Abrindo por outro lado condições de ampliá-los, dando-lhe maiores condições de funcionamento e fiscalização por parte da sociedade e Congressistas (Brasil, 1987n, p. 233).

Na mesma linha das propostas de emendas números 3414-7 e 4587-4, o constituinte Francisco Dornelles (PFL-RJ) também apresentou proposta de emenda em defesa dos Institutos de Previdência estaduais e municipais:

Além disso, do ponto de vista prático, a destinação de todas as contribuições sociais para o mencionado Fundo implicará a extinção dos Institutos de Previdência e Assistência que Estados e Municípios mantêm em benefício de seus servidores. Não parece de bom alvitre transferir para a União serviços que os Estados e Municípios já prestam. Onde fica o princípio da descentralização, apregoado por tantas vezes nos trabalhos constituintes? (Brasil, 1987o, p. 940).

De modo ainda mais explícito, o constituinte Costa Ferreira (PFL-MA) apresentou a proposta de emenda nº 11045-9, em prol da inclusão de dispositivo para possibilitar “aos Estados e Municípios a manutenção dos sistemas próprios de previdência em favor de seus servidores” (Brasil, 1987o, p. 1153). Em complemento, o constituinte, também, argumentou que a ideia de unificação “não se compadece com a autonomia dos Estados e Municípios, aos quais a emenda faculta a manutenção de sistemas próprios de previdência, em favor de seus servidores” (Brasil, 1987o, p. 1153).

Ainda a favor da consagração dos regimes previdenciários próprios na lei maior, o constituinte Koyu Iha (PMDB-SP) apresentou a proposta de emenda nº 15015-9, ao argumento de que o Serviço Público e os funcionários públicos merecem atenção especial do Estado. É nessa proposta, portanto, que surge a fundamentação a favor dos regimes previdenciários próprios em virtude da importância dos funcionários públicos para o Estado e para a regular prestação dos serviços públicos. Além disso, também é nessa proposta que a expressão “regimes previdenciários próprios dos servidores públicos” é utilizada pela primeira vez na ANC (Brasil, 1987h, p. 1571).

Em apoio, a proposta de emenda nº 20762-2, de autoria do constituinte Fausto Rocha (PFL-SP), reproduziu integralmente as mesmas redações e justificativas da proposta acima, com igual defesa dos regimes previdenciários próprios dos servidores públicos. Na proposta de emenda nº17007-9, o constituinte José Ignácio Ferreira (PMDB-ES) também reconheceu a

importância dos regimes de previdência próprios, como “os inúmeros institutos estaduais e municipais, alguns com mais de meio século de Institutos de Previdência estaduais e municipais de existência frutífera” (Brasil, 1987h, p. 1778).

Em defesa da mesma solução, o constituinte Luiz Salomão (PDT-RJ) apresentou a proposta de emenda nº 19037-1, na busca da inclusão de dispositivo específico na Constituição, para autorizar os regimes previdenciários próprios estaduais e municipais: “§ 2º - Os Estados e Municípios poderão manter sistemas próprios de previdência e assistência social em benefício de seus servidores” (Brasil, 1987h, p. 1999).

No que tange à fundamentação, o constituinte Luiz Salomão (PDT-RJ) sustentou a autonomia financeira dos regimes previdenciários estaduais e municipais existentes, sem a administração centralizada por parte da União:

Trata-se de ressaltar a existência dos institutos de previdência e assistência social, que Estados e municípios mantêm em benefício de seus servidores. Pelo sistema do Projeto, todas as contribuições sociais integrarão o Fundo Nacional de Seguridade Social, a ser administrado pela União. Assim, parece que os institutos estaduais e municipais de seguridade social ficariam fora do sistema. Não se justificaria centralizar na União serviços que os Estados e municípios já prestam (Brasil, 1987h, p. 1999).

Em reforço, o constituinte José Maria Eymael (PDC-SP) apresentou a proposta de emenda nº 26771-0, na qual também sugeriu o acréscimo de parágrafo único para ensejar aos Estados e Municípios “estabelecer sistemas especiais de Previdência Social, para seus funcionários estatutários, mediante contribuição específica” (Brasil, 1987o, p. 1467). Como justificativa da proposta, o constituinte José Maria Eymael (PDC-SP) defendeu “as aspirações do funcionalismo público, estadual e municipal, no sentido de sistemas próprios de Previdência Social” (Brasil, 1987p, p. 1467).

Seguindo o mesmo pensamento, o constituinte Renato Viana (PMDB-SC) sustentou a inclusão de um parágrafo específico no Projeto de Constituição, a fim de assegurar que os “Estados e Municípios poderão manter sistema de previdência, para seus funcionários estatutários” (Brasil, 1987q, p. 2322).

Quanto à justificativa, o constituinte Renato Viana (PMDB-SC) fundamentou sua proposta na necessidade da existência das instituições previdenciárias próprias dos Estados e Municípios:

Os servidores públicos estaduais e municipais regidos por estatuto próprios são a exemplo dos federais denominados funcionários, espécie do gênero servidor público. Estados e Municípios mantêm sistema de previdência própria para atendê-los nos seus benefícios, eis que não se acham vinculados à Previdência Social e necessitam de Instituição própria para lhes dar cobertura e atendimento nos casos de doença etc. (Brasil, 1987q, p. 2322).

Em harmonia com as propostas apresentadas pelos constituintes José Maria Eymael (PDC-SP) e Renato Viana (PMDB-SC), o constituinte Benito Gama (PFL-BA) também defendeu o acréscimo de um parágrafo específico, a fim de permitir que os “Estados e Municípios poderão instituir contribuições cobradas de seus servidores para custeio, em benefício destes, de Sistema de Previdência e Assistência Social” (Brasil, 1987r, p. 2896).

Da mesma forma, o constituinte José Serra (PMDB-SP) apresentou a proposta de emenda nº 34228-2, com a sugestão da inclusão de dispositivo a favor dos regimes previdenciários próprios estaduais e municipais, com a possibilidade de cobrança de contribuições específicas para fins previdenciários, conforme a respectiva justificativa:

Uma vez que, se não todos, pelo menos alguns Estados têm um sistema de previdência para seus funcionários estatutários, a Constituição poderá reconhecer, de modo expresso, estes sistemas de previdência e, ao mesmo tempo, deixar claro que Estados e Municípios não podem instituir contribuições sociais outras que não a de seus funcionários para atender seus sistemas de previdência (Brasil, 1987r, p. 3282).

Na qualidade de relator, o constituinte Bernardo Cabral (PMDB-AM) também aderiu à solução em prol dos regimes previdenciários próprios estaduais e municipais, conforme revela o respectivo parecer:

Pretende-se, com a presente Emenda, acrescentar parágrafo único ao art. 201, no qual se estabelece que os Estados e Municípios poderão criar e manter sistemas de previdência e assistência social para seus servidores, a ser custeados por contribuições pagas por estes. Entendemos tratar-se de dispositivo que efetivamente contribui para aclarar e complementar o art. 201, aperfeiçoando, assim, o Substitutivo em relação a importantes aspectos de interesse público. Em face do exposto, somos pela aprovação da Emenda (Brasil, 1987s, p. 844-845, 1987t, p. 1352, 1987u, p. 1697).

Em decorrência das propostas de emendas aprovadas pelo relator, houve a atualização, a consolidação e a publicação do Substitutivo 2 do Projeto de Constituição, cujo parágrafo único do art. 169 retrata a solução que foi aprovada, nos seguintes termos: “Parágrafo único - Os Estados e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.” (Brasil, 1987v, p. 64).

Como é perceptível, a redação do dispositivo acrescentado no Substitutivo 2 é similar ao texto final do parágrafo único do art. 149 da Constituição promulgada em 1988. Também é possível concluir que as propostas e justificativas semelhantes de muitos constituintes, de diferentes partidos, influenciaram no convencimento do relator, de modo a ensejar a aprovação e a inclusão do novo dispositivo no Substitutivo 2.

Assim, ficou evidente durante os trabalhos da Comissão de Sistematização a prevalência, entre constituintes de vários partidos, do entendimento a favor da consagração dos regimes previdenciários próprios, com o conseqüente afastamento das outras soluções apresentadas (de extinção, de incorporação, de unificação e de centralização sob a administração da União).

A predominância da terceira corrente de pensamento foi evidenciada durante a pesquisa em virtude das muitas propostas específicas apresentadas na Comissão de Sistematização, em defesa dos diferentes regimes previdenciários próprios, pelas várias razões indicadas no Quadro 2.

#### **Quadro 2 - Razões em prol dos regimes previdenciários próprios**

<b>Aspectos favoráveis</b>
Princípio federativo
Autonomia dos Estados e Municípios
Relevância do Serviço Público e dos servidores públicos
Antiguidade, necessidade e eficiência dos regimes previdenciários próprios

Fonte: Resultados da pesquisa.

Finda a tramitação na Comissão de Sistematização e recebido o Projeto de Constituição no Plenário da ANC, houve a abertura de prazo para emendas, mas não houve nenhuma proposta específica sobre o tema objeto da pesquisa (Brasil, 1988b, 1988c, 1988d).

Isso evidenciou que a solução político-administrativa aprovada na Comissão de Sistematização foi tão expressiva que não gerou mais discussão por parte dos constituintes que tinham sustentado a extinção imediata dos regimes previdenciários próprios, o monopólio da União, a unificação do sistema previdenciário, e a centralização da administração previdenciária pela União nas anteriores sessões de Subcomissões e Comissões Temáticas que trataram da matéria.

Em virtude da equiparação constitucional em relação aos Estados, houve no Plenário o necessário acréscimo da expressão “Distrito Federal” no texto do dispositivo, o qual foi

renumerado em decorrência da aprovação de propostas de emendas sobre outras matérias diversas.

Por fim, a ata da 341ª sessão da ANC retrata a promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, com o texto final do parágrafo único do art. 149 original, que confirma a aprovação da opção político-administrativa defendida pela terceira corrente. Assim, mais do que a consagração dos regimes previdenciários próprios existentes ao tempo da ANC, a maioria dos constituintes autorizou a criação, a ampliação e a estruturação administrativa de RPPS em todos os entes da Federação, com a cobrança de contribuições previdenciárias.

#### 4.2.4. Síntese das três correntes que formaram e movimentaram o fluxo de soluções

À vista do exposto, evidenciou-se a ocorrência de amplas discussões na ANC sobre o problema central desta pesquisa, com a formação de três correntes de pensamento, a partir de ideias, soluções e justificativas distintas, sintetizadas no Quadro 3.

**Quadro 3 - Correntes, lideranças políticas, soluções e justificativas**

Corrente	Constituintes	Soluções e Justificativas
(Primeira) Monopólio da União e extinção dos Regimes Próprios	Paulo Macarini Jorge Uequet Abigail Feitosa Francisco Carneiro	Monopólio da União, ente com melhores fiscalização e controle; Unificação imediata em prol da moralidade administrativa; Extinção dos Institutos de Previdência estaduais e municipais; Aliviar a sobrecarga e encargos de Estados e Municípios; Evitar a utilização eleitoral dos Institutos de Previdência por políticos locais.
(Segunda) Administração centralizada	Carlos Mosconi Eduardo Jorge	Unificação parcial e progressiva, com a centralização da administração na União, em razão dos problemas financeiros, políticos e operacionais existentes nos Institutos de Previdência estaduais e municipais, com a supressão de privilégios, mas não com a incorporação pela União e sem o monopólio da União, em respeito às autonomias dos Estados e dos Municípios.
(Terceira) Consagração dos Regimes Previdenciários Próprios	Cunha Bueno Adylson Motta Cunha Bueno Adylson Motta Fernando Bezerra Coelho José Costa	Respeito ao princípio federativo e à autonomia dos Estados e Municípios. Defesa dos regimes previdenciários estaduais e municipais existentes em 1987, por cumprirem a contento seus objetivos; Defesa do Serviço Público

	Carlos Chiarelli Alfredo Campos Márcio Braga Stélio Dias Francisco Dornelles Koyu Iha Fausto Rocha José Ignácio Ferreira Luiz Salomão Bernardo Cabral José Maria Eymael Renato Viana Benito Gama José Serra	e dos funcionários públicos; Antiguidade, necessidade e eficiência dos regimes previdenciários próprios estaduais e municipais.
--	--	--

Fonte: Resultados da pesquisa.

Essas três soluções político-administrativas foram debatidas e submetidas a votações durante a ANC, com a aprovação, por ampla maioria, da proposta defendida pela terceira corrente, em prol do texto do original parágrafo único do art. 149 da Constituição, com a consagração dos regimes previdenciários próprios existentes em 1987 e 1988, somada à possibilidade da ampliação e da cobrança de contribuições previdenciárias por Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, nos seguintes termos:

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social (Brasil, 1988a, art. 149).

Exposto e analisado o fluxo de soluções referentes aos regimes previdenciários próprios durante a ANC, passa-se à análise do fluxo político.

#### **4.3. Fluxo Político, ANC, Previdência Social e Regimes Próprios**

Ainda de acordo com o Modelo de Kingdon, o último fluxo que ocasiona a abertura da janela de oportunidade é o político, relacionado ao humor nacional, à existência de forças políticas organizadas e à transição de governo (Capella, 2006; Gomide, 2008; Gottens *et al.*, 2013; Menezes; Souza, 2017; Menicucci; Brasil, 2010; Oliveira *et al.*, 2021; Silva, 2018; Teixeira; Ornelas, 2018).

Todos esses vetores ocorreram ao longo dos anos 1970 e na primeira metade dos anos 1980, quando surgiu e ganhou força na sociedade civil o anseio pelo fim do regime político autocrático e pela reconstrução do Estado brasileiro por meio de uma Constituinte, com eleições diretas, liberdades públicas, direitos políticos e sociais.

Além dos atores políticos nacionais que contribuíram para a abertura da grande janela de oportunidade da ANC, com destaque para Tancredo Neves (PMDB-MG) e Ulysses Guimarães (PMDB-SP), outros atores políticos merecem destaque em relação ao objeto específico deste trabalho.

Ainda que vencidos durante votações realizadas em sessões da ANC, tanto o constituinte Paulo Macarini (PMDB-SC), quanto o constituinte Jorge Uequet (PMDB-RS), tiveram participação relevante nas discussões, em virtude da atuação profissional na área previdenciária.

Por oportuno, vale ressaltar que o constituinte Paulo Macarini (PMDB-SC) chegou a evocar a sua experiência profissional durante os debates em sessões da ANC: “Senti, como senti da Previdência, que as contribuições sempre são colocadas num segundo plano” (Brasil, 1987d, p. 152). Assim, o constituinte Paulo Macarini participou dos trabalhos da ANC, após ter sido Presidente do IAPAS em 1985 e 1986, o que explica a sua intensa e fundamentada participação durante as sessões nas quais as questões previdenciárias estavam em pauta.

Outro ator político que prestou importantes contribuições às discussões que envolveram os Institutos de Previdência foi o constituinte Jorge Uequet (PMDB-RS), em virtude da experiência profissional declarada na sessão do dia 21 de abril de 1987: “[...], inclusive conheço com 8 anos de trabalho nesta área” (Brasil, 1987d, p. 175).

O constituinte Carlos Mosconi (PMDB-MG) foi outro ator político importante na ANC, na qualidade de relator da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Médico e ex-presidente do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), o constituinte Carlos Mosconi defendeu a consolidação da administração da previdência social, sob o poder central da União, tal como no SUS, com a “supressão de privilégios pela unificação progressiva dos regimes públicos” (Brasil, 1987f, p. 14).

No que tange à atuação da sociedade civil, destaca-se a participação do presidente da CBAP, Obed Dornelles Vargas, em audiência pública realizada na ANC, na qual defendeu a adoção de amplo “sistema único de Previdência Social” (Brasil, 1987d, p. 177).

Em verdade, foram muitos os atores políticos que participaram das audiências, discussões, sessões e votações relativas às questões previdenciárias e, em especial, à problemática dos regimes previdenciários próprios.

Não obstante, tanto as forças políticas do governo vigente, concentradas no PMDB, quanto lideranças do regime pretérito, filiadas ao PDS e ao PFL, com o apoio também dos representantes do PDC e do PDT, uniram-se na defesa dos diversos Institutos de Previdência existentes em 1987, com destaque para os estaduais e municipais.

Assim, findas as discussões e votações, os resultados demonstraram a formação de ampla maioria durante os trabalhos da ANC a favor dos regimes previdenciários próprios. A propósito, no Quadro 4 é possível observar a prevalência da solução político-administrativa favorável aos regimes previdenciários próprios no contexto político da ANC.

**Quadro 4 - Constituintes que proferiram discursos ou propostas**

Favoráveis aos Regimes Previdenciários Próprios	Contrários aos Regimes Previdenciários Próprios
Cunha Bueno (PDS-SP) Adylson Motta (PDS-RS) Fernando B. Coelho (PMDB-PE) José Costa (PMDB-AL) Carlos Chiarelli (PFL-RS) Alfredo Campos (PMDB-MG) Márcio Braga (PMDB-RJ) Stélio Dias (PFL-ES) Francisco Dornelles (PFL-RJ) Koyu Iha (PMDB-SP) Fausto Rocha (PFL-SP) José Ignácio Ferreira (PMDB-ES) Luiz Salomão (PDT-RJ) Bernardo Cabral (PMDB-AM) José Maria Eymael (PDC-SP) Renato Viana (PMDB-SC) Benito Gama (PFL-BA) José Serra (PMDB-SP)	Paulo Macarini (PMDB-SC) Jorge Uequet (PMDB-RS) Abigail Feitosa (PMDB-RJ) Francisco Carneiro (PMDB-DF)

Fonte: Resultados da pesquisa.

Ainda nesse sentido, nota-se a formação de uma maioria em prol da solução político-administrativa que restou consagrada no parágrafo único do art. 149 da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988 (Quadro 4), a despeito das divergências que existiram durante os trabalhos da ANC que ensejaram a formação dos atuais RPPS. Revela-se, também, que todos os constituintes do PFL e do PDS que discursaram, apresentaram proposta de emenda ou declararam voto de forma explícita foram favoráveis aos regimes previdenciários próprios. Quanto ao PMDB, com votos fracionados nos dois campos do Quadro 4, é classificado por Codato, Berlatto e Bolognesi (2018) e por Tarouco e Madeira (2013) como partido político de centro, o que explica a divisão interna.

Considerados todos esses aspectos, e tendo em conta a análise crítica colhida na literatura especializada, a consagração dos regimes previdenciários próprios na ANC pode ter

sido para a preservação de tradicionais privilégios e a manutenção das desigualdades previdenciárias:

Além disso, elites econômicas detêm poder político suficiente para influenciar o desenho da seguridade social em seu próprio benefício, o que faz com que a previdência possa até mesmo amplificar desigualdades prévias. Os benefícios previdenciários de origem pública no Brasil podem ser subdivididos em dois grupos, o primeiro formado pelos benefícios dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que atendem aos trabalhadores do setor público, incluindo militares e magistrados, e o segundo pelos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RPPS), que atende aos trabalhadores do setor privado (Medeiros; Souza, 2014, p. 604).

Trata-se de cenário incompatível com o escopo da previdência social como política pública do Estado brasileiro (Medeiros; Souza, 2014).

Isso também pode explicar a rejeição, tanto da primeira solução (monopólio da União, unificação da previdência social e extinção dos regimes previdenciários próprios), quanto da segunda solução (centralização da previdência social sob administração da União), no decorrer das votações realizadas na ANC.

#### **4.4. RPPS e a Terminologia Empregada na ANC**

Por fim, a questão terminológica que envolve o RPPS na ANC também deve ser esclarecida neste trabalho, a fim de garantir a compreensão de que a problemática referente aos regimes previdenciários próprios foi objeto de amplas discussões e muitas votações durante a Constituinte de 1987 e 1988.

Não obstante, é importante reconhecer, desde já, que os dados colhidos durante a pesquisa evidenciaram que a expressão “regimes próprios de previdência social” e a sigla RPPS não surgiram na ANC. É certo, todavia, que os constituintes discutiram o tema à exaustão, mas com o emprego de outras expressões e palavras. Ao tratarem do assunto, os constituintes utilizaram os termos similares indicados no Quadro 5.

#### **Quadro 5 - Expressões utilizadas pelos constituintes equivalentes ao RPPS**

<b>Expressões</b>
“regimes públicos de previdência federais, estaduais e municipais” (Brasil, 1987m, p. 1081).
“sistemas próprios de previdência” (Brasil, 1987o, p. 1153).
“regimes previdenciários próprios dos servidores públicos” (Brasil, 1987h, p. 1571).

“sistemas próprios de previdência e assistência social” (Brasil, 1987h, p. 1999).
“sistemas próprios de Previdência Social” (Brasil, 1987p, p. 1467).

Fonte: Resultados da pesquisa.

Essas foram as expressões empregadas pelos constituintes quando discutiram e votaram as propostas que conduziram à aprovação da redação original do parágrafo único do art. 194 da Constituição promulgada em 1988, que é a norma que autorizou a existência dos regimes previdenciários próprios e a cobrança de contribuições previdenciárias também por Estados, Municípios e pelo Distrito Federal.

À vista dessas expressões encontradas nas atas oficiais da ANC, evidenciou-se que a questão central objeto desta pesquisa foi amplamente discutida pelos constituintes de 1987 e 1988, o que também é identificado pela aprovação do referido parágrafo único do art. 194.

Já a expressão “regimes próprios de previdência social”, consagrada na literatura científica nas últimas duas décadas (Afonso; Fernandes, 2005; Bertussi; Tejada, 2003; Bispo, 2004; Lima, 2006), surgiu oficialmente apenas em 1998, com a edição da Medida Provisória 1.723, que dispôs “sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal [...]” (Brasil, 1998a, *online*).

Essa Medida Provisória foi editada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em razão do contexto administrativo-financeiro relatado na Exposição de Motivos:

Atualmente, existem 1.388 municípios com regimes próprios de previdência social, dos quais 943 possuem menos de 20.000 habitantes. A maior parte destes municípios não tem capacidade administrativa e financeira para gestão de um sistema próprio de previdência (Brasil, 1998b, p. 12748).

Evidencia-se que o cenário descrito na Exposição de Motivo da Medida Provisória nº 1.723 decorreu da opção político-administrativa escolhida pelos constituintes durante a ANC e que, ao final, foi consagrada no parágrafo único do art. 194 da Constituição promulgada em 1988.

Vale observar que a Medida Provisória nº 1.723 foi aprovada no Congresso Nacional e convertida na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que igualmente dispôs “sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal” (Brasil, 1998c, *online*).

Ademais, as posteriores Emendas Constitucionais nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e nº 41, de 19 de dezembro de 2003, também trataram dos regimes próprios de previdência social, mas não acrescentaram a expressão no texto da Constituição Federal. Tal como os constituintes na ANC, essas emendas empregaram apenas expressões similares: “regime de previdência” e “regime previdenciário” (Brasil, 1998d, 2003). A expressão consagrada na literatura especializada (“regime próprio de previdência social”) somente foi incluída no bojo da Constituição Federal com o advento da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, a qual conferiu as atuais redações do art. 40 e do § 1º do art. 149:

O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (Brasil, 2019, art. 40).

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões (Brasil, 2019, art. 149).

Em síntese, embora tenham tratado da problemática durante a ANC, os constituintes de 1987 e 1988 não utilizaram a expressão “regime próprio de previdência social” nas discussões e votações, mas sim outras tantas expressões e palavras similares alusivas ao tema e que geraram a aprovação do parágrafo único do art. 149 da Constituição promulgada em 1988. Portanto, tem-se que foi a escolha político-administrativa consagrada no referido parágrafo único que ensejou a formação dos atuais RPPS ao longo dos anos que seguiram à ANC.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em virtude da pesquisa realizada no decorrer deste trabalho foi possível encontrar resultados, identificar dados e esclarecer aspectos ainda pendentes de reflexão e resolução na literatura especializada.

Embora a literatura científica seja rica, no tocante à administração, estruturação e organização do RPPS na atualidade, observou-se a lacuna quanto aos problemas e soluções políticas e administrativas que os constituintes de 1987 e 1988 reconheceram e adotaram em relação aos regimes previdenciários próprios destinados aos servidores públicos, incluídos os estaduais e municipais.

Os dados reunidos ao longo desta pesquisa revelaram que, tanto as questões previdenciárias em geral, quanto as específicas alusivas aos regimes previdenciários próprios, foram objeto de extensas discussões, propostas e votações no curso dos 20 meses da ANC.

De fato, a pesquisa efetuada a partir dos anais e diários da Constituinte comprovou que houve amplos e democráticos debates em relação ao tema central deste trabalho, com a existência de três correntes de pensamento em prol (i) da extinção imediata dos regimes próprios, unificação do sistema previdenciário nacional e monopólio da União; (ii) da administração centralizada, mas sem extinção dos regimes próprios; e (iii) da consagração dos regimes previdenciários próprios, com a aprovação dessa última solução político-administrativa durante as discussões e votações na ANC.

A investigação à vista das atas, deliberações e propostas apresentadas durante a ANC revelou, também, que foram muitos os constituintes de diferentes legendas partidárias que defenderam a previsão dos regimes próprios dos servidores públicos, com a formação de significativa maioria a favor dos regimes previdenciários estaduais, municipais e parlamentares.

A pesquisa ainda evidenciou que a solução político-administrativa, que foi aprovada ao final da ANC, foi sustentada desde o início dos trabalhos em 1987, tanto no âmbito da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, quanto na Comissão de Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Igual solução também teve apoio na Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, na Comissão da Ordem Social e, por fim, na Comissão de Sistematização, na qual obteve ampla maioria durante as votações.

Analisados e comparados os discursos, propostas de emenda e, respectivos, fundamentos, foi possível concluir que os regimes previdenciários próprios dos diversos servidores públicos foram consagrados durante os trabalhos da ANC em razão das seguintes justificativas formais-oficiais: (a) observância ao princípio federativo; (b) necessidade do

respeito à autonomia dos Estados e Municípios; (c) importância da valorização e do reconhecimento da relevância do Serviço Público e dos respectivos funcionários para o regular exercício das funções estatais e das atividades próprias da Administração Pública, em todas as esferas; (d) reconhecimento da antiguidade, necessidade e eficiência dos regimes previdenciários próprios dos Estados e Municípios; (e) inconveniência da extinção dos diferentes regimes previdenciários e da unificação da Previdência Social no país sob a administração unificada e o monopólio da União.

A pesquisa também evidenciou a coexistência dos Múltiplos Fluxos de Kingdon em relação à problemática dos regimes previdenciários próprios. Diversas soluções foram apresentadas e diversos atores políticos atuaram efetivamente durante os trabalhos da ANC, especialmente, na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, na Comissão de Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, na Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, na Comissão da Ordem Social e na Comissão de Sistematização.

Em todas essas instâncias, diferentes constituintes relataram problemas relacionados às crises previdenciária, econômica, atuarial e social, apresentando propostas de solução administrativa. Esses temas foram debatidos ao longo de toda a ANC, sob um embate de ideias e alternativas para os problemas levantados. Ainda, no âmbito do fluxo político, observou-se o apoio expresso tanto do Presidente da República José Sarney quanto do Presidente do Supremo Tribunal Federal, que presidiu a sessão de instalação, na qual destacou a importância da inclusão das questões previdenciárias na agenda da ANC.

Ao final das votações relativas aos regimes próprios de previdência social, foi possível confirmar a união dos constituintes filiados ao PFL e ao PDS, em torno da preservação dos regimes próprios, com destaque para os Institutos de Previdência estaduais, municipais e dos congressistas. Todos os constituintes filiados ao PFL e ao PDS, que apresentaram propostas e proferiram discursos específicos sobre o tema, votaram a favor da manutenção dos regimes previdenciários próprios existentes em 1987.

Quanto ao maior partido à época da ANC, o PMDB, houve divisão durante as votações, mas a maioria dos constituintes votou em harmonia com o PFL e o PDS. Ficaram vencidos os constituintes do PMDB, que sustentaram o monopólio da União sobre a previdência social, com a extinção dos regimes previdenciários próprios existentes, e os constituintes do mesmo partido, que defenderam a administração da previdência social sob o poder central da União, segundo o modelo adotado para a Saúde Pública em virtude da instituição do SUS.

Evidenciou-se, entretanto, que a maior parte dos constituintes do PMDB somou forças e votos com os constituintes do PFL e do PDS, em favor da consagração, da autorização e, até

mesmo, da ampliação dos regimes próprios, conforme estabeleceu o art. 194 da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

Considerados todos os aspectos, a opção político-administrativa aprovada na ANC pode ter sido escolhida em benefício da preservação de privilégios previdenciários, indo de encontro ao escopo das políticas públicas. Estas devem ser direcionadas para a consecução dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, conforme estabelecido no art. 3º da Constituição de 1988, que visa garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem-estar de todos.

É preciso reconhecer, entretanto, uma limitação durante a pesquisa devido à ausência da realização de entrevistas com os constituintes que apresentaram propostas e participaram ativamente das discussões atinentes aos regimes próprios de previdência. Em razão do decurso do prazo, com o encerramento da ANC há mais de 35 anos, a maioria dos principais atores políticos envolvidos na problemática dos regimes previdenciários próprios faleceu. Entre eles estão os constituintes Paulo Macarini (PMDB-SC), Jorge Uequet (PMDB-RS), Abigail Feitosa (PMDB-RJ) e Francisco Carneiro (PMDB-DF), todos eles que se manifestaram expressamente contrários aos RPPS, o Presidente da Subcomissão de Saúde, Segurança e do Meio Ambiente, o constituinte José Elias Murad (PTB-MG), além de outros tantos.

Por fim, é recomendável que pesquisas futuras se concentrem especificamente nos problemas apontados pelos constituintes Paulo Macarini (PMDB-SC) e Jorge Uequet (PMDB-RS), em relação às fragilidades, ineficácia e, até mesmo, suspeições na fiscalização e no controle realizados pelos Tribunais de Contas de Estados e Municípios, em comparação com os realizados pelo Tribunal de Contas da União.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, L. E.; FERNANDES, R. Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 59, p. 295-334, 2005.
- AGUIAR, I. TCE aponta déficit de R\$ 1 bilhão na previdência estadual e prevê resultado negativo até 2035. **Diário do Nordeste**, 6 de setembro de 2023. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colunistas/inacio-aguiar/tce-aponta-deficit-de-r-1-bilhao-na-previdencia-estadual-e-preve-resultado-negativo-ate-2035-1.3414203>. Acesso em: 29 fev. 2024.
- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, São Carlos, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015.
- ALMEIDA, L. D. A.; GOMES, R. C. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 444-455, 2018.
- ANDRADE, E. I. G.; COSTA, A. M.; RIZZOTTO, M. L. F. Seguridade Social: caminho para solucionar o desfinanciamento do SUS, lutar contra a desigualdade e reconstruir a democracia. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 47, p. 5-8, 2023.
- ANDREIS, T. F.; ZUANAZZI, P. T.; SANTOS, M. B. Um diagnóstico do RPPS no Rio Grande do Sul: por que nossa insuficiência de recursos é a maior do Brasil? **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 73-92, 2016.
- AZEVEDO, R. S.; SANTOS, A. F. P. R. dos. O Processo histórico de (Re)conhecimento da identidade dos Pomeranos como povo tradicional no Brasil. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2482-2500, 2017.
- BARBOSA, E. D.; COSTANZI, R. N. Previdência Social e redistribuição de renda intermunicipal. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental do IPEA**, n. 2, p. 27-31, jul. 2009. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4685/1/BRU\\_n02.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4685/1/BRU_n02.pdf). Acesso em: 29 fev. 2024.
- BERTUSSI, L. A. S.; TEJADA, C. A. Conceito, estrutura e evolução da previdência social no Brasil. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v. 11, n. 20, p. 27-55, 2003.
- BISPO, H. S. **O desafio da sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social: uma análise a partir da situação de oito municípios baianos**. 2004. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.
- BRAGA, C.; SANTOS, G. P. dos; ARAÚJO, L. R. P. de; CASTRO, M. I. F. de. Regime Próprio de Previdência Social: evolução normativa no Brasil e no Ceará. **Conhecer: Debate entre o público e o privado**, [S. l.], v. 10, n. 25, p. 112-142, 2020.
- BRANDÃO, L. C. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular**. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888.** Reforma os Correios do Império. Rio de Janeiro, 1888. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1888, Página 345, v. 1, pt. II (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9912-a-26-marco-1888-542383-publicacaooriginal-50955-pe.html>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888.** Fixa a Despesa Geral do Império para o exercício de 1889 e dá outras providencias. Rio de Janeiro, 1888. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1888, Página 48, v. 1 parte I (Publicação Original). Disponível em: [https://www.camara.leg.br/Internet/InfDoc/Conteudo/Colecoes/Legislacao/leis1888\\_v1/leis1888-v1\\_5.pdf#page=6](https://www.camara.leg.br/Internet/InfDoc/Conteudo/Colecoes/Legislacao/leis1888_v1/leis1888-v1_5.pdf#page=6). Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.269, de 20 de julho de 1889.** Altera o Regulamento da Imprensa Nacional e Diário Oficial. Rio de Janeiro, 1889. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1889, Página 22, v. 2, parte II (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-10269-20-julho-1889-542600-publicacaooriginal-51772-pe.html#:~:text=Altera%20o%20Regulamento%20da%20Imprensa%20Nacional%20e%20Diario%20Oficial>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 942-A, de 31 de outubro de 1890.** Cria o Montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro, 1890a. Coleção de Leis do Brasil - 1890, Página 3146, v. Fasc.X (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-942-a-31-outubro-1890-522839-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 221, de 26 de fevereiro de 1890.** Concede aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil direito à aposentadoria. [S.l.], 1890b. Coleção de Leis do Brasil - 1890, Página 230, v. 1 fasc. II (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-221-26-fevereiro-1890-523613-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 565, de 12 de julho de 1890.** Concede aos empregados de todas as estradas de ferro gerais da Republica direito de aposentadoria. [S.l.], 1890c. Coleção de Leis do Brasil - 1890, Página 1510, v. Fasc.VII (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-565-12-julho-1890-532108-publicacaooriginal-68829-pe.html>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938.** Cria o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, Seção 1, 24/2/1938, Página 3626 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-288-23-fevereiro-1938-350732-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Cria%20o%20Instituto%20de%20Previd%C3%Aancia,que%20lhe%20confere%20o%20art.> Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Seção 1, 5/9/1960, Página 12157 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3807-26-agosto-1960-354492-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Diário Da Assembleia Nacional Constituinte.** Suplemento C. Brasília, DF: Senado Federal, 1987a. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/9b\\_Sistematizacao.pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/9b_Sistematizacao.pdf). Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte.** Suplemento 100. Brasília, DF: Senado Federal, 1987b. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup100anc21jul1987.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte.** Suplemento 78. Brasília, DF: Senado Federal, 1987c. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup78anc17jun1987.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte.** Suplemento 96. Brasília, DF: Senado Federal, 1987d. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao7/DANC17071987\\_6\\_reuniao.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao7/DANC17071987_6_reuniao.pdf). Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte.** Suplemento 102. Brasília, DF: Senado Federal, 1987e. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup102anc23jul1987.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto.** Comissão da Ordem Social (subcomissão da saúde, seguridade e meio ambiente). Brasília, DF: Senado Federal, 1987f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-194.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte.** Livro 4. Anais da Constituinte. Brasília, DF: Senado Federal, Ano I, nº 54 a nº 69, 1987g. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N004.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição.** Emendas oferecidas em Plenário. Volume III (Emendas 14136 a 20791). Brasília, DF: Senado Federal, 1987h. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-229.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte.** Suplemento 81. Brasília, DF: Senado Federal, 1987i. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup81anc20jun1987.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. **Emendas ao Anteprojeto do Relator**. Brasília, DF: Senado Federal, 1987j. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-148.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. **Emendas oferecidas**. Brasília, DF: Senado Federal, 1987k. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-141.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. **Emendas oferecidas ao Substitutivo**. Brasília, DF: Senado Federal, 1987l. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-143.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto de Constituição**. Emendas oferecidas. Volume II (Emendas 2732 a 5624). Brasília, DF: Senado Federal, 1987m. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-222.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**. Emendas oferecidas em Plenário. Volume I (Emendas 1 a 7080). Brasília, DF: Senado Federal, 1987n. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-228.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**. Emendas oferecidas em Plenário. Volume II (Emendas 7081 a 14135). Brasília, DF: Senado Federal, 1987o. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-228.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**. Emendas oferecidas em Plenário ao substituto do relator. Volume II (Emendas 24428 a 27036). Brasília, DF: Senado Federal, 1987p. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-237.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**. Emendas oferecidas em Plenário ao substituto do relator. Volume III (Emendas 27037 a 31127). Brasília, DF: Senado Federal, 1987q. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-238.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**. Emendas oferecidas em Plenário ao substituto do relator. Volume IV (Emendas 31128 a 35111). Brasília, DF: Senado Federal, 1987r. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-239.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Parecer sobre as emendas apresentadas**. Substitutivo do Relator. [S.l.], p. 799-1099, p. 1987s. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/378\\_FASEO\\_parecer1SIM.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/378_FASEO_parecer1SIM.pdf). Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Parecer sobre as emendas apresentadas**. Substitutivo do Relator. Parte I. [S.l.], p. 1100-1400, 1987t. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/Pginasde379\\_FASEO\\_parecer2SIM\\_parte1.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/Pginasde379_FASEO_parecer2SIM_parte1.pdf). Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Parecer sobre as emendas apresentadas**. Substitutivo do Relator. Parte II. [S.l.], 1987u. p. 1401-1699. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/Pginasde379\\_FASEO\\_parecer2SIM\\_parte2.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/Pginasde379_FASEO_parecer2SIM_parte2.pdf). Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**. Substituto do relator. Brasília, DF: Senado Federal, 1987v. Reimpressão. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988a. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Republica/1986/1986%20Livro%207.pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1986/1986%20Livro%207.pdf). Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**. Emendas oferecidas ao Plenário. Volume I (Emendas 2P00001-1 a 2P00948-4). Brasília, DF: Senado Federal, 1988b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-254.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**. Emendas oferecidas ao Plenário. Volume II (Emendas 2P00949-4 a 2P02045-8). Brasília, DF: Senado Federal, 1988c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-255.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**. Títulos V e VI (Quadro comparativo). Brasília, DF: Senado Federal, 1988d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-273.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.723, de 29 de outubro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos

servidores públicos [...]. Brasília, DF, 1998a. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/1723.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1723.htm). Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Volume I. Brasília, DF: Coleção de Anais da Câmara dos Deputados, 1998b. Disponível em:  
[https://imagem.camara.gov.br/dc\\_20.asp?selCodColecaoCsv=J&Datain=11/11/1998&txpagina=12748&altura=700&largura=800#/](https://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&Datain=11/11/1998&txpagina=12748&altura=700&largura=800#/). Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos [...]. Brasília, DF, 1998c. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9717.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.717%2C%20DE%2027%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201998.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20regras%20gerais%20para,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs%20Ancias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.717%2C%20DE%2027%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201998.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20regras%20gerais%20para,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs%20Ancias). Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF, 1998d. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm). Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal [...]. Brasília, DF, 2003.  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm). Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão nº 1.331/2016**. Processo 009.285/2015-6. Relatório de auditoria. Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS). Relator Ministro Vital do Rêgo, p.1-50, 25 de maio de 2016. Disponível em:  
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1331%252F2016/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF, 2019. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL, F. G. Políticas participativas e a nova literatura de análise de políticas públicas: Novos horizontes para agenda de pesquisa. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 44-61, 2013.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, Universidade Federal de Pernambuco, v.25, n.1, p. 71-90, 2016. Disponível em:  
<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3710>. Acesso em: 07 abr. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S.l.], ano 47, v. 120, n. 1, 1996. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/1734/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.1%20jan-abr%20p.07-40.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

CALAZANS, F. F.; CAETANO, M. A. **A política regulatória contemporânea dos regimes de previdência do funcionalismo público no Brasil: avanços, limitações e propostas** (Texto para discussão, nº 1838). Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1277/1/TD\\_1838.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1277/1/TD_1838.pdf). Acesso em: 29 fev. 2024.

CALDAS, T. Déficit da previdência da Bahia chega a R\$ 7 bilhões. **Bahia Econômica**, 16 de maio de 2023. Disponível em: <https://bahiaeconomica.com.br/wp/2023/05/16/deficit-da-previdencia-na-bahia-chega-a-7-bilhoes/>. Acesso em: 29 fev. 2024.

CÂMARA, R. H. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. **Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 179-191, 2013.

CANZIAN, F. Os governos federal, estaduais e municipais têm dispensado valores crescentes de sua receita líquida para pagar servidores aposentados. **Jornal de Brasília**, 28 jan. 2024. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/noticias/economia/deficit-previdenciario-de-servidores-atinge-r-6-tri-e-derruba-investimento-publico/>. Acesso em: 29 fev. 2024.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 61, p. 25-52, 2006. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291>. Acesso em: 29 fev. 2024.

CODATO, A.; BERLATTO, F.; BOLOGNESI, B. Tipologia dos políticos de direita no Brasil. **Análise Social**, [S. l.], v. 53, n. 229, p. 870-897, 2018.

CORRÊA, C. S.; QUEIROZ, B. L.; RIBEIRO, A. J. F. Tamanho populacional e custeio previdenciário: como variações aleatórias afetam o risco de solvência de RPPS municipais. **Revista Eletrônica do Departamento de Ciências Contábeis & Departamento de Atuária e Métodos Quantitativos**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 128–149, 2014.

COSTA, E. R. O desafio do equilíbrio financeiro e atuarial para a gestão dos regimes próprios de previdência social. **Revista de Ciências Ambientais e Saúde**, Goiânia, v. 34, n. 3, p. 423-436, 2007.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, p. 829-874, 2008.

COSTA, A. de S. M. da.; SARAIVA, L. A. S. Memória e formalização social do passado nas organizações. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1761-1780, 2011.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice Hall, 1984.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S. l.], n. 24, 1991.

ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S. l.], n. 35, p. 7-35, 1995.

FAVONI, C.; SOUZA, S. de C. I. de. A Previdência Social Brasileira como Política Pública de Renda nos Municípios do Paraná. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 25, n. 1, p. 111-124, jan./jun. 2004.

FERNANDES, F. **Dicionário brasileiro contemporâneo ilustrado**. Porto Alegre: Editora Globo, 1956.

FERRAZ, S. O controle da administração pública na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 188, p. 64-73, 1992.

FRANCO, A. A. de M. Processos contemporâneos de elaboração das constituições. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 1-32, 1984.

FREITAS, C. P. de. A agonia dos regimes próprios de previdência social. **Revista Consultor Jurídico – Conjur**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-11/freitas-agonia-regimes-proprios-previdencia/>. Acesso em: 29 fev. 2024.

FREITAS, G. de; COSTA, T. D. M. T. Unidade Gestora de Regime Próprio de Previdência Social à Luz do Modelo de Fluxos Múltiplos. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [S. l.], v. 1, n. 2, 2022.

GIAMBIAGI, F.; PINTO, F.; ROTHMULLER, L. **Reforma previdenciária em 2019: elementos para uma tomada de decisão** (Textos para discussão nº 127), Brasília: BNDES, 2018. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15740>. Acesso em: 29 fev. 2024.

GOMES, G. P. S.; DIAS, C. A.; SANTOS, A. T. de O.; SANTOS, C. M.; ALMEIDA, I. C.; MENEZES, J. P. C. B. A governança pública e sua aplicação nos regimes próprios de previdência social. **Brazilian Journal of Development**, [S.l.], v. 7, n. 4, p. 40136-40149, 2021.

GOMIDE, A. A. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana** (Texto para discussão nº 1334). Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

GOTTEMS, L. B. D.; PIRES, M. R. G. M.; CALMON, P. C. D. P.; ALVES, E. D. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013.

HOBBSAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HOFMANN, H. A previdência injusta: como o fim dos privilégios pode mudar o Brasil. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 171-173, 2008.

HORTA, R. M. Reflexões sobre a constituinte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 22-43, 1987.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem os realiza. **Estudos de Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (coord.). **Políticas Públicas - Coletânea**, vol. 1. Revisão técnica da tradução por Paulo César Nascimento, p. 219-224, 2007.

KOOGAN, A.; HOUAISS, A. **Enciclopédia e dicionário ilustrado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Edições Delta, 1998.

KROTH, C. I.; GOULARTE, J. L. L. Análise Financeira e Atuarial dos Regimes Próprios de Previdenciária Social (RPPS) dos Municípios do Vale do Rio Pardo - RS. **Revista de Auditoria Governança e Contabilidade – RAGC**, [S.l.], v. 7, n. 28, p. 34-50, 2019.

LAUBÉ, V. R. Previdência no âmbito municipal. **Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal**, v. 34, n. 133, 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/216/r133-28.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 29 fev. 2024.

LIMA, M. R. D. S. **Gestão do Regime Próprio da Previdência Social**: uma investigação sobre o acesso e a compreensão dos servidores frente às informações gerenciais dos municípios do Estado de Pernambuco. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Recife, 2006.

LIMA, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, p. 37-45, 2007.

LIMA, J. A. O.; PASSOS, E.; NICOLA, J. R. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Volume II – Textos. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. Previdências dos trabalhadores dos setores público e privado e desigualdade no Brasil. **Economia Aplicada**, [S.l.], v. 18, p. 603-623, 2014.

MENDES, J. D. M.; SAKAE, T. M.; MAGAJEWSKI, F. R. L.; NETO, F. R.; ALVES, M. B. Prevalência das patologias na concessão de benefícios auxílio-doença em Laguna-(SC), 2007. **Arquivos Catarinenses de Medicina**, Florianópolis, v. 38, n. 4, 2009.

MENEZES, D. B.; SOUZA, V. G. Formação da agenda governamental relativa às políticas urbanas no Brasil após a criação do Ministério das Cidades: uma aplicação do Modelo dos Múltiplos Fluxos. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [S. l.], n. 1, 2017.

MENICUCCI, T. M. G.; BRASIL, F. D. P. D. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 15, n. 29, 2010.

METTEN, A.; COSTA, L. S.; GADELHA, C. A. G.; MALDONADO, J. A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, p. 915-936, 2015.

MORAES, L. de P. **Isomorfismo institucional nos regimes de previdência social em municípios de Minas Gerais**. 2021. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2021.

MOREIRA, A. Curso de Administração de Pessoal Assistência e Previdência Social. **Revista do Serviço Público**, [S.l.], v. 1, n. 3, p. 90-92, 1953. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5849/3238>. Acesso em: 29 fev. 2024.

MOREIRA, T. M. Q. A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, p. 647-681, 2017.

NÓBREGA, T. de L.; BENEDITO, M. R. de S. **O regime previdenciário do servidor público: de acordo com a Emenda Constitucional 103/2019 Reforma da Previdência**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022.

NOGUEIRA, N. G. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 81, n. 4, p. 75-91, 2011.

NOGUEIRA, N. G. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Brasília: Ministério da Previdência Social, Coleção Previdência Social, Volume 34, 2012. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/arquivos/office/1a\\_120808-172335-916.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/arquivos/office/1a_120808-172335-916.pdf). Acesso em: 29 fev. 2024.

NOGUEIRA, N. G. **Análise dos efeitos dos instrumentos de governança na sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social dos entes subnacionais, no contexto da Emenda Constitucional nº 103/2019**. 2023. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2023.

OKANO, M. T. Comparando a gestão de projetos na administração pública e privada: uma pesquisa exploratória. **Revista Espacios**, [S.l.], v. 39, n. 47, 2018.

OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2016.

OLIVEIRA, R. A. S. de; TAVARES, B.; COSTA, T. de M. T. da.; SILVEIRA, S. de F. R. A formação da previdência no contexto da seguridade social: uma análise da *policy agenda-setting*. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 19, Edição Especial, p. 705-722, 2021.

PADILHA, M. I. C. S.; BORENSTEIN, M. S. O método de pesquisa histórica na enfermagem. **Texto & Contexto - Enfermagem**, Florianópolis, v. 14, n. 4, p. 575-584, 2005.

PARMEGGIANI, T. B.; BARCELLOS, N. R. de. Proteção internacional dos direitos humanos em perspectiva transnacional: cidadania, justiça social e consolidação de novos

direitos em casos da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, 2019, Criciúma. **Anais do Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade**. Criciúma: UDESC, 2019.

PARSONS, W. **Políticas públicas**: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas. Tradução de Atenea Acevedo. México: FLACSO, Sede Académica de México, 2007. 816 p.

RABELO, F. M. **Regimes Próprios de Previdência: Modelo Organizacional, Legal e de Gestão de Investimentos**. Brasília: MPAS, SPS, 2001. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/arquivos/office/3a\\_081014-111357-079.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/arquivos/office/3a_081014-111357-079.pdf). Acesso em: 29 fev. 2024.

SÁ, A. E. B. de. O comprometimento intergeracional decorrente da criação e gestão dos regimes próprios de Previdência Social nos municípios do estado de Mato Grosso do Sul. **Cadernos**, [S.l.], v. 1, n. 10, p. 97-102, 2023.

SANTOS. **Lei Municipal nº 461, de 31 de maio de 1911**. Cria a Caixa Beneficente dos Funcionários Municipais de Santos. Santos: Secretaria Geral da Prefeitura de Santos, 1911. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-ordinaria/1911/47/461/lei-ordinaria-n-461-1911-crea-a-caixa-beneficente-dos-funcionarios-municipaes-de-santos>. Acesso em: 29 fev. 2024.

SANTOS, H. **As reformas da previdência no Brasil e o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), dos entes federados estaduais da Região Sudeste**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

SANTOS JÚNIOR, L. C.; AZEVEDO, F. I. X.; ANDRADE, L. M. B. RPPS: resultado atuarial e seus determinantes. *In*: Brasil. Ministério da Fazenda. **Regimes previdenciários e situação atuarial**. Brasília: MF; SPREV, 2018. (Coleção Previdência Social, Série Estudos, v. 36). Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/colecao-previdencia-social/vol-36.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

SCHEFFER, T. S. **Por uma educação de qualidade**: um estudo sobre a formação da agenda de valorização salarial do professor da educação básica. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais, área de concentração: Cultura, Democracia e Instituições) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017.

SILVA, D. C. V. S. da.; VACOVSKI, E. A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social. **Gestão Pública**, v. 7, n. 4, p. 67-86, 2015.

SILVA, F. W. F. da.; DINIZ, G. M. Fatores determinantes do resultado atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) municipais cearenses. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 145-179, 2021.

SILVA, L. L. da.; COSTA, T. de M. T. da.; SILVA, E. A. Gestão social da Previdência Social Brasileira como Política Pública de Desenvolvimento Socioeconômico. **Revista NAU Social**, [S. l.], v. 5, n. 9, 2014.

SILVA, R. A. **A formação da previdência no contexto da seguridade social brasileira**: uma análise da *policy agenda-setting*. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) -

Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2018.

SIVIERO, P. C. L. Desafios enfrentados pelos regimes de previdência no Brasil: o papel das premissas atuariais nos RPPS municipais. **Revista Brasileira de Estudos de População**, [S.l.], v. 36, p. 1-4, 2019.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002.

SOUZA, A. D. de; OLIVEIRA, E. R. de; SANTOS, G. C. dos; CALAÇA, F. de D.; LIVERO, M. V. F. Análise do desempenho financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social dos municípios goianos. **Revista Eletrônica do Departamento de Ciências Contábeis & Departamento de Atuária e Métodos Quantitativos**, São Paulo, v. 9, 2022.

STORTO, F. R. C. G.; AFONSO, L. E. Quais são os impactos distributivos da Emenda Aglutinativa da Proposta de Emenda à Constituição 287/2016 sobre a aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS? *In: XIX USP International Conference in Accounting*, 2019, São Paulo. **Anais[...]**. São Paulo: FEA-USP, 2019.

TAROUCO, G. da S.; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, p. 149-165, 2013.

TEIXEIRA, M. G. C.; ORNELAS, A. L. Formulação de política pública de saúde: análise do projeto Teias à luz do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 179-207, 2018.

TRINTINALIA, C.; SERRA, R. G. Otimização de uma carteira de fundos de investimento disponíveis à aplicação de recursos dos regimes próprios de previdência social (RPPS), conforme a legislação aplicável. **Revista Ambiente Contábil**, Rio Grande do Norte, v. 9, n. 2, 2017.

UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights – Portuguese**. Portugal, United Nations Information Centre, [s.d.]. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em: 29 fev. 2024.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de Bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

ZANIRATO, S. H. **O descanso do guerreiro: um estudo sobre a instituição da Previdência Social no Brasil**. Maringá: Eduem, 2003. 179 p.

## APÊNDICE A - LIVROS COM OS DIÁRIOS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

**Quadro 6 - Livros com os diários da ANC**

<b>Livro</b>	<b>Páginas</b>	<b>Endereço Eletrônico Oficial</b>
1	625	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N001.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N001.pdf</a>
2	390	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N002.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N002.pdf</a>
3	598	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N003.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N003.pdf</a>
4	704	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N004.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N004.pdf</a>
5	657	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N005.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N005.pdf</a>
6	780	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N006.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N006.pdf</a>
7	701	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N007.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N007.pdf</a>
8	551	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N008.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N008.pdf</a>
9	560	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N009.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N009.pdf</a>
10	622	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N010.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N010.pdf</a>
11	463	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N011.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N011.pdf</a>
12	524	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N012.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N012.pdf</a>
13	570	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N013.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N013.pdf</a>
14	548	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N014.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N014.pdf</a>
15	508	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N015.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N015.pdf</a>
16	534	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N016.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N016.pdf</a>
17	688	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N017.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N017.pdf</a>
18	761	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N018.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N018.pdf</a>
19	533	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N019.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N019.pdf</a>
20	442	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N020.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N020.pdf</a>
21	342	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N021.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N021.pdf</a>
22	622	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N022.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N022.pdf</a>
23	638	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N023.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N023.pdf</a>
24	556	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N024.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N024.pdf</a>
25	324	<a href="https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N025.pdf">https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N025.pdf</a>

Fonte: Elaboração própria.

**APÊNDICE B - COMISSÕES TEMÁTICAS DA ASSEMBLEIA NACIONAL  
CONSTITUINTE**

**Quadro 7 - Comissões temáticas da ANC**

<b>Comissão</b>	<b>Identificação</b>
1	Da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher
2	Da Organização do Estado
3	Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo
4	Da Organização Eleitoral, Partidos e Garantia das Instituições
5	Do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças
6	Da Ordem Econômica
7	Da Ordem Social
8	Da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência, Tecnologia e da Comunicação

Fonte: Elaborado baseado em Lima, Passos e Nicola (2013).

## APÊNDICE C - COMISSÕES TEMÁTICAS E SUBCOMISSÕES ESPECIALIZADAS

**Quadro 8 - Comissões temáticas e subcomissões especializadas da ANC**

Comissões	Subcomissões
Da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher	A) Da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais B) Dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias C) Dos Direitos e Garantias Individuais
Da Organização do Estado	A) Da União, do Distrito Federal e dos Territórios B) Dos Estados C) Dos Municípios e Regiões
Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo	A) Do Poder Legislativo B) Do Poder Executivo C) Do Poder Judiciário e do Ministério Público
Da Organização Eleitoral, Partidos e Garantia das Instituições	A) Do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos B) De Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança C) De Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
Do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças	A) De Tributos, Participação e Distribuição das Receitas B) De Orçamento e Fiscalização Financeira C) Do Sistema Financeiro
Da Ordem Econômica	A) De Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade B) Da Questão Urbana e Transporte C) Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
Da Ordem Social	A) Dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos B) De Saúde, Segurança e do Meio Ambiente C) Dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias
Da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência, Tecnologia e da Comunicação	A) Da Educação, Cultura e Esportes B) Da Ciência e Tecnologia e da Comunicação C) Da Família, do Menor e do Idoso

Fonte: Elaborado baseado em Lima, Passos e Nicola (2013).

**APÊNDICE D - SUBCOMISSÃO DE TRIBUTOS, PARTICIPAÇÃO E  
DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS**

**Quadro 9 - Subcomissão de tributos, participação e distribuição de receitas**

<b>Reunião</b>	<b>Suplemento</b>	<b>Endereço Eletrônico Oficial</b>
1ª	53 (ata)	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup53anc01mai1987.pdf#page=146">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup53anc01mai1987.pdf#page=146</a>
1ª	78 (anexo)	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup78anc17jun1987.pdf#page=118">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup78anc17jun1987.pdf#page=118</a>
2ª	53 (ata)	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup53anc01mai1987.pdf#page=147">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup53anc01mai1987.pdf#page=147</a>
2ª	78 (anexo)	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup78anc17jun1987.pdf#page=121">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup78anc17jun1987.pdf#page=121</a>
3ª	53 (ata)	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup53anc01mai1987.pdf#page=147">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup53anc01mai1987.pdf#page=147</a>
3ª	84 (anexo)	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup84anc26jun1987.pdf#page=45">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup84anc26jun1987.pdf#page=45</a>
4ª	53 (ata)	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup53anc01mai1987.pdf#page=147">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup53anc01mai1987.pdf#page=147</a>
4ª	84 (anexo)	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup84anc26jun1987.pdf#page=74">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup84anc26jun1987.pdf#page=74</a>
5ª	53 (ata)	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup53anc01mai1987.pdf#page=148">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup53anc01mai1987.pdf#page=148</a>
5ª	85 (anexo)	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup85anc27jun1987.pdf#page=53">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup85anc27jun1987.pdf#page=53</a>
6ª	53 (ata)	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup53anc01mai1987.pdf#page=148">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup53anc01mai1987.pdf#page=148</a>
6ª	85 (anexo)	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup85anc27jun1987.pdf#page=82">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup85anc27jun1987.pdf#page=82</a>
7ª	56 (ata)	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup56anc08mai1987.pdf#page=35">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup56anc08mai1987.pdf#page=35</a>
7ª	86 (anexo)	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup86anc01jul1987.pdf#page=71">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup86anc01jul1987.pdf#page=71</a>
8ª	56 (ata)	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup56anc08mai1987.pdf#page=35">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup56anc08mai1987.pdf#page=35</a>
9ª	56 (ata)	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup56anc08mai1987.pdf#page=36">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup56anc08mai1987.pdf#page=36</a>
10ª	79	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileirasconstituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/Comissao-1/sup79anc18jun1987.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileirasconstituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/Comissao-1/sup79anc18jun1987.pdf</a>
11ª	80	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup80anc19jun1987.pdf#page=138">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup80anc19jun1987.pdf#page=138</a>
12ª	80	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup80anc19jun1987.pdf#page=142">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup80anc19jun1987.pdf#page=142</a>
13ª	81	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup81anc20jun1987.pdf#page=96">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup81anc20jun1987.pdf#page=96</a>

Fonte: Elaboração própria.

**APÊNDICE E - COMISSÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO, ORÇAMENTO E  
FINANÇAS**

**Quadro 10 - Comissão do sistema tributário, orçamento e finanças**

<b>Reunião</b>	<b>Suplemento</b>	<b>Endereço Eletrônico Oficial</b>
1ª	66	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup66anc27mai1987.pdf#page=218">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup66anc27mai1987.pdf#page=218</a>
2ª	80	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup80anc19jun1987.pdf#page=136">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup80anc19jun1987.pdf#page=136</a>
3ª	83	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup83anc25jun1987.pdf#page=115">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup83anc25jun1987.pdf#page=115</a>
4ª	114	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup114anc04ago1987.pdf#page=129">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup114anc04ago1987.pdf#page=129</a>
5ª	114	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup114anc04ago1987.pdf#page=133">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup114anc04ago1987.pdf#page=133</a>
6ª	114	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup114anc04ago1987.pdf#page=151">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup114anc04ago1987.pdf#page=151</a>
7ª	114	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup114anc04ago1987.pdf#page=158">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup114anc04ago1987.pdf#page=158</a>
8ª	115	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup115anc05ago1987.pdf#page=108">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup115anc05ago1987.pdf#page=108</a>
9ª	132	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup132anc22ago1987.pdf#page=237">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup132anc22ago1987.pdf#page=237</a>

Fonte: Elaboração própria.

**APÊNDICE F - SUBCOMISSÃO DE SAÚDE, SEGURIDADE E DO MEIO  
AMBIENTE**

**Quadro 11 - Subcomissão de saúde, seguridade e do meio ambiente**

Reunião	Suplemento	Endereço Eletrônico Oficial
1ª	53	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup53anc01mai1987.pdf#page=177">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup53anc01mai1987.pdf#page=177</a>
2ª	95	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup95anc16jul1987.pdf#page=118">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup95anc16jul1987.pdf#page=118</a>
3ª	95	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup95anc16jul1987.pdf#page=121">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup95anc16jul1987.pdf#page=121</a>
4ª	95	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup95anc16jul1987.pdf#page=129">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup95anc16jul1987.pdf#page=129</a>
5ª	96	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao7/DANC17071987_5_reuniao.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao7/DANC17071987_5_reuniao.pdf</a>
6ª	96	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao7/DANC17071987_6_reuniao.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao7/DANC17071987_6_reuniao.pdf</a>
7ª	96	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao7/DANC17071987_7_reuniao.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao7/DANC17071987_7_reuniao.pdf</a>
8ª	97	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup97anc18jul1987.pdf#page=109">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup97anc18jul1987.pdf#page=109</a>
9ª	97	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup97anc18jul1987.pdf#page=126">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup97anc18jul1987.pdf#page=126</a>
10ª	98	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup98anc19jun1987.pdf#page=96">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup98anc19jun1987.pdf#page=96</a>
11ª	98	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup98anc19jun1987.pdf#page=108">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup98anc19jun1987.pdf#page=108</a>
12ª	98	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup98anc19jun1987.pdf#page=128">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup98anc19jun1987.pdf#page=128</a>
13ª	98	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup98anc19jun1987.pdf#page=152">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup98anc19jun1987.pdf#page=152</a>
14ª	99	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup99anc20jul1987.pdf#page=162">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup99anc20jul1987.pdf#page=162</a>
15ª	99	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup99anc20jul1987.pdf#page=203">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup99anc20jul1987.pdf#page=203</a>
16ª	99	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup99anc20jul1987.pdf#page=204">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup99anc20jul1987.pdf#page=204</a>
17ª	100	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup100anc21jul1987.pdf#page=163">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup100anc21jul1987.pdf#page=163</a>
18ª	100	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup100anc21jul1987.pdf#page=173">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup100anc21jul1987.pdf#page=173</a>
19ª	100	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup100anc21jul1987.pdf#page=184">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup100anc21jul1987.pdf#page=184</a>
20ª	101	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup101anc22jul1987.pdf#page=139">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup101anc22jul1987.pdf#page=139</a>
21ª	101	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup101anc22jul1987.pdf#page=141">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup101anc22jul1987.pdf#page=141</a>

22 <sup>a</sup>	101	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup101anc22jul1987.pdf#page=146">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup101anc22jul1987.pdf#page=146</a>
23 <sup>a</sup>	102	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup102anc23jul1987.pdf#page=124">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup102anc23jul1987.pdf#page=124</a>
24 <sup>a</sup>	104	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup104anc25jul1987.pdf#page=223">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup104anc25jul1987.pdf#page=223</a>

Fonte: Elaboração própria.

## APÊNDICE G - COMISSÃO DA ORDEM SOCIAL

**Quadro 12 - Comissão da ordem social**

Reunião	Suplemento	Endereço Eletrônico Oficial
1ª	84	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup84anc26jun1987.pdf#page=95">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup84anc26jun1987.pdf#page=95</a>
2ª	84	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup84anc26jun1987.pdf#page=102">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup84anc26jun1987.pdf#page=102</a>
3ª	85	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup85anc27jun1987.pdf#page=110">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup85anc27jun1987.pdf#page=110</a>
4ª	85	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup85anc27jun1987.pdf#page=114">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup85anc27jun1987.pdf#page=114</a>
5ª	86	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup86anc01jul1987.pdf#page=91">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup86anc01jul1987.pdf#page=91</a>
6ª	87	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup87anc02jul1987.pdf#page=119">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup87anc02jul1987.pdf#page=119</a>
7ª	87	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup87anc02jul1987.pdf#page=132">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup87anc02jul1987.pdf#page=132</a>
8ª	87	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup87anc02jul1987.pdf#page=145">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup87anc02jul1987.pdf#page=145</a>
9ª	115	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup115anc05ago1987.pdf#page=120">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup115anc05ago1987.pdf#page=120</a>

Fonte: Elaboração própria.

## APÊNDICE H - COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

**Quadro 13 - Comissão de sistematização**

Reunião	Suplemento	Endereço Eletrônico Oficial
Instalação	56	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup56anc08mai1987.pdf#page=169">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup56anc08mai1987.pdf#page=169</a>
1ª Ordinária	56	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup56anc08mai1987.pdf#page=177">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup56anc08mai1987.pdf#page=177</a>
1ª Extra.	62	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup62anc20mai1987.pdf#page=231">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup62anc20mai1987.pdf#page=231</a>
2ª Ordinária	63	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup63anc21maio1987.pdf#page=218">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup63anc21maio1987.pdf#page=218</a>
2ª Extra.	66	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup66anc27mai1987.pdf#page=285">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup66anc27mai1987.pdf#page=285</a>
3ª Ordinária	78	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup78anc17jun1987.pdf#page=179">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup78anc17jun1987.pdf#page=179</a>
3ª Extra.	79	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/AnaisCD_18_02_2006_p_179_a_192.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/AnaisCD_18_02_2006_p_179_a_192.pdf</a>
4ª Ordinária	80	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup80anc19jun1987.pdf#page=185">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup80anc19jun1987.pdf#page=185</a>
5ª Ordinária	81	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup81anc20jun1987.pdf#page=166">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup81anc20jun1987.pdf#page=166</a>
6ª Ordinária	95	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup95anc16jul1987.pdf#page=222">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup95anc16jul1987.pdf#page=222</a>
7ª Ordinária	114	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup114anc04ago1987.pdf#page=234">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup114anc04ago1987.pdf#page=234</a>
8ª Ordinária	114	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup114anc04ago1987.pdf#page=244">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup114anc04ago1987.pdf#page=244</a>
4ª Extra.	115	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup115anc05ago1987.pdf#page=226">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup115anc05ago1987.pdf#page=226</a>
5ª Extra.	115	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup115anc05ago1987.pdf#page=238">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup115anc05ago1987.pdf#page=238</a>
6ª Extra.	118	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup118anc08ago1987.pdf#page=191">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup118anc08ago1987.pdf#page=191</a>
7ª Extra.	118	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup118anc08ago1987.pdf#page=203">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup118anc08ago1987.pdf#page=203</a>

9ª Ordinária	118	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup118anc08ago1987.pdf#page=213">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup118anc08ago1987.pdf#page=213</a>
8ª Extra.	118	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup118anc08ago1987.pdf#page=217">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup118anc08ago1987.pdf#page=217</a>
9ª Extra.	118	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup118anc08ago1987.pdf#page=225">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup118anc08ago1987.pdf#page=225</a>
10ª Extra.	118	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup118anc08ago1987.pdf#page=234">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup118anc08ago1987.pdf#page=234</a>
11ª Extra.	132	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup132anc22ago1987.pdf#page=438">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup132anc22ago1987.pdf#page=438</a>
12ª Extra.	132	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup132anc22ago1987.pdf#page=456">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup132anc22ago1987.pdf#page=456</a>
13ª Extra.	132	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup132anc22ago1987.pdf#page=461">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup132anc22ago1987.pdf#page=461</a>
14ª Extra.	132	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup132anc22ago1987.pdf#page=472">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup132anc22ago1987.pdf#page=472</a>
10ª Ordinária	132	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup132anc22ago1987.pdf#page=473">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup132anc22ago1987.pdf#page=473</a>
11ª Ordinária	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist11ord27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist11ord27011988.pdf</a>
15ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist15ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist15ext27011988.pdf</a>
12ª Ordinária	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist12ord27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist12ord27011988.pdf</a>
13ª Ordinária	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist13ord27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist13ord27011988.pdf</a>
16ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist16ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist16ext27011988.pdf</a>

17ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist17ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist17ext27011988.pdf</a>
18ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist18ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist18ext27011988.pdf</a>
19ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist19ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist19ext27011988.pdf</a>
20ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist20ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist20ext27011988.pdf</a>
14ª Ordinária	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist14ord27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist14ord27011988.pdf</a>
21ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist21ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist21ext27011988.pdf</a>
22ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist22ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist22ext27011988.pdf</a>
15ª Ordinária	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist15ord27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist15ord27011988.pdf</a>
16ª Ordinária	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist16ord27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist16ord27011988.pdf</a>
17ª Ordinária	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist17ord27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist17ord27011988.pdf</a>

23ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist23ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist23ext27011988.pdf</a>
24ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist24ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist24ext27011988.pdf</a>
18ª Ordinária	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist18ord27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist18ord27011988.pdf</a>
25ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist25ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist25ext27011988.pdf</a>
26ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist26ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist26ext27011988.pdf</a>
27ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist27ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist27ext27011988.pdf</a>
19ª Ordinária	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist19ord27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist19ord27011988.pdf</a>
20ª Ordinária	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist20ord27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist20ord27011988.pdf</a>
28ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist28ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist28ext27011988.pdf</a>
29ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist29ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist29ext27011988.pdf</a>

30ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist30ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist30ext27011988.pdf</a>
31ª Extra.	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist31ext27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist31ext27011988.pdf</a>
21ª Ordinária	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist21ord27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist21ord27011988.pdf</a>
22ª Ordinária	B	<a href="https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist22ord27011988.pdf">https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist22ord27011988.pdf</a>
32ª Extra.	C	<a href="https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup171Canc27jan1988VolumeI-II.pdf#page=">https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup171Canc27jan1988VolumeI-II.pdf#page=</a>

Fonte: Elaboração própria.