

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

RAQUEL ANDRADE SILVA DE OLIVEIRA

**A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL
APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: uma análise da agenda
governamental legislativa**

**VIÇOSA – MINAS GERAIS
2024**

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

T

O48t
2024

Oliveira, Raquel Andrade Silva de, 1991-

A trajetória da política de previdência social no Brasil após a Constituição Federal de 1988: uma análise da agenda governamental legislativa / Raquel Andrade Silva de Oliveira. – Viçosa, MG, 2024.

1 tese eletrônica (129 f.): il. (algumas color.).

Orientador: Bruno Tavares.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração e Contabilidade, 2024.

Referências bibliográficas: f. 121-129.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2024.440>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Previdência social - Legislação. 2. Previdência social - Política governamental - Brasil. 3. Equilíbrio pontuado (Evolução). I. Tavares, Bruno, 1975-. II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 368.400981

Bibliotecário(a) responsável: Bruna Silva CRB-6/2552

RAQUEL ANDRADE SILVA DE OLIVEIRA

**A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL
APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: uma análise da agenda
governamental legislativa**

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

Orientador: Bruno Tavares
Coorientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa

**VIÇOSA – MINAS GERAIS
2024**


RAQUEL ANDRADE SILVA DE OLIVEIRA

**A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL APÓS A
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: uma análise da agenda governamental
legislativa**


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

APROVADA: 24 de junho de 2024.

Assentimento:

Documento assinado digitalmente
 **RAQUEL ANDRADE SILVA DE OLIVEIRA**
Data: 30/07/2024 14:00:26-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Raquel Andrade Silva de Oliveira
Autora

Documento assinado digitalmente
 **BRUNO TAVARES**
Data: 30/07/2024 14:20:59-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Bruno Tavares
Orientador

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ter guiado o meu caminho até aqui sendo sempre a minha fortaleza.

Ao Paulo César e ao Otávio, por terem sido compreensivos diante da minha ausência em virtude da dedicação ao Doutorado e por serem a razão de tudo na minha vida.

Aos meus pais Cesar e Isabel, por terem me apoiado em todos os momentos. Não foram poucos aqueles nos quais eu precisei da ajuda deles.

Aos meus irmãos Laura e Cesar, aos meus cunhados Igor e Priscila e aos meus sobrinhos André e Isadora, por trazerem leveza e alegria ao longo dessa caminhada.

Todo amor e estrutura familiar me proporcionaram essa conquista. Sem vocês eu não teria conseguido!

Agradeço profundamente ao meu orientador Bruno Tavares, por acreditar nas minhas ideias e guiar os meus passos na condução da pesquisa. Nunca me esquecerei das inúmeras reuniões presenciais e virtuais que tivemos ao longo desses cinco anos.

Ao Professor Thiago Costa, meu coorientador, que sempre me incentivou e despertou o meu interesse pela área da Previdência Social.

Agradeço ainda à banca examinadora, que com tanto cuidado e zelo contribuíram significativamente para a evolução e melhoria deste trabalho. Sou grata aos servidores do Departamento de Administração e Contabilidade pela acolhida e pelo trabalho exemplar.

Ao Grupo de Pesquisa em Administração Pública e Seguridade Social (GPPREV), que é um grupo alegre e solidário, que acolhe os alunos da pós-graduação. Aos meus colegas de doutorado, por serem sempre solidários uns com os outros.

Agradeço à CAPES, pelo financiamento ao longo dessa trajetória acadêmica e principalmente à Universidade Federal de Viçosa, por me proporcionar uma estrutura modelo de ensino, pesquisa e extensão, além da sua beleza inspiradora.

RESUMO

OLIVEIRA, Raquel Andrade Silva de, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, junho de 2024. **A trajetória da política de previdência social no Brasil após a Constituição Federal de 1988: uma análise da agenda governamental legislativa.** Orientador: Bruno Tavares. Coorientadores: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

Esta tese sobre a trajetória da política de Previdência Social no Brasil após a CF/88 evidenciou que as ações dos distintos governos conduziram a uma agenda governamental legislativa compreendida em três momentos principais: de 1988 a 2002, de 2003 a 2016 e de 2016 a 2022. A aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado foi fundamental para compreender a dinâmica dessa política ao longo do tempo. A metodologia da referida tese teve abordagem qualitativa. Para tanto, foram construídas classes e dendrogramas a partir da análise lexográfica operada pelo *Software* IRAMUTEQ, os quais serviram de base para a análise de conteúdo. As análises realizadas permitiram conclusões sobre a dinâmica da política de Previdência Social durante o período analisado e, também, sobre as opções teóricas e metodológicas adotadas nesta pesquisa de doutorado. Além disso, fez-se necessário adotar meios analíticos próprios para análise de uma política específica, os quais são a força e a direção das alterações legislativas, além de evidenciar a imagem, o monopólio, o incrementalismo e a ruptura dessa política. Em relação à contribuição empírica da tese, a análise dos dados demonstrou que, ao longo de toda a trajetória da Previdência Social, a agenda legislativa governamental priorizou os seguintes temas: regulamentação dos direitos previdenciários RGPS e RPPS, inúmeras reformas de cunho financeiro e atuarial, expansão do RGPS, fortalecimento da Previdência Complementar e, em última análise, a maior reforma constitucional da Previdência. Esse resultado foi identificado a partir das seguintes classes temáticas: elementos estruturantes, orçamento, gestão, regulamentações derivadas, custeio e elementos constitucionais gerais. As referidas classes compuseram os dendrogramas. Por fim, a Previdência sofreu as primeiras reformas fortalecendo as bases sociais seguidas de mudanças na direção do enfraquecimento das bases sociais previdenciárias constitucionais o que perdurou até os dias atuais, a força das mudanças foram ficando mais fortes com o passar o tempo, especialmente por meio de reformas constitucionais. Além disso, a imagem da PS foi construída como uma política incipiente, falida, o que foi se agravando com o tempo. O monopólio desta política sempre esteve sob o domínio do grupo de pessoas favoráveis às reformas que foram consideradas prioritariamente incrementais, mas uma grande ruptura foi evidenciada no último período analisado.

Palavras-chave: Previdência Social; *Policy Agenda-Setting*; Teoria do Equilíbrio Pontuado.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Raquel Andrade Silva de, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, June, 2024.
The trajectory of Social Security in Brazil after the Federal Constitution of 1988: an analysis of the government's legislative agenda. Adviser: Bruno Tavares. Co-advisers: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

The thesis of the trajectory of Social Security policy in Brazil after CF/88 showed that the actions of different governments led to a legislative government agenda that was understood in three main moments: from 1988 to 2002, from 2003 to 2016 and from 2016 to 2022. The application of the Punctuated Equilibrium Theory was fundamental to understanding the dynamics of these policies over time. The methodology of this thesis had a qualitative approach. To this end, classes and dendrograms were constructed based on the lexographic analysis operated by the IRAMUTEQ Software, which was a support for content analysis. The analyzes carried out allowed conclusions about the dynamics of Social Security policy during the analyzed period and also about the theoretical and methodological options adopted in this doctoral research. Furthermore, it was necessary to adopt specific analytical means for analyzing a specific policy, which are the strength and direction of legislative changes, in addition to highlighting the image, monopoly, incrementalism and rupture of this policy. In relation to the empirical contribution of the thesis, data analysis demonstrated that throughout the PS's entire trajectory, the government's legislative agenda prioritized the following themes: regulation of RGPS and RPP pension rights, numerous financial and actuarial reforms, in a second Historical moment there was the expansion of the RGPS, the strengthening of Supplementary Pension and, ultimately, the largest constitutional reform of Pension. All of this was identified based on the following thematic classes: structuring elements, budget, management, derived regulations, costing and general constitutional elements. These classes made up the dendrograms. Finally, the Social Security underwent the first reforms strengthening the social bases followed by changes towards weakening the constitutional social security bases, which has lasted until the present day, the force of the changes became stronger over time, especially through of constitutional reforms. Furthermore, the image of the Social Security was constructed as an incipient, bankrupt policy, which worsened over time. The monopoly of this policy has always been under the control of the group of people in favor of reforms that were considered primarily incremental, but a major rupture was evident in the last period analyzed.

Keywords: Social Security; Policy Agenda-Setting; Punctuated Equilibrium Theory

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagem 1: Esquema aplicação da TEP.....	23
Imagem 2: Esquema dos dados primários da CAP Brasil.....	39
Imagem 3: Síntese dos dados primários etapa I de acordo com o CAP Brasil	40
Imagem 4: Esquema de dados IRAMUTEQ.....	42
Imagem 5: Dendrograma de CHD das categorias temáticas e principais palavras de cada classe e sua percentagem.....	50
Imagem 6: Análise de Similitude.....	58
Imagem 7: Análise de Similitude.....	69
Imagem 8: Mapa mental sobre a evolução temporal das políticas de Previdência Social por governo (1988 a 2002).	71
Imagem 9: Dendrograma de CHD das categorias temáticas e principais palavras de cada classe.....	73
Imagem 10: Mapa mental sobre a evolução temporal das políticas de Previdência Social por governo (2003 a 2016).	89
Imagem 11: Dendrograma de CHD das categorias temáticas e principais palavras de cada classe.....	91
Imagem 12: Mapa mental sobre a evolução temporal das políticas de Previdência Social por governo (2016 a 2022).	108
Quadro 1: Síntese da metodologia em etapas.	38
Quadro 2: Síntese dos elementos teórico-metodológicos da etapa III.	48
Quadro 3: Síntese da agenda legislativa previdenciária por período analisado.	112
Quadro 4: Explicação das categorias temáticas por período.....	113
Quadro 5: Síntese das categorias temáticas por período.....	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AFC – Análise Fatorial Confirmatória
- ANC – Assembleia Nacional Constituinte
- CAPS – Caixa de Aposentadorias e Pensões
- CAP – Comparative Studies of Policy Agenda
- CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CF/88 – Constituição Federal de 1988
- CHD – Classificação Hierárquica Descendente
- CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
- CN – Congresso Nacional
- CNPS – Conselho Nacional da Previdência Social
- COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
- COVID – Coronavírus SARS-CoV
- CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
- DF – Distrito Federal
- DRU – Desvinculação das Receitas da União
- EC – Emenda Constitucional
- EPU – Encargos Previdenciários da União
- EUA – Estados Unidos da América
- FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
- FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- FGV – Faculdade Getúlio Vargas
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FP – Fator Previdenciário
- FSE – Fundo Social de Emergência
- FUNPRESP – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público da União
- FUNABEM – Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente,
- GRPS – Grupo de Reestruturação da Previdência Social
- IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões
- IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
IRAMUTEQ – Interface de R pour ler Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires
LBA – Lei Brasileira de Assistência Social
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social
MEI – Microempreendedor Individual
MP – Medida Provisória
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
MRSB – Movimento da Reforma Sanitária Brasileira
MTPS – Ministério do Trabalho e Previdência Social
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PAA – Policy Arrangement Approach
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PAP – Policy Agendas Project
PEC – Projeto de Emenda à Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Interação Social
PT – Partido dos Trabalhadores
RPC – Regime de Previdência Complementar
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
RS – Rio Grande do Sul
SAGE – Sistema de Apoio à Gestão do Fomento
SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SS – Seguridade Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UFRS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos

UNB – Universidade de Brasília

UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana

USP – Universidade de São Paulo

TEP – Teoria do Equilíbrio Pontuado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 OBJETIVO GERAL	13
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 AS TEORIAS DO POLICY AGENDA-SETTING	15
2.2 A APLICAÇÃO DA TEP NAS PESQUISAS NACIONAIS	26
2.3 FORMAÇÃO, EVOLUÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL	31
3 METODOLOGIA.....	37
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	37
3.2 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	38
3.3 IDENTIFICAÇÃO E DESCRIÇÃO DAS TÉCNICAS DE ANÁLISE UTILIZADAS	41
3.4 ELEMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS: FORÇA, DIREÇÃO, IMAGEM E MONOPÓLIO.....	44
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	49
4.1 PRIMEIRO PERÍODO (1988 A 2002): ESTRUTURAÇÃO E REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, AS PRIMEIRAS CONTRADIÇÕES.....	49
4.1.1 <i>Classe Elementos Estruturantes da Previdência Social</i>	52
4.1.2 <i>Classe Orçamento</i>	57
4.1.3 <i>Classe Regulamentações Derivadas do RGPS</i>	60
4.1.4 <i>Classe Gestão/Organização</i>	66
4.1.5 <i>Considerações finais do período 1988 a 2002</i>	70
4.2 SEGUNDO PERÍODO (2003 A 2016): FORTALECIMENTO DA ESTRUTURA, AMPLIAÇÃO DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA E APROFUNDAMENTO DAS REFORMAS	73
4.2.1 <i>Classe Gestão</i>	75
4.2.2 <i>Classes Orçamento e Custeio</i>	77
4.2.3 <i>Classe Elementos Estruturantes da Previdência Social</i>	81
4.2.4 <i>Considerações finais do período 2003 a 2016</i>	88
4.3 TERCEIRO PERÍODO (2016 A 2022): A CONSOLIDAÇÃO DA RUPTURA POR MEIO DA NOVA PREVIDÊNCIA, A PANDEMIA E NOVAS DEMANDAS DE PROTEÇÃO SOCIAL	90
4.3.1 <i>Âmbito Infraconstitucional</i>	93
4.3.1.1 <i>Classe Regulamentações Derivadas RGPS</i>	93
4.3.2 <i>Âmbito Constitucional</i>	97
4.3.2.1 <i>Classe Elementos Estruturantes da Previdência Social</i>	99
4.3.2.2 <i>Classe Custeio</i>	102
4.3.2.3 <i>Classe Elementos Constitucionais</i>	104
4.3.2.4 <i>Classe Orçamento</i>	106
4.3.2.5 <i>Considerações finais de setembro de 2016 a 2022</i>	107
4.4 ANÁLISE COMPARADA	109
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	121

1 INTRODUÇÃO

A Seguridade Social abrange, além de políticas nas áreas de Saúde, políticas de Assistência Social e de Previdência Social, conforme a Constituição Federal de 1988 (CF/88). A Seguridade Social é essencialmente uma política de inclusão, que protege o cidadão contra várias adversidades da vida (tais como doenças e incapacidades), no sentido de reconhecer o direito dos cidadãos à proteção social, com base em outros critérios universalizáveis que não apenas o da capacidade de contribuição individual daqueles que estão formalmente vinculados ao mercado de trabalho.

A definição da Seguridade Social como conceito organizador da proteção social brasileira foi uma das mais relevantes inovações do texto constitucional de 1988. Assim, a CF/88 propõe a Seguridade Social como política prioritária e dotada de organicidade em termos de conteúdo, gestão e financiamento.

Especificamente, a Previdência Social influencia, direta ou indiretamente, grande contingente de famílias e conseqüentemente toda a sociedade brasileira, sendo importante destacar que ela se relaciona com a concepção de cidadania e dignidade humana. Essa política foi preconizada como direito social pela Constituição Federal de 1988 e reformada desde então sob diferentes perspectivas.

Dentro do campo das políticas públicas, os estudos sobre problema e agenda são destinados à compreensão de como o conjunto de assuntos, questões (*issues*) despertam a atenção dos formuladores de políticas públicas, tornando-se assim prioridade na agenda governamental (*problems*). Autores como Cobb e Elder (1972) contribuíram sobremaneira para a área ao indicarem a existência de diferentes níveis de agenda, tal como a agenda sistêmica e institucional, além de terem lançado o termo *agenda-building*, que deu origem aos estudos de *agenda-setting*. John Kingdon (2003), Baumgartner e Jones (1993) e outros são referência nesses temas e apresentam conceitos fundamentais na compreensão da *policy agenda-setting*.

Dentre as teorias e os estudos sobre Análises de Políticas Públicas (*Policy Analysis*), optou-se neste trabalho pela análise teórica e aplicação de um dos modelos sintéticos do *policy process* – a Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP) de Baumgartner e Jones. Nessa teoria, Baumgartner e Jones (1993) lançaram mão de diversos conceitos: *policy image*, *policy venue*, *feedbacks*, *policy monopol*, *policy subsystem*, dando enfoque no papel das instituições e do processamento de informação na dinâmica de formação e

no processo de mudança da *agenda-setting* para explicar longos períodos incrementais, mas também para explicar rupturas (mudanças rápidas e de larga escala).

Para isso, Baumgartner e Jones criaram a *Comparative Studies of Policy Agenda* (CAP), uma organização internacional acadêmica que reúne e codifica informações sobre os processos de políticas de governos de todo o mundo. O Projeto de Agendas Comparativas permite que acadêmicos, estudantes, formuladores de políticas e a mídia investiguem tendências na formação da agenda de políticas ao longo do tempo e entre países. De acordo com Baumgartner, Breunig e Grossman (2019), o CAP nasceu das pesquisas oriundas da aplicação do Modelo de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993), quando pela coleta dos dados criaram o *Policy Agendas Project* (PAP). O primeiro projeto fora dos EUA a coletar os dados sistematizados em códigos foi a Dinamarca e depois a Bélgica. Atualmente, vinte e cinco países dos diferentes continentes do mundo participam do projeto, incluindo o Brasil.

No Brasil, muitos trabalhos publicados no âmbito de aplicação da TEP são oriundos de pesquisadores colaboradores do CAP. Outros, como Picelli (2014), Sales (2016), Felices (2017), Abi (2019), Andrade (2021); Souza (2016) e Villarroel (2019) aplicaram a TEP e fizeram análises conjugadas com outras teorias, como Teorias da Burocracia, Teorias do Institucionalismo e Modelo de Múltiplos Fluxos do Kingdon. Em contrapartida, os trabalhos de Carvalho (2013), Barbosa (2013), Souza (2013), Picelli (2014) e Sakamoto (2017) usaram os elementos teóricos da TEP, sem a aplicação longitudinal e/ou transversal.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado foi aplicada, nos estudos brasileiros, principalmente nas políticas relacionadas a: orçamento público, desigualdade social, assistência social, saúde, educação, meio ambiente, corrupção, proteção dos quilombolas e questão agrária. Ou seja, ainda não foi realizado um amplo estudo que relacione, compare e aplique a referida teoria às políticas de Seguridade Social, em especial a Previdência Social.

Já estudos sobre *agenda-setting* e algumas políticas da Seguridade Social foram realizados, como os de Menezes (2012) e Cruz (2015), os quais retratam a formação das políticas da Assistência Social e da Saúde como parte integrante da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988. Já Oliveira et al (2021) abordou a formação da Previdência no contexto da Seguridade Social no Brasil.

Trabalhos como os de Fleury e Alves (2004), Nakahodo e Saraiva (2008), Giambiagi e Além (2008), Baptista (1998), Fagnani (2008), Costa (2009), Marques (2009), Melo e Anastasia (2005) estudaram a Previdência Social enquanto política pública sob diferentes perspectivas, alguns com foco no aspecto econômico, outros com ênfase na perspectiva do Estado de Bem-Estar-Social. Todos eles têm em comum elementos históricos, sociais e políticos que se relacionam à formação da agenda governamental legislativa da Previdência Social, no período de 1988 a 2022.

Outros trabalhos sobre Previdência Social no campo de Públicas foram relevantes, como o de Silva (2019), que investigou o contexto sociopolítico no período de implementação da Lei Eloy-Chaves no Brasil. Já Teixeira (2019) analisou a importância dos benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS – e a sua relação com a geração de bem-estar social, nos municípios mineiros nos anos de 2005, 2010 e 2015. E Silva (2014) averiguou 90 anos de história da Previdência Social no Brasil.

Nesse contexto, emerge o seguinte questionamento como **problema de pesquisa**: Quais foram as ações dos distintos governos sobre a política de Previdência Social, tendo-se como referência a agenda governamental legislativa?

1.1 Objetivo Geral

O **objetivo geral** desse trabalho é compreender longitudinalmente a trajetória das políticas de Previdência Social após a CF/88, por meio da formação da agenda governamental legislativa.

1.2 Objetivos Específicos

- I. Identificar a produção legislativa a respeito da política de Previdência Social, de 1988 a 2022;
- II. Revelar a imagem da política de Previdência Social, a partir da compreensão da direção (sentido) da referida política no contexto da agenda governamental legislativa em períodos próprios (1988 a 2002; 2003 a 2016; 2016 a 2022) e no período tomado em conjunto;
- III. Aferir a força da produção legislativa e sua influência sobre a política de Previdência Social, resultando em movimento de ruptura e/ou incrementalismo;
- IV. Inferir sobre a mudança (ou não) no monopólio da política de Previdência Social nos períodos analisados,

Consoante Baumgartner, Breunig e Grossman (2019), a TEP pode auxiliar na análise do processo de formação de políticas públicas (*policymaking*) sendo aplicada de quatro formas: ao longo do ciclo de políticas públicas, em todo o domínio da política, comparativamente entre alguns países e por longos períodos de tempo. No caso desta tese, a aplicação da TEP terá ênfase na análise longitudinal, para a compreensão da formação da agenda governamental legislativa da política de Previdência Social, com contribuições teóricas e empíricas, tendo em vista que não foi encontrada nenhuma pesquisa nacional que se dedicasse à compreensão das políticas de Previdência Social dessa forma.

A metodologia da referida tese terá abordagem qualitativa e seguirá a linha longitudinal. Será composta das seguintes etapas: 1) pesquisa documental com coleta de dados primários (legislações sobre Previdência Social de 1988 a 2002), técnica de análise de conteúdo e lexográfica; 2) pesquisa com dados secundários bibliográficos, por meio da revisão bibliográfica integrativa; 3) análise comparada, por meio da análise de conteúdo grade mista. A análise de toda a trajetória da PS será feita em três momentos principais: 1988 a 2002, 2003 a 2016, 2016 a 2022, tendo em vista a proximidade histórica e política dos três momentos destacados.

O universo de análise da pesquisa documental compreende cinco Emendas Constitucionais, 241 Leis Ordinárias, quatro Leis Complementares e quinze Decretos Legislativos, conforme Quadro 2 da seção metodológica. As transformações são analisadas por período e considera-se o eixo central da relação com as bases sociais da CF/88 para análise da direção. Assim, cada período é categorizado segundo as características que os representam. Para tanto, foram construídas classes a partir da análise lexográfica operada pelo *Software IRAMUTEQ*.

Por fim, este trabalho analisa a trajetória da PS como Política de Estado, isto é, configurada como presente em diferentes governos subsequentes. A contribuição teórico-metodológica ocorrerá na identificação da força e direção da agenda governamental legislativa para além da compreensão do incrementalismo e ruptura, o que representa uma expansão da TEP, tendo em vista a sua limitação nesses aspectos (incremental/ruptura). Isso tudo só é possível porque a construção da tese levará em conta o modelo legislativo brasileiro, compreendendo a agenda legislativa a partir das características das suas regras de forma longitudinal no tempo. Quanto às limitações desta tese, mas também agenda para novas pesquisas, pode-se destacar a possibilidade de análise mais aprofundada dos acordos políticos que levaram à aprovação das regras analisadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico será compreendido por uma seção teórica que explicará os principais modelos do *Policy Agenda-Setting* (Modelo dos Múltiplos Fluxos e Teoria do Equilíbrio Pontuado), a partir do conceito de Políticas Públicas, para depois expor como as pesquisas nacionais têm aplicado a TEP. Por fim, destacará a política de Previdência Social no contexto da Seguridade Social no Brasil.

Cumprе ressaltar que a TEP assim como outras teorias têm suas limitações, primeiramente porque o foco está no resultado da política e não necessariamente com ênfase no processo político. Além disso, assim como o Modelo de dos Múltiplos Fluxos de Kingdom, a TEP destaca a atenção dada uma política, o que é chamado de agenda, mas sabe-se que muitas vezes essa análise abarca elementos da formulação e implementação das políticas públicas. Por isso, não descartamos a importância da análise conjunta de todas as etapas do ciclo de políticas públicas, mas escolhemos a agenda ou processo de agendamento como foco desta tese.

2.1 As teorias do Policy Agenda-Setting

A Política Pública pode ser compreendida como uma diretriz formulada para o enfrentamento de um problema público. Trata do conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas, do processo de construção e atuação dessas decisões (SECCHI, 2014).

Consoante Mead (1995), política pública é definida como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. De modo complementar, para Rua (2009) a finalidade das políticas públicas consiste em manter os conflitos dentro dos limites administráveis, além de ser uma das maneiras pela qual os Estados podem prover sobrevivência e desenvolvimento. Portanto, uma política pública pode ser um instrumento de ação do governo para resolução pacífica de um problema público.

Cumprе destacar que as políticas públicas são as ações governamentais que ocorrem por meio de programas públicos e ou organizações públicas não governamentais. Assim, as políticas públicas são *outputs* resultantes das atividades políticas, elas envolvem várias decisões e requerem distintas ações para a sua efetiva implementação (RUA, 2009).

Para a melhor compreensão das políticas públicas é mister conhecer os conceitos básicos sobre a sociedade, os interesses sociais, a cooperação e a competição entre os atores políticos. Em suma, a política pública engloba a política (*politics*), política pública (*public polity*), sociedade política (*polity*) e as instituições (SECCHI, 2014).

A literatura especializada em políticas públicas criou modelos analíticos que simplificam o aspecto do mundo real, auxiliam a comunicação e direcionam esforços para compreender a vida política. Diante da complexidade do processo de formulação e tomada de decisão, a ciência política desenvolve e utiliza nas políticas públicas os modelos conceituais que visam, segundo Dye (2005), identificar aspectos importantes de questões político-sociais; auxiliar na comunicação, direcionando esforços para compreender melhor as políticas públicas; propor explicações e prever as consequências das políticas públicas.

Nesse mesmo sentido, Dye (2005) sinaliza que os modelos para análise de política pública também são uma versão simplificada da realidade, mas salutares para identificar aspectos importantes de questões políticas e direcionar de forma incisiva a análise das políticas públicas.

Para tal, esse autor traz os seguintes modelos: Modelo Institucional, Modelo de Processo, Modelo de Grupo, Modelo de Elite, Modelo Racional, Modelo Incremental; Modelo da Teoria dos Jogos; Modelo da Opção Pública, Modelo Sistêmico e Modelo Racional.

Sob outra perspectiva, para a análise da formulação de políticas públicas, faz-se necessária a abordagem ao ciclo da política pública, proposto por Howlett e Ramesh (2013) como o seguinte processo sequencial: montagem da agenda; formulação da política; tomada de decisão, implementação da política e avaliação da política.

Apesar das críticas a esse modelo, por ser considerado de caráter funcionalista e racional, é ainda muito útil a sua aplicação como uma análise por fases do processo político. Isso ocorre porque o seu uso possibilita a percepção da existência de diferentes momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada uma dessas fases, por mais que haja o reconhecimento de que a política não se comporta de forma previsível. A compreensão do ciclo político apenas demonstra e reforça a ideia de um “tipo ideal” para planejamento e tomada de decisão.

É importante destacar também que a formação da agenda pública ou de atuação dos poderes públicos são os pontos centrais do ciclo de política pública, visto que são um dos primeiros estágios de criação de uma política pública. Desse modo, antes mesmo da sua formação algumas perguntas são feitas: por que alguns problemas se tornam importantes para o governo?

Os primeiros estudos sobre agenda (*policy agenda-setting*) advêm do período social, político e econômico conturbado das décadas de 1960 e 1970 nos EUA. Autores como Robert Dahl começam a questionar o Modelo Elitista da Lógica Racional e não democrático de formulação de políticas públicas, propondo então o modelo pluralista. Assim, Cobb e Elder tentam romper com análises do momento pré-decisório pautadas na racionalidade limitada para agregarem elementos da teoria democrática, com ênfase na mobilização da opinião e na análise da expansão do conflito público (ZAHARIADIS, 2016).

Para Brasil e Capella (2019), o conceito de racionalidade limitada aparece como um dos pilares centrais na concepção do Equilíbrio Pontuado, porque seus princípios são importantes para explicar o processo de estabilidade e ruptura.

Dye (2005) trata o Modelo Incremental como uma política baseada em variações sobre o passado, na qual a política pública é vista como uma continuação das atividades de governos anteriores com apenas algumas modificações marginais. Esse modelo é considerado conservador, no sentido de que os atuais programas, políticas e despesas são utilizados como ponto de partida. A atenção é voltada para os acréscimos ou decréscimos dos programas já em vigor. Os formuladores geralmente aceitam a legitimidade dos programas estabelecidos e concordam em dar continuidade, devido a aspectos como: falta de capacidade preditiva suficiente, restrição de tempo, restrição de informações sobre custos, incertezas quanto às consequências de mudanças mais radicais e principalmente por ser politicamente mais conveniente.

Conforme Zahariadis (2016), Cobb e Elder foram os percussores dos estudos sobre *agenda-building* ao tentarem compreender como as controvérsias públicas se originam e porque algumas controvérsias passam a ser legítimas de atenção pública em detrimento de outras. Nessa mesma linha, Schattschneider também começou a estudar a expansão do conflito público, especialmente como questões públicas difíceis, ambíguas, com pouca viabilidade técnica obtinham a atenção do poder público (ZAHARIADIS, 2016).

Nesse sentido, Cobb e Elder (1972) contribuíram sobremaneira para a área, por indicarem a existência de diferentes níveis de agenda, como a agenda sistêmica e a institucional. A primeira refere-se às questões que despertam a atenção da opinião pública, ainda que nem todas sejam contempladas por políticas públicas. Quando o governo se debruça sobre essas questões é que se está diante da agenda institucional, também conhecida como governamental, formal ou decisional.

Pode-se depreender que a formação da agenda pública ou sistêmica depende da percepção dos problemas, da maneira como a comunidade política percebe o problema. Ou seja, somente quando o governo assume que os problemas são relevantes eles chegam ao ponto de serem aderidos à agenda, o que é um processo complexo e subjetivo, com foco na discussão.

O termo *agenda-setting* ganhou notoriedade após a obra de McCombs e Shaw em 1972, por meio de um estudo intimamente ligado ao papel da mídia na campanha presidencial estadunidense de 1969 (ZAHARIADIS, 2016).

Cumprir salientar que o trabalho realizado por Roger, Dearing e Bregman (1993) identificou três tipos de estudo sobre a agenda: agenda midiática, agenda pública e agenda de políticas públicas, evidenciando que a evolução dos estudos sobre agenda estava intimamente ligada à comunicação, especialmente após a primeira Guerra Mundial.

A etapa da montagem da agenda (*agenda-setting*), para Subirats (2006), apresenta dificuldades devido à suposta objetividade dos problemas e à dificuldade da sua definição. O problema, muitas vezes, não é quantitativo nem mensurável, porque a visão ou o comportamento humano é subjetivo. Para dar conta dessa realidade, é preciso criar uma estrutura lógica própria de definição do problema para o seu planejamento e solução, existindo nesse campo muitas possibilidades de definição e conclusão.

Subirats (2006) elenca três características principais para resolver essa questão: o valor do impacto global do problema, o impacto sobre a realidade social e a viabilidade da solução antecipada e previsível.

Essa diferença do debate dentro e fora dos governos é tão relevante que Wu et al. (2014) consideram que a política pública de fato começa quando os problemas adentram a agenda do governo. A agenda, por sua vez, possui princípios básicos de definição; ela pode ser construída por meio das demandas populares que são trazidas aos governantes, ou de forma não-linear, ou política, ou técnica ou, por fim, se originar de uma rede de atores.

De outro lado, há ainda o processo de incorporação dessas demandas à agenda dos poderes públicos, o que pressupõe a compreensão da dinâmica interna das relações políticas, do sistema político e dos seus subsistemas. Enfim, a compreensão da agenda institucional ocorre no momento da ação estatal, quando o poder público já decidiu que enfrentará o problema. Já no contexto da formação da política pública, como uma das formas de solução do problema, há a necessidade de análise das eventuais tomadas de decisão às suas repercussões e dos custos que serão aportados nessa dinâmica (SOUZA, 2006).

Consoante o entendimento de Rua (2009), a formação da agenda precisa ser compreendida paralelamente às demandas que chegam aos governantes, as quais podem ser novas ou não. Esses fatores são oriundos da organização dos atores que levam as suas demandas a quem pode escutá-las. Existem ainda demandas recorrentes e reprimidas, que já foram levadas aos governantes e por lá ficaram, sem que tenham entrado para a agenda. Nesse ínterim, nem todas as demandas serão de fato acolhidas e solucionadas, o primeiro passo, a priori, é que elas sejam inseridas na agenda.

Nesse sentido, os desafios da agenda existem exatamente no ponto em que os problemas não são destinados a elas, ficando, portanto, sem solução. As agendas acabam se tornando, então, reféns de situações de crise, ou seja, apenas são lembradas quando algo alarmante já aconteceu e as políticas pré-crise ficam estagnadas e esquecidas.

O modelo de modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon está inserido no marco teórico-metodológico de pesquisas sobre *agenda-setting*, segundo Zaharariadis (2016), o autor que se dedicou aos estudos sobre democracia coletiva e o uso da razão na observação coletiva.

Esse modelo atém-se ao estágio pré-decisório da formulação da política pública, mais especificamente, a agenda governamental. Esse processo complexo envolve o governo e as pessoas ligadas a ele. O referido autor considera esse processo um fluxo com três etapas; a primeira delas (*problem stream*) identifica os problemas e tenta diferenciá-los das questões. Os problemas, para ele, são construções sociais relevantes ao ponto de serem inseridos na agenda, enquanto as questões não necessariamente são problemas que devem ser inseridos na agenda. Dessa forma, um é mais complexo e relevante do que o outro.

A segunda etapa do fluxo (*policy stream*) compreende o conjunto de possíveis soluções, quando ocorre a seleção de ideias que são viáveis ao contexto da política

pública. Essa seleção nem sempre é consensual, mas eleva as ideias às propostas que terão mais robustez nas próximas etapas. A última etapa, que retrata a dimensão política (*political stream*), possui suas próprias dimensões e regras, independentes das anteriores, sendo influenciada pelo humor nacional, fluxo político e mudanças internas do governo. Quando esses últimos elementos se reúnem, pode-se gerar uma oportunidade de mudança de agenda.

Para Kingdon (2003), a *policy window* ocorre quando um problema é reconhecido, uma solução é apresentada e o cenário político propicia sua abordagem, por meio da sua inserção na agenda. Desse modo, a mudança da agenda é possível quando há a reunião dos três fluxos, mas convém destacar que a abertura da agenda é provisória e transitória. O momento em que essa janela está aberta é considerado uma circunstância primordial, e sua identificação é feita pelos empreendedores (*policy entrepreneurs*).

Seguindo esse entendimento, alguns atores têm papel relevante no processo de definição da agenda e formulação de políticas públicas. O presidente é o principal, mas há outros atores: visíveis (burocratas, parlamentares, ministros, partidos políticos, grupos de interesse e a mídia) e invisíveis (servidores públicos, acadêmicos, pesquisadores e consultores). Em suma, os visíveis são mais influentes e os invisíveis atuam na agenda de decisão por meio da escolha das alternativas (KINGDON 2003).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP) foi originalmente pensada por Eldredge e Gould, no campo da biologia evolutiva, propondo uma visão contrária ao gradualismo filético darwinista na interpretação dos dados paleontológicos. Esta última fora, até então, a teoria hegemônica e compreendia a evolução enquanto um processo de taxa constante. Entretanto, os idealizadores da teoria apontaram que os hiatos presentes nos registros fósseis não são suficientemente explicados pelo gradualismo, tendo-se em vista a averiguação de longos períodos de baixa taxa de mudança evolutiva (RIDLEY, 1994).

A TEP defende, destarte, a ideia da existência de sistemas homeostáticos que possuem resistência às mudanças, um aspecto central no estudo das políticas públicas. É nesse sentido que aponta Prindle, ao afirmar que a ciência política tem sua ontologia e metodologia estruturada de maneira multidisciplinar (ELDREDGE, GOULD, 1972).

Tratando especificamente da Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP), apesar de destacar a necessidade de cautela na sua aplicação em campos para além da Biologia, Gould (2002) mostrou-se favorável a esse processo. O paleontólogo e também filósofo da ciência apontou que a forma de transmissão do conhecimento humano, através do que

ele denominou “herança por ensinamento”, a princípio indica um padrão gradual e progressivo de mudança. Entretanto, utilizando o exemplo das artes parietais europeias do período Paleolítico, é apontado que a crença em uma anagênese progressivista e gradual pode ser contraproducente.

O co-autor da teoria, então, recebeu com otimismo a sua aplicação para estudo das mudanças experimentadas pelas instituições humanas. Para ele, a TEP pode funcionar como um modelo de análise de mudança desde a evolução das diferentes ferramentas e manifestações artísticas até a explicação de dinâmicas institucionais (GOULD, 2002).

Na elaboração de Baumgartner e Jones a respeito das políticas públicas, o processo político foi visto sob lógica similar àquela que orientou a elaboração da TEP em seu ramo de origem, pois percebeu-se a existência de períodos de estabilidade e incrementalismo sucedidos por momentos de ruptura. Ainda, os autores destacam também que os modelos utilizados até então ou voltavam o foco de sua explicação para a estabilidade ou para a ruptura, enquanto a TEP se prestaria a explicar ambos (TRUE, JONES, BAUMGARTNER, 2006).

Para tanto, apontam que a teoria tem como ênfase dois elementos da elaboração de políticas públicas: a definição do problema público e a definição da agenda. Compreende-se que a partir da definição de ambos, as políticas existentes poderão ser questionadas ou reforçadas. Diante dos resultados é que se cria a oportunidade para que ocorram as rupturas (TRUE, JONES, BAUMGARTNER, 2006).

Portanto, a TEP é em síntese uma teoria acerca da dinâmica nas políticas públicas, tendo em vista que trabalha os mecanismos que levam às suas mudanças. Sua inovação se deve ao fato de verificar também a possibilidade de mudanças na agenda, a despeito de processos eleitorais, em vez de estudar apenas as rupturas supostamente causadas por alterações nos tomadores de decisão (JONES, BAUMGARTNER, 2012).

De acordo com Baumgarther e Jones (1993), a TEP busca explicar uma observação simples: os processos políticos são geralmente caracterizados por estabilidade e incrementalismo, mas ocasionalmente eles podem produzir rupturas em larga escala com o passado. Os autores enfatizam dois elementos relacionados ao processo de política: definição do problema e configuração da agenda. À medida que as questões são definidas no discurso público de diferentes maneiras, e à medida que as questões surgem e entram na agenda pública, as políticas existentes podem ser reforçadas ou questionadas. O reforço cria grandes obstáculos para qualquer coisa, exceto mudanças modestas, mas os

questionamentos de políticas nos níveis mais fundamentais criam oportunidades para grandes mudanças ou reformas na política.

Para Jones e Baumgarther (1993), existe um conjunto de mecanismos relacionados responsável pela mudança de política, como a composição dos macrossistemas e subsistemas, a *policy image*, os *policy makers*, *policy monopoly*, *policy venue* e os *feedbacks*.

Jones e Baumgarther (2012) encontraram uma tendência exacerbada para a manutenção do equilíbrio, especialmente na política americana, e que as imagens das políticas (*policy image*) desempenham um papel crítico na expansão de algumas questões. A imagem da política deve ser analisada de forma conjunta aos aspectos *policy monopoly* e *policy venue*, ambos dizendo respeito à formação de ideias e às estabilidades. Portanto, a imagem de uma política geralmente está associada ao seu monopólio, que por sua vez ilustra os valores dos políticos, as suas alianças e as suas estratégias legislativas.

Sobre os *policy makers*, Baumgarther e Jones (1993) indicam que as suas racionalidades limitadas, aliadas a organizações pouco flexíveis, são um campo fértil para que nem todas as questões relevantes sejam analisadas com a mesma precisão no âmbito das políticas públicas. Assim, torna-se mais fácil perpetuar uma política do passado do que propor mudanças estruturais.

Já os *feedbacks* positivos e negativos, consoante Baumgarther e Jones (1993), são, respectivamente, os termômetros das estabilidades e das instabilidades das diferentes políticas. O *feedback* positivo ocorre quando uma mudança, às vezes bastante modesta, gera ampliação das mudanças futuras. O *feedback* negativo, por outro lado, mantém a estabilidade do sistema. As interações entre os *policy makers*, a *policy venue* e *policy monopoly* são analisadas como indicativas ou não de mudança da *policy image* a partir dos *feedbacks*, sejam eles positivos ou negativos.

Essa divisão em grupos de análise (macrossistemas e subsistemas, demonstrada na Imagem 1) refere-se ao modelo de instituições criadas nos EUA, que muito se assemelham ao Brasil. Em síntese, as instituições políticas americanas foram projetadas de forma conservadora e burocrática para resistirem a muitos esforços de mudança e, assim, evitar possíveis mobilizações. O resultado desse modelo a longo prazo, conforme Baumgarther e Jones (1993), indica que essa estabilidade institucionalmente reforçada pode ser interrompida por explosões ou rupturas de mudança.

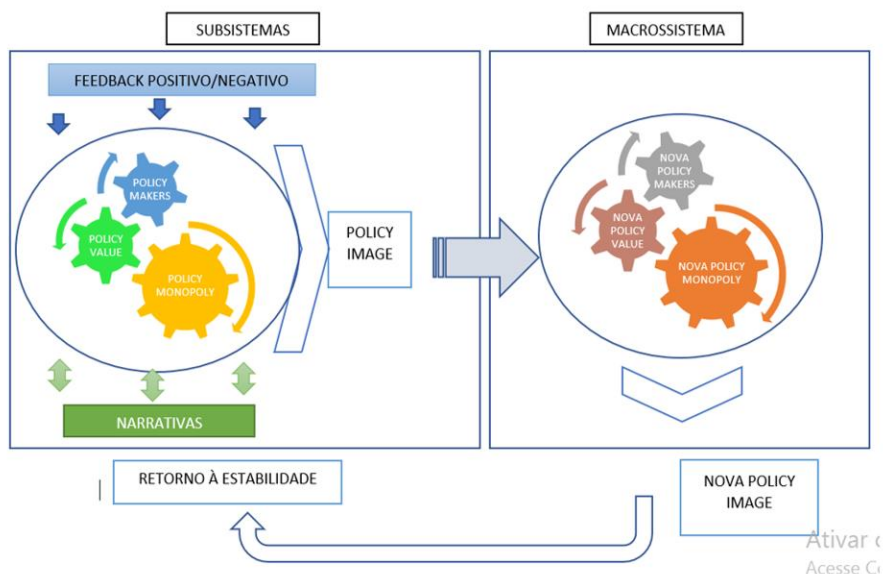


Imagem 1: Esquema aplicação da TEP.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Baumgartner e Jones (1993); Kingdon (2003); True, Jones e Baumgartner (2006); Zahariadis (2016).

Para Baumgartner e Jones (1993), a imagem é produto do processo político, envolvido por argumentação e persuasão na tentativa de promover e despertar o interesse individual ou de um grupo específico sobre determinado tema. Segundo True, Jones e Baumgartner (2006), as imagens sustentam os arranjos institucionais, permitindo que um entendimento sobre algo seja compartilhado entre membros de um subsistema. Quando a imagem é plenamente aceita, ela se mantém, quando ela é rejeitada, ocorre o colapso do monopólio da política.

Já o monopólio da política, uma outra categoria temática que se relaciona à imagem da política, para True, Jones e Baumgartner (2006), corresponde às ideias que sustentam a política. A quebra de monopólio pode ocorrer nas seguintes situações: mudança da imagem de uma política; mudança de arena; mudanças estruturais ou grandes eventos.

Capella (2007) traz os elementos principais de cada modelo (Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado), comparando-os quanto às suas similitudes e diferenças. Ambos os modelos possuem semelhanças na abordagem da questão, representada por uma imagem e um símbolo, e na retratação dos atores envolvidos conforme a importância dos papéis desempenhados; tanto o Modelo de Múltiplos Fluxos quanto a TEP veem o presidente como ator mais importante. Já o papel da mídia e dos grupos de interesse é um ponto de discordância.

No contexto das diferenças dos modelos, de acordo com Capella (2007), a janela de oportunidades se preocupa com o problema e a sua solução, ao passo que o equilíbrio pontuado aborda o problema e a imagem (*policy imagem*), e a solução é considerada menos fluída, visto que a solução não é desenvolvida necessariamente para resolver o problema. Igualmente, a eleição e o processo eleitoral são entendidos por ambos os modelos de maneira distinta.

Embora cada modelo tenha as suas peculiaridades, é possível notar as similitudes e as diferenças entre ambos, inclusive de maneira individual e institucional. É notório que eles trouxeram importantes contribuições para a *agenda setting* ou agenda de políticas organizacionais. Assim, Capella (2007) também contribuiu para a área das políticas públicas, por trazer à baila importantes considerações sobre ambos os modelos.

Sob outra análise, a partir do Modelo Incremental de Formulação de Políticas Públicas, surgem dois caminhos possíveis para compreender o processo de mudança na agenda. O primeiro deles, resgatado da proposição de Lindblon, procura relacionar a racionalidade limitada com o incrementalismo. Ao levantar a questão do passado e da estrutura existente, também é possível identificar termos relacionados, tal como o conceito de “*path dependence*” (dependência da trajetória). Assim, através da atenção e da mudança de políticas, a TEP juntou teórica e metodologicamente as duas abordagens (incrementalismo e racionalidade limitada) (BRASIL e CAPELLA, 2019).

O segundo desdobramento, para Brasil e Capella (2019), reside não na forma como as políticas se mantêm próximas por meio de longos períodos, mas também, na mudança rápida que existe no processo de formação de agenda e formulação de políticas. Para isso, levam em consideração que, se por um lado o incrementalismo enfatizou a estabilidade da política e a mudança gradual, as teorias de *agenda-setting*, como a de múltiplos fluxos de Kingdon (1984), enfatizaram a natureza fluida e independente de muitos processos de mudanças em políticas. Com o equilíbrio pontuado, esses dois momentos se juntam como expressão de um processo subjacente de alocação de atenção. Dessa forma, tanto a estabilidade como a mudança pontual, abrupta e de grande escala, tornam-se parte de uma mesma abordagem teórica.

Portanto, o modelo de Baumgartner e Jones (1993) enfrenta três momentos importantes para a sua plena compreensão: a primeira delas abarca o conceito de subsistema, já visto anteriormente, ou seja, alguns temas têm força para superar um subsistema e entrar no macrossistema, por meio da construção de um monopólio de

políticas públicas; o segundo momento é a questão da imagem da política pública que é revelada, e, por último, a contribuição do modelo é levar em conta que as mudanças devem ser consideradas dentro de um contexto institucional.

Dito isso, a inovação teórico-metodológica desta tese reside na abertura de uma outra via para análise da agenda com ênfase na abordagem teórica da TEP: incrementalismo e ruptura podem ser analisados longitudinalmente em determinadas políticas públicas de forma individualizada, não requerendo necessariamente uma análise comparada com outras políticas. Para isso, é preciso identificar a força e a direção das mudanças ocorridas.

Os conceitos de força e direção fazem parte da contribuição analítica desta tese e significam respectivamente:

- a) Força: capacidade de mudança de uma política pública, que pode ser analisada a partir do tipo de mudança legal e da abrangência da mudança legal;
- b) Direção: é o significado da política a partir da análise das palavras que compreendem o texto legal, as quais podem ser reunidas em categorias. A direção vai indicar, no caso desta tese, o fortalecimento ou o enfraquecimento das bases sociais previstas na CF/88;

Além disso, em relação ao aspecto da força, é importante avaliar a origem da mudança incremental dentro do processo legislativo, no caso de agenda legislativa (Lei Ordinária, Lei Complementar, Emenda Constitucional ou Decreto Legislativo). Já a direção da política é identificada no contexto de fortalecimento do processo de garantia de direitos ou fortalecimento da proteção social, a direção contrária ocorre quando uma determinada mudança ocorre para enfraquecer as bases da proteção social que muitas vezes foi constitucionalmente garantida.

Afinal, a TEP dentro do contexto de compreensão da agenda (*policy agenda-setting*) possui múltiplas possibilidades de aplicação e de compreensão de políticas específicas ou setoriais. Por isso, o referencial teórico teve como finalidade discutir a teoria e expor os principais autores nacionais e internacionais, para então lançar luz a novos conceitos analíticos que podem contribuir na aplicação da TEP de forma específica. Na próxima seção, serão apresentadas as distintas pesquisas que já aplicaram a TEP, para se ampliar a discussão sobre a sua aplicação no Brasil.

2.2 A aplicação da TEP nas pesquisas nacionais

Em primeira análise, essa revisão de literatura ou estado da arte tem como finalidade expor como as pesquisas nacionais em nível de mestrado e doutorado tem aplicado a TEP. Para isso, foi feita uma busca nas plataformas do Banco de Teses e Dissertações da CAPES e da Biblioteca Digital Brasileira. Além desse mapeamento dos trabalhos, a revisão tem a finalidade de desbravar as nuances teóricas, áreas de aplicação e detalhamento dos dados que foram usados. Tais informações podem ser de extrema relevância para a criação de uma agenda de pesquisa, além de indicar possíveis hiatos teóricos. A seguir estão descritos os principais achados.

Cumprir destacar que grande parte das dissertações nacionais em que se diz ter aplicado a TEP são oriundas de Programas de Pós-Graduação das grandes áreas de conhecimento categorizadas pela CAPES: Ciências Sociais Aplicadas (Administração, Contabilidade e Turismo) e Ciências Humanas (Ciências Políticas). De forma específica, quatro trabalhos são oriundos do Programa de Pós-Graduação da UFSCAR; quatro trabalhos foram realizados por pesquisadores da UNB; um trabalho provém da UFRS; um trabalho é oriundo da USP; um trabalho foi realizado na UFPR e um (1) trabalho é resultado de estudos executados na FGV. A seguir, são analisadas as características gerais dos textos, visando identificar a aplicação da TEP.

Carvalho (2013) não aplicou empiricamente a TEP, embora o autor tenha indicado que usou a abordagem conceitual e metodológica da TEP. De fato, foi realizada uma revisão de literatura priorizando os elementos histórico-descritivos da política esportiva no Brasil. A finalidade do trabalho foi analisar a política de esporte, incluindo o *policy-process*, tendo o marco temporal a CF/88 até a criação do Ministério dos Esportes em 2003.

O trabalho de Barbosa (2013) teve como finalidade estudar os governos do FHC e Lula quanto à política de transferência de renda. O referencial teórico foi criado a partir uma mescla: o Modelo de Múltiplos Fluxos e o Modelo de Equilíbrio Pontuado. Nesse sentido, foram analisados os programas Bolsa Família e Bolsa Escola. Cumprir destacar que a autora faz um mix ou mistura de modelos dando ênfase apenas à formação do problema público, construção da ideia, formação da imagem da política e análise do fluxo político. A referida autora também apresentou um trabalho predominantemente bibliográfico e descritivo. Não se pode afirmar que ela usou a TEP, pelo contrário, fez

uso de apenas um dos conceitos que compõem o modelo: a imagem de uma política pública.

Souza (2013) investigou de que forma os canais virtuais de participação individual, tais como *twitter* e *youtube*, contribuíram para as mudanças institucionais percebidas na Secretaria do Tesouro Nacional. Segundo ele, o estudo pretendeu identificar, sob a ótica dos modelos Equilíbrio Pontuado e *Garbage Can*, quais foram as mudanças institucionais decorridas da participação dos cidadãos. Contudo, visualiza-se que o autor citou as teorias do *27olicy agenda-setting* apenas para corroborar uma análise meramente institucional, visto que a TEP não foi explicada durante a revisão bibliográfica, demonstrando que o modelo não foi usado nem aplicado empiricamente.

Picelli (2014) analisou a formação da agenda de políticas públicas no que se refere ao Artigo 68 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988 (disposição sobre o direito à propriedade das terras ocupadas aos remanescentes de quilombos). O trabalho mostrou-se predominantemente bibliográfico e documental, não aplicando empiricamente a TEP tendo em vista que usou a TEP e a abordagem do Institucionalismo Discursivo.

Sales (2016) teve como finalidade compreender a mudança do sistema social e os efeitos na sustentabilidade urbana da cidade de Rio Grande/RS, a partir da instalação do Polo Naval. A referida autora fez uma mescla de modelos teóricos e utilizou a metodologia de abordagem qualitativa na análise de entrevistas semiestruturadas, as quais foram aplicadas em 39 stakeholders que se relacionavam direta ou indiretamente com o Polo Naval. Percebe-se uma aplicação parcial da TEP, juntamente a outros modelos, e estudo longitudinal de 2006 a 2014, porém não foi evidenciada nenhuma comparação entre políticas, foi analisada apenas a política da instalação do Polo Naval.

Carvalho (2017) realizou uma pesquisa qualitativa e quantitativa cuja bases de dados foi oriunda do Projeto de Agendas Comparadas (CAP Brasil). O objetivo geral do trabalho foi analisar a trajetória do movimento agrário de 1995 a 2006 tendo como foco a mudança dessa política pública na agenda (*policy agenda-setting*). A pesquisa usou como dados primários: os Discursos Presidenciais, os Decretos, as Medidas Provisórias e as Mensagens encaminhadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. Assim, pode-se observar que a autora de fato aplica a TEP de forma longitudinal (1995 a 2006), não foi identificado um mix de modelos.

Carvalho (2017) aplicou a TEP de forma longitudinal e transversal comparando os orçamentos das distintas políticas públicas do Distrito Federal ao longo do tempo. A finalidade do trabalho era analisar a execução orçamentária de 2000 a 2015 para entender com profundidade o comportamento dessa política incluindo suas funções e subfunções. Para isso, a autora fez uma mistura entre as seguintes teorias: Incrementalismo, Teoria do Equilíbrio Pontuado e Múltiplos Fluxos, a abordagem metodológica foi qualitativa e quantitativa.

Faleiros (2017) investigou como o tema da corrupção transitou pela agenda midiática e governamental, sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1996), no que concerne às políticas de combate à corrupção nos dois mandatos do governo Dilma Rousseff (2011-2016). A finalidade do trabalho foi analisar os seus períodos de mudança, ou seja, reconhecer seus eventos críticos, para encontrar períodos de convergência e/ou divergência entre as agendas. A pesquisadora aplicou unicamente a TEP, explorando os dados do Projeto de Agendas Comparadas no Brasil de forma longitudinal e transversal, analisando um subcódigo específico: corrupção.

Felices (2017) também não aplicou integralmente a TEP nem realizou qualquer tipo de análise longitudinal e/ou transversal tendo em vista que estudou a política remuneratória do Estado de São Paulo em 2006. Neste trabalho foi utilizado essencialmente o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon sendo o Modelo do Equilíbrio Pontuado usado apenas para entender a formação da imagem da política. A metodologia utilizada foi de abordagem qualitativa com aplicação de entrevistas.

Furtado (2018) apresentou uma abordagem inovadora, pois a referida dissertação aplicou a TEP no âmbito da análise orçamentária de forma longitudinal, com abordagem qualitativa e quantitativa; não se pode indicar que fez uma análise transversal, tendo em vista que não comparou o orçamento frente a outros, sendo um estudo de caso único. A autora investigou a implantação do SIIG/SAGE no período 2001 a 2017. O pano de fundo teórico foi a Teoria do Equilíbrio Pontuado. Para isso, a pesquisa foi segmentada em duas etapas: a primeira delas foi uma pesquisa documental de tabulação de dados que utilizou ferramentas de estatística descritiva conforme as diretrizes da TEP; na segunda etapa foram realizadas entrevistas e os dados foram comparados para a escrita do texto final.

Abi (2019) também não aplicou a TEP de forma empírica, pois não fez um estudo comparativo ou transversal, tendo feito uma análise descritiva e cronológica da criação da Unila. A finalidade do trabalho era identificar as ideias presentes nos momentos pré-

decisórios de criação da Unila, além disso era esperado que essas ideias pudessem ter adentrado ao debate político que levasse o tema da agenda à fase da implementação.

Já Andrade (2021) buscou conjugar a Teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993) e o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon, para estudar a variação na agenda governamental da Presidência da República enquanto Dilma Rousseff e Michel Temer ocupavam a cadeira de chefe do Executivo (2015-2018). O autor não aplicou integralmente a TEP; ele fez uma junção de modelos, tendo como ênfase a análise dos distintos fluxos de Kingdon conforme as rupturas indicadas pela TEP. Usando os dados do Projeto de Agendas Comparadas no Brasil, o autor fez análises de abordagem qualitativa e quantitativa, comparando a agenda com os planos de governo de forma longitudinal e transversal.

Dessa forma, observa-se que das doze dissertações que indicaram ter aplicado a TEP, apenas quatro essencialmente aplicaram o modelo, conjugando uma análise longitudinal e/ou transversal e usando dados do Projeto de Agendas Comparadas no Brasil. Grande parte das pesquisas, seis trabalhos, combinaram modelos teóricos, tirando o protagonismo da TEP. Vale destacar ainda que o trabalho de Furtado (2018), foi o que se baseou no maior intervalo de tempo para análise longitudinal, analisando questões orçamentárias por dezoito anos.

Assim como as Dissertações, grande parte das Teses são oriundas de Programas de Pós-Graduação das grandes áreas de conhecimento categorizadas pela CAPES: Ciências Sociais Aplicadas (Administração, Contabilidade e Turismo) e Ciências Humanas (Ciências Políticas). De forma específica, uma tese é da UFSCAR; uma tese é da UNB; uma tese é da UFRS e, de forma inédita, uma tese é da UFJF, diferenciando-se dos programas anteriores. Sobre os trabalhos, serão analisados a seguir as características gerais do texto, identificando as categorias previamente expostas.

Souza (2016) utilizou a base teórica e metodológica da TEP, conjugando-a à teoria da Burocracia. Foi realizada uma pesquisa qualitativa e quantitativa, identificando categorias próprias para compreender a formação da agenda da política de combate à pobreza, como por exemplo orçamento públicos e gastos sociais, partidos políticos e atores políticos. Assim, pode-se dizer que ela aplicou a TEP de forma única, pois conjugou análise longitudinal (1985 a 2010) e transversal com dados próprios, além de entrevistas com o corpo técnico burocrático de alguns governos estudados.

Brasil (2017) aplicou na TEP na íntegra, pois foi a sua tese que de fato criou no Brasil o Projeto de Agendas Comparadas. Por isso, o autor utilizou a metodologia de abordagem qualitativa e quantitativa, longitudinal e transversal. A finalidade da tese era analisar de forma ampla o processo de formação da agenda governamental no Brasil de 1986 a 2003. O autor mapeou por meio dos resultados obtidos a atenção dos atores e das instituições envolvidas nas distintas políticas com ênfase no incrementalismo e nas mudanças mais profundas.

Sakamoto (2017) teve como objeto de estudo a política de acreditação para a educação superior, por meio da Teoria do Equilíbrio Pontuado. Percebe-se que a autora não aplicou a TEP de forma empírica, mas teórica, utilizando-se dos conceitos de subsistema, macrossistema, imagem de política, monopólio da política e arranjos institucionais. Assim, a autora fez uma pesquisa de abordagem essencialmente qualitativa e descritiva da política educacional, de forma longitudinal (2000 a 2014). A autora se dedicou a estudar de forma aprofundada alguns subsistemas identificados nos seus estudos e a partir dessas análises evidenciou a mudança da agenda de políticas públicas.

Villarroel (2019) por meio de uma pesquisa mais ampla de abordagem qualitativa, explorou os aspectos teóricos da TEP, embora não se possa afirmar que aplicou a TEP na íntegra, pois abordou apenas os conceitos de ideia de política pública e de imagem de política pública na análise longitudinal e transversal, comparando as políticas estaduais. Nesse sentido, a autora tinha como finalidade identificar a mudança de trajetória política nas políticas públicas florestais nos estados do Acre, Amazonas e Mato Grosso, a partir da década de 2000.

Das teses analisadas, apenas Brasil (2017) aplicou a TEP na íntegra, fazendo uma análise longitudinal e transversal, sem mesclar modelos e usando dados oriundos do Projeto de Agendas Comparadas. Os demais pesquisadores, em sua maioria, aplicaram empiricamente em suas pesquisas apenas alguns dos conceitos importantes que compõem o modelo teórico. Conclui-se que a TEP é menos difundida do que a Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon e também mais difícil de ser aplicada na íntegra. Tal fato ocorre em razão da limitação dos dados empíricos e da necessidade de tentar-se adequar a pesquisa de forma longitudinal e ou transversal.

A partir dessa revisão é nítido que os autores dialogam com as seguintes áreas: políticas públicas, ciência política, direito, gestão e sociologia. Observa-se que, no Brasil, a Teoria do Equilíbrio Pontuado foi aplicada principalmente nas políticas relacionadas a:

orçamento público, desigualdade social, assistência social, saúde, educação, meio ambiente, corrupção, proteção dos quilombolas e questão agrária. Ou seja, ainda não foi realizado um amplo estudo que relacione, compare e aplique a referida teoria às políticas de Seguridade Social, em especial a Previdência Social.

2.3 Formação, evolução e organização da Seguridade Social

Em primeira análise, a evolução histórica e organizacional da Seguridade Social enquanto política pública perpassa necessariamente a evolução da proteção social no Brasil e no mundo. Por vezes, a proteção social se resumiu às políticas de Previdência, mas certo é que ao longo dos anos o conceito foi auferindo diversos contornos até chegar no seu caráter social e ao que atualmente conhecemos: de Seguridade Social enquanto política pública que abrange Saúde, Previdência Social e Assistência Social.

Segundo Hobsbawm (2006), as primeiras políticas de proteção social de grande relevância são políticas advindas da Primeira Guerra Mundial (1914 -1918). Entre 1918 e 1932, após muitas mudanças sociais e políticas, o mundo já não poderia ser considerado o mesmo, alguns países passavam pela industrialização e o mercado consumidor começava a crescer. A Europa viveu a crise do desemprego em massa, além dos colapsos econômicos em diferentes países que culminaram no crescimento dos ideais comunistas e fascistas. Diante desse cenário, a Seguridade Social passou a ser uma preocupação dos empregados, que se viam desamparados pelo Estado.

Consoante Esping-Andersen (1991), o *Welfare State* ou Estado de bem-estar social representa um dos efeitos advindos da guerra, especialmente a partir da mobilização dos países industriais desenvolvidos em prol da reconstrução das suas bases políticas, econômicas, sociais e morais. Por meio dessas ações, os países buscavam também conter possíveis mobilizações sociais dos trabalhadores e a difusão dos ideais comunistas.

A visão da Seguridade Social como *Welfare State* pode ser interpretada de acordo com diferentes perspectivas, dentre elas, os modelos Bismarckiano e Beveridgeano. O modelo Bismarckiano foi implantado antes mesmo de a democracia se consolidar em alguns países da Europa, como na França, sob o Império de Napoleão III, e na Alemanha, sob os domínios de Otto Von Bismarck, entre 1883 e 1889. Assim, em 2023, o Seguro Social completou 130 anos na Alemanha, sendo reconhecido como a origem moderna do

conceito de Seguro, gerado por meio da trilogia legal que estabeleceu a proteção dos trabalhadores contra os riscos sociais da idade, invalidez e doença (MESA-LAGO, 2006).

O modelo de Seguridade Bismarkiano prevê os seguintes princípios: obrigatoriedade de participação; contributividade e regulação Estatal. Esse modelo é originário dos países industrializados. Teve como marco histórico de surgimento o contexto da Primeira Guerra Mundial, quando concomitantemente criaram a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que além de estabelecer a criação do Seguro Social também protegia as famílias de maneira mais ampla.

O modelo Beveridgeano que é atualmente considerado Seguridade foi seguido no Reino Unido em meados de 1942, ele era prioritariamente universal e gratuito para todos os ingleses, sendo um modelo solidário e garantidor do mínimo em todas as esferas dos direitos sociais. Esse novo modelo de Seguridade Social foi propagado pelo chamado “Relatório sobre o Seguro Social e Serviços Afins”, o qual propunha um plano de Seguridade Social que integrasse os seguros sociais, a assistência social e os seguros voluntários complementares. Seis princípios eram identificados no documento, incluindo o serviço público único ou a unificação da responsabilidade administrativa, a abrangência e a uniformidade na contribuição e na prestação (BEVERIDGE, 1942; ESPING-ANDERSEN, 1991; BOSCHETTI, 2009).

Desse modo, o modelo Bismarckiano de Seguro Social pode ser considerado um modelo inovador de interferência do Estado nas políticas sociais, pois ele chamou para si a responsabilidade de proteger os trabalhadores. A questão social ingressa na agenda mundial de leis fundamentais, sob o prisma do constitucionalismo social, do que se origina, por exemplo, a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919. Migra-se, assim, do paradigma do Estado Liberal para o do Estado Social, sendo o conceito de Seguridade Social desenvolvida conforme enfoque do Estado Democrático de Direito (IBRAHIM, 2022).

No campo da realidade brasileira, foi adotado um modelo de Seguridade Social híbrido, sendo a Saúde e a Assistência Social universais e não contributivos, o que se considera predominantemente Beveridgeano. Em oposição, a Previdência Social segue o modelo Bismarkiano, visto que é contributivo e segue as regras de um seguro.

A Seguridade Social brasileira é organizada por meio de princípios constitucionais (Art. 194 da CF/88): solidariedade, igualdade, legalidade, segurança jurídica, universalidade, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações

urbanas e rurais, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, irredutibilidade no valor dos benefícios, equidade na forma de participação do custeio, diversidade da base de custeio, gestão democrática e participativa e precedência na fonte de custeio. Esses princípios têm origem no texto original do “Relatório sobre o Seguro Social e Serviços Afins”, de 1942, e na recomendação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (MESA-LAGO, 2006).

Ademais, a formação da Seguridade Social brasileira está intimamente ligada à evolução da Previdência Social, que foi uma das primeiras políticas de proteção social no Brasil e hoje faz parte da política de Seguridade Social, juntamente às políticas da Saúde e da Assistência Social. Assim, para a compreensão da evolução do tema, pode-se dividir a cronologia em alguns marcos históricos próprios e distintos: 1923 a 1930, a promulgação da Lei Eloy Chaves e a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS); 1931 a 1945, o aperfeiçoamento das CAPS, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS); 1946 a 1963, o período de redemocratização do país, fim do modelo de capitalização e início do modelo de repartição; 1964 a 1987, autoritarismo, reestruturação conservadora; 1988 a 2017, a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a implantação do Estado democrático de direito e as reformas contemporâneas (SILVA, 2014).

O primeiro período, de 1923 a 1930, compreende uma fase inovadora para o Brasil e para o mundo. Em 1922, vários fatores políticos e econômicos levaram a agenda pública a se atentar às questões ligadas à Previdência Social, ainda vista como um seguro. Como resultado desses momentos de reviravoltas, em 1923 foi promulgada a Lei Eloy Chaves – Decreto nº. 4.682, de 24 de janeiro –, a primeira lei que contemplava planos de aposentadoria e outros benefícios para a classe trabalhadora dos ferroviários (Caixa de Aposentadoria e Pensões – CAPS –, que posteriormente tornaram-se os Institutos de aposentadoras e pensões – IAPS). A Previdência Social, consoante Zanirato (2003), nasce com um caráter securitário, que beneficiava os trabalhadores de uma classe específica.

Cumprir destacar que nesse momento histórico ainda não havia significativas políticas estatais institucionais voltados para a Saúde e a Assistência Social, existiam políticas de assistencialismo que visavam atender famílias de prole numerosas, desvalidos, gestantes, colônias agrícolas e outros. Existia ainda um tímido modelo filantrópico cuja gestão geralmente estava associada a alguma entidade religiosa (LAJÚS, 2017; YAZBEK, 1993).

O segundo momento de relevância para a Previdência Social (1931 a 1945) foi o contexto da Era Vargas; após a Revolução de 30, foram intensificadas as políticas de educação, saúde, previdência, habitação e trabalho. Para alguns autores, essas políticas podem ser consideradas políticas de “cidadania regulada”, uma vez que o ápice dessas políticas ocorre no período não democrático do governo Vargas. A promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT – ocorreu em 1943, e desde então o trabalho formal passou a ser tratado de forma paralela à evolução das leis previdenciárias, uma vez que a previdência criava um ambiente propício para regulação do trabalho, inclusive como fonte de receitas e demanda da classe trabalhadora (SANTOS, 1981).

Esse momento histórico foi de grande relevância para as políticas de Assistência Social, pois aconteceu o seu reconhecimento enquanto política de governo, durante a Era Vargas. Inicialmente, as bases da Assistência, que estavam englobadas pelo Serviço Social, relacionavam-se com os interesses e necessidades da classe trabalhadora. Mas percebe-se que a Assistência se fundamentou também nos das classes dominantes, relacionados aos aspectos de cunho moral e religioso num contexto que visava ajuste e enquadramento social do trabalhador e sua família (SPOSATI, 2014; TAVARES, 2003).

Insta salientar que, durante o governo Vargas, o foco da proteção foi o trabalhador, a exemplo da criação da carteira de trabalho (CTPS) e outras várias ações voltadas para aposentadorias e pensões. Porém, no contexto dessa grande agenda, houve também a criação dos Ministérios de Educação e Saúde e a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), marcada pelo assistencialismo e práticas de tutela e favor na relação entre Estado e sociedade. Assim, ainda nesse marco histórico, um órgão que teve destaque foi a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), dentre suas inúmeras funções assumiu a atenção aos veteranos de guerra; proteção das pessoas vulneráveis, incluindo crianças, mulheres e idosos (SPOSATI, 2014).

O terceiro momento destacado por Silva (2014), foi o período na Nova República (1946 a 1963), quando o país passou por diferentes chefes de Estado até a retomada do autoritarismo, por meio da instauração da ditadura militar. Nesse lapso temporal ocorreram mudanças no campo previdenciário, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS – (Lei nº. 3.807, de 1960) e a aprovação do Regimento Único das IAPs em 1963. Nesse contexto havia um discurso de expansão dos direitos sociais, ao mesmo tempo em que se restringiam os direitos civis, como de locomoção e liberdade de expressão (CARVALHO, 2017).

No quarto período (1964 a 1988) de evolução da Previdência Social, classificada por Silva (2014), que abrange o período da ditadura militar e os anos recentes após o seu fim, a previdência já estava se tornando mais robusta, com mais contribuintes e arrecadações. No ano de 1966, ocorreu a unificação dos benefícios do seguro social, por meio do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (LANZARA, 2016).

No âmbito das políticas de Saúde, existem os verdadeiros cardeais da saúde que juntos fizeram o chamado Movimento da Reforma Sanitária (MRS), o qual culminou com a criação do SUS na década de 1970. Importante ressaltar que a defesa da saúde estava atrelada à defesa da cidadania, da liberdade e da democracia no contexto político conturbado da ditadura civil-militar no Brasil. Os sanitaristas, ou seja, as pessoas que lutavam em prol da Reforma Sanitária foram capazes de reunir forças de toda a coletividade em prol desta causa (REIS e PAIM, 2018).

No que se refere à estrutura, naquele momento histórico a Saúde era vinculada ao Instituto de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), sendo os serviços assegurados apenas a quem contribuísse. Em 1986, um evento político e acadêmico de importância nacional ocorreu: a 8ª Conferência Nacional de Saúde. Este evento reuniu as ideias dos sanitaristas e o caminho político que eles participassem Assembleia Nacional Constituinte (REIS e PAIM, 2018).

Por todos os fatores expostos, o contexto da redemocratização foi de grande valia para a Seguridade Social, porque priorizou-se na elaboração da Carta Magna de 1988 a cidadania, por meio da universalização do acesso às várias políticas públicas de previdência. A Constituição Federal de 1988 foi um marco jurídico e legal para a proteção dos direitos sociais, dentre eles a Previdência Social como parte integrante da Seguridade Social (BAPTISTA, 1998; LOBATO, 2016).

Uma das maiores garantias da CF/88, sem dúvidas, foi a criação do SUS e o reconhecimento do direito à saúde como direito de todos e dever do Estado. Os princípios basilares desse sistema são a universalidade, igualdade e integralidade, que devem ser observados em qualquer política voltada para a saúde. As diretrizes, por sua vez, se referem à descentralização, regionalização, hierarquização e integração (REIS e PAIM, 2018).

Nessa perspectiva, segundo Lajús (2017), a Constituição Federal de 1988 também foi um marco para a Assistência Social, sendo considerada a partir de então uma Política Pública. Em 1993 ocorreu a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS),

e, em 2004, da Norma Operacional Básica do SUAS, fundamental para a efetivação da LOAS. Desde então, a Assistência Social tem como objetivo: descentralização político-administrativa – atuação conjunta da União, Estados e Municípios –; participação popular – com deliberações nos Conselhos –; maior responsabilidade do Estado – para afastar os resquícios do clientelismo e assistencialismo. Os princípios basilares são a supremacia do atendimento às necessidades sociais, dignidade, qualidade dos serviços e isonomia, dentre outros.

Para Lajús (2017) a Assistência Social atualmente está organizada da seguinte forma: proteção básica e especial. Ambos os níveis são destinados às pessoas e às famílias vulneráveis no sentido econômico, familiar e humano.

Por fim, de forma comparada, as políticas de Previdência Social, Saúde e Assistência Social reunidas apresentam muitas similitudes às quais as fazem pertencer à Seguridade. Porém, de forma individualizada a Previdência assume o papel de Seguro Social vinculado à força de trabalho e contribuição dos empregados e empregadores. A Saúde, de forma mais ampla pertencem ao SUS, que direciona a cobertura de proteção a todo e qualquer cidadão. Já a Assistência, ligado ao SUAS assume um aspecto residual, mas fundamental para as pessoas em qualquer situação de vulnerabilidade.

3 METODOLOGIA

3.1 Caracterização da pesquisa

Essa tese possui o delineamento metodológico explanatório e descritivo. Cujas base de pesquisa é teórica, empírica e seguirá o método de investigação dedutivo. Perante os objetivos propostos a pesquisa será documental e bibliográfica, conforme será explicado a seguir.

Além da caracterização básica, importa destacar que, do ponto de vista metodológico, Baumgartner e Jones (1993) desenharam um modelo teórico capaz combinar dois tipos de metodologia: os estudos longitudinais e transversais. Os longitudinais analisam uma única questão em seus vários estágios de desenvolvimento ao longo do tempo, ele é indicado para as pesquisas que querem analisar entrada e saída de temas da agenda. Já e os estudos transversais, buscam analisar várias questões em um único momento, permitindo fazer considerações individuais ou comparadas entre uma ou mais políticas naquele contexto isolado.

Esses estudos propostos por Baumgartner e Jones (1993) compõem a Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP), anteriormente apresentada. Nesta tese, sua aplicação terá ênfase na análise longitudinal, para a compreensão da formação da agenda governamental legislativa da política de Previdência Social, com contribuições teóricas e empíricas.

Sobre o aspecto longitudinal, será feito um recorte em três momentos principais da trajetória da Previdência no Brasil: de 1988 a 2002, perpassando os governos dos Ex-Presidentes da República José Sarney, Itamar Franco, Fernando Collor e dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso; de 2003 a 2016, perpassando os mandatos dos ex-Presidentes Luiz Inácio da Silva (Lula) e Dilma Rousseff; e de 2016 a 2022, dos ex-Presidentes Michel Temer e Jair Bolsonaro.

Portanto, neste estudo há diferentes tipos de universo de análise e diferentes tipos de técnica de análise. Essas informações estão apresentadas no Quadro 1 e explicadas nas próximas seções

SÍNTESE METODOLOGIA EM ETAPAS			
ETAPA	UNIVERSO DE ANÁLISE	TÉCNICA DE ANÁLISE	EXPLICAÇÃO
I	Toda produção legislativa de 1988 a 2022 sobre a Previdência Social	Análise de conteúdo categorial e análise	Análise de classes que correspondem aos temas mais importantes da

	(dados primários), fragmentados em três períodos principais: 1988 a 2002; 2003 a 2016; 2016 a 2022	lexográfica, por meio do <i>software</i> IRAMUTEQ	Agenda Pública Governamental Legislativa da Previdência Social no período de 1988 a 2022. Análise das seguintes categorias: força, direção, imagem, monopólio, incrementalismo e ruptura.
II	Referências bibliográficas utilizadas como fonte de informações sobre fatores históricos, sociais e políticos relacionados à Previdência Social no Brasil;	Revisão Bibliográfica;	Esclarecimento sobre fatores históricos, sociais e políticos que se relacionam com a formação da agenda governamental legislativa da Previdência Social no período de 1988 a 2022.
III	Dados anteriormente coletados;	Análise de conteúdo categorial mista;	Análise longitudinal comparada da Previdência Social de 1988 a 2022.

Quadro 1: Síntese da metodologia em etapas.

Fonte: Elaboração própria.

3.2 Coleta e análise dos dados

A presente tese possui dados documentais e bibliográficos. A pesquisa documental caracteriza-se pela análise de informações e documentos que podem ou não ter caráter científico. De acordo com Diehl e Tatim (2004), a pesquisa bibliográfica é a base para as demais pesquisas, porque é a principal fonte de dados compilados, que pode auxiliar o pesquisador a compreender o objeto de pesquisa a partir da visão científica de outros estudos.

Os dados são os seguintes: etapa I: legislações em geral (dados primários, que foram coletados conforme as orientações da TEP e da *Comparative Studies of Policy Agenda no Brasil*, CAP Brasil); etapa II: dados secundários bibliográficos (fonte de informações sobre fatores históricos, sociais e políticos que se relacionam com a Previdência Social no Brasil).

Os dados primários disponibilizados pela CAP do Brasil estão dispostos em arquivos publicados sob as seguintes categorias: Mensagens do Congresso Nacional de

2003 a 2014; Discursos de posse dos Presidentes da República (de 2003 a 2016); sobre o Poder Legislativo, Leis Complementares de 2003 a 2014, Leis de 2003 a 2014, Decretos Legislativos de 2003 a 2014 e Leis Ordinárias e Complementares de 2003 a 2014; Emendas Constitucionais e Decretos Legislativos de 2003 a 2014; Problemas mais importantes (de 1996 a 2018) e Opinião Pública: Dados do DATAFOLHA (CAPELLA e BRASIL, 2019)¹.



Imagem 2: Esquema dos dados primários da CAP Brasil.

Fonte: Elaboração própria.

Assim, os dados primários documentais que se adequaram à pesquisa, levando em consideração o lapso temporal e a relevância, foram os dados oriundos do Poder Legislativo (agenda governamental legislativa). Trata-se de toda produção legislativa de Leis de 1988 a 2022 (Imagem 2 e 3), que compreende: quinze Decretos Legislativos; cinco Emendas Constitucionais; 241 Leis Ordinárias e quatro Leis Complementares. Esses números foram identificados a partir de pesquisa feita diretamente no banco de dados Rede de Informação Legislativa e Jurídica (LEXML, 2024); com o seguinte filtro de pesquisa “Previdência Social”.

¹ Citação adaptada a partir das orientações disponíveis em: <https://www.comparativeagendas.net/pages/How-to-cite>

REGRAS	DECRETO LEGISLATIVO	EMENDA CONSTITUCIONAL	LEI ORDINÁRIA	LEI COMPLEMENTAR
1988 a 2002	4	1	111	0
2003 a 2016 (julho)	8	2	100	2
2016 (agosto) a 2022	3	2	30	2
TOTAL COLETADOS	15	5	241	4

Imagem 3: Síntese dos dados primários etapa I de acordo com o CAP Brasil

Fonte: Elaboração própria.

Acerca do universo de análise, para Silva (2021), a Constituição Federal compreende ²as leis fundamentais de um Estado, que se destinam, basicamente, à disciplina do poder (estabelece normas de organização do Estado, de estruturação de órgãos, de competência das autoridades, de eleição, etc.) e trata dos direitos fundamentais. Já as Leis ordinárias são aquelas aprovadas por maioria simples do Congresso Nacional (Câmara e Senado) e sancionadas pelo Presidente da República, cuja matéria pode ser qualquer uma que não seja exclusiva de outras autoridades.

Por outro lado, as Leis complementares diferenciam-se das leis ordinárias por duas razões: o quórum de sua aprovação deve ser qualificado (maioria absoluta – primeiro número inteiro superior à metade de membros que compõem o órgão); os assuntos tratados são específicos, possuindo, geralmente, maior relevância nacional. Não há hierarquia entre elas, porque existem em diferentes âmbitos de validade material. As Emendas à Constituição são espécies legislativas que têm por objetivo alterar as normas

² Para Silva (2021) o tema: aplicabilidade das normas constitucionais, de autoria de José Afonso da Silva, é de suma importância. Primeiramente porque a eficácia é a aptidão para produzir efeitos, assim, a norma constitucional é eficaz se está apta a produzir efeitos. Porém, de outro lado deve-se levar em consideração a efetividade da norma constitucional, o que leva em conta a efetiva produção de efeitos e regulação da realidade. Com base nessa classificação, pode-se dizer que existem normas constitucionais com eficácia plena, contida e limitada. De acordo com Ferraz Jr. (2008) quando, para a realização da função eficaz, há necessidade de outras normas, diz-se que a eficácia é limitada. Quando pode ser restringida, sendo plena enquanto não sobrevier restrição, diz-se que a eficácia é contida. Portanto, de acordo com Silva (2021), com a promulgação da CF/88 isso não significa que de imediato todas as normas passaram a produzir efeito. O Estado deve agir para protegê-las e realizá-las. Muitas das normas constitucionais da Seguridade Social, previstas no capítulo Da Ordem Social, entre os artigos 193 a 204 da CF/88, são normas de eficácia limitada, ou seja, foi necessária a promulgação de outras leis (ordinárias ou complementares) para regulamentarem o seu conteúdo.

constitucionais já existentes. Por fim, os Decretos Legislativos são atos normativos do Congresso Nacional, que não necessitam de sanção do Legislativo.

Sobre a confiabilidade dos dados, no campo de aplicação da TEP, das quatro teses da área, duas fizeram pesquisas essencialmente documentais, como Brasil (2017) e Sakamoto (2017). Já em relação às dissertações publicadas, grande parte também seguiu a linha das pesquisas predominantemente documentais, como Carvalho (2013) e Picelli (2014). Outras pesquisas essencialmente documentais, como Klein (2020) e Tetu (2023), analisaram distintas regras no campo da formação da agenda, sob a luz da TEP, unicamente por meio documental.

Para que se pudesse complementar a análise dos dados empíricos, buscou-se, nesta pesquisa, levantar dados bibliográficos (etapa II) disponíveis na literatura especializada na área. Foram analisados artigos, livros, dissertações e teses, que discorreram sobre fatores históricos, sociais e políticos relacionados à formação da agenda governamental legislativa da Previdência Social, no período de 1988 a 2022. Dentre os estudos verificados, pode-se destacar os de Fleury e Alves (2004), Nakhodo e Saraiva (2008), Giambiagi e Além (2008), Baptista (1998), Fagnani (2008), Costa (2009), Marques (2009) e Melo e Anastasia (2005).

3.3 Identificação e descrição das técnicas de análise utilizadas

Na primeira etapa, sobre a Análise Lexográfica, importa destacar a preparação do *corpus* e esclarecer o funcionamento do Software IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), utilizado como apoio à análise. Embora programas de apoio à análise de dados sejam amplamente utilizados, julgou-se relevante apresentar e descrever as técnicas de análise utilizadas, bem como os termos específicos (próprios) do programa, para favorecer a clareza no entendimento no caso de leitores não familiarizados.

Os dados da primeira etapa – toda a produção legislativa de Leis de 1988 a 2022 sobre a Previdência Social (Imagem 3) – foram coletados no banco de dados Rede de Informação Legislativa e Jurídica (LEXML, 2024). Após a coleta, foram extraídas as ementas de todas as regras, ou seja, foi utilizado todo o preâmbulo que sintetiza o conteúdo da lei para fins de análise.

A técnica de análise escolhida foi a análise lexicográfica, com o auxílio do *software* IRAMUTEQ. O referido software reconhece as palavras próximas pelo seu mundo lexical. Após esse fato, o *software* realiza as suas estatísticas textuais baseando-se na proximidade do vocábulo, ora o aproximando, ora o afastando quanto ao seu sentido no texto (SOARES, 2022).

O IRAMUTEQ tem um padrão específico para o processamento de texto. Assim, é utilizado um “*Corpus*” único, construído pelos pesquisadores. O “*Corpus*” é o conjunto de textos que será analisado, por exemplo, o conjunto regras (toda a produção legislativa sobre a Previdência Social de 1988 a 2022). “Textos” é a unidade a partir da qual o programa efetuará a fragmentação inicial, ele é composto por um “conjunto de segmento de textos”. Estes últimos são definidos segundo critérios de tamanho do texto (número de palavras analisadas) e pontuação. Costumam ter o tamanho de três linhas, mas isso pode ser definido pelo autor ou pelo *software*. Assim, os dados podem ser distribuídos em “Classes”: um agrupamento constituído por vários segmentos de texto que possuem vocabulário homogêneo, constituindo uma unidade de sentido. Por fim, “Dendrograma” é a representação diagramática ramificada da inter-relação de um grupo de itens que participam de alguns fatores comuns (SOARES, 2022). O fluxo do *software* está representado na Imagem 4, abaixo.

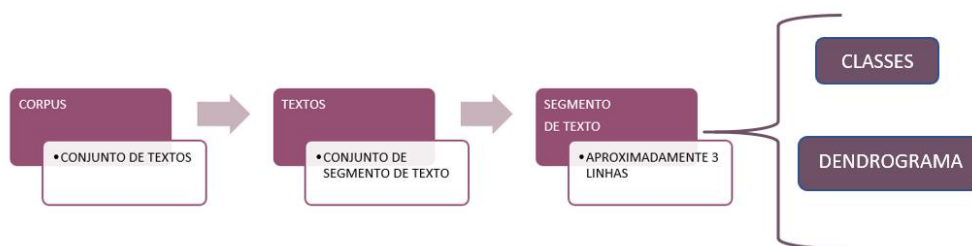


Imagem 4: Esquema de dados IRAMUTEQ.

Fonte: Elaboração própria.

O IRAMUTEQ faz dois tipos de análise: textual e matriz. Na análise textual é possível fazer as seguintes sub-análises: Estatísticas Textuais; Classificação Hierárquica Descendente (CHD); Análise Fatorial Confirmatória (AFC); Análise de Similitude e Nuvem de Palavras. Já na análise de matriz é possível fazer as seguintes sub-análises:

Frequência; Teste Quiquadrado; Análise de Similitude e Análise Prototípica (SOARES, 2022).

Dentre as diversas técnicas do IRAMUTEQ, nesta pesquisa foi realizada a Estatística Textual, a Classificação Hierárquica Descendente (CHD) e a Análise de Similitude. Portanto, o conjunto de leis (TEXTOS) foi compilado em um único arquivo (*CORPUS*).

A CHD analisa os “textos” com vocábulos semelhantes e, a partir disso, organiza os dados de forma esquematizada, o que permite compreender as expressões e palavras utilizadas nos dados previamente selecionados. Ela é uma das análises mais importantes do IRAMUTEQ; nela, os segmentos de textos e seus vocábulos são correlacionados, formando um esquema hierárquico de classes de vocábulos. A partir dela, os pesquisadores podem inferir o conteúdo do *corpus*, nomear a classe e compreender as ideias. Em termos estatísticos, a CHD faz as Análises Estatísticas em geral, Classificação e Método Reinert (SOARES, 2022).

Já a Análise de Similitude, baseada na teoria dos grafos, permite gerar uma árvore de ocorrências, na qual agrupam-se palavras e forma-se um caminho com base na proximidade das palavras, indicando a possível relação entre elas (SOARES, 2022). Em ambas as análises (CHD e Similitude), o que vai definir se esse agrupamento de palavras tem representação social é a interpretação desse resultado e a sua relação com o plano de cada pesquisa. No caso desta pesquisa, foram destacadas as palavras mais significativas de cada classe.

Além disso, o IRAMUTEQ utiliza a lematização, função a qual as palavras são aproximadas ou afastadas a partir da sua origem. Essa lematização reúne as palavras, os textos em segmentos de texto (ST), identifica frequências das palavras e cria dicionário de formas (adjetivos, substantivos, verbos, advérbios) que podem ser classificadas pelo pesquisador em ativas ou suplementares ou podem ser eliminadas.

Em relação à apresentação dos resultados pelo *software*, ele indica: número de textos (quantidade de documentos que foram selecionados); número de segmentos de texto (recortes do texto com mais ou menos três linhas cada); número de ocorrências (é o número total de palavras contidas no “*corpus*”); Hapax (números de formas que aparecem uma única vez); média de ocorrências por texto e número de ocorrências dividido pelo número de textos.

Portanto, a primeira etapa da metodologia desta tese pode ser dividida nos seguintes passos:

- 1) Preparação e inclusão dos textos para constituição do *corpus*: coleta dos dados e separação das ementas de cada legislação, por tipo e ano;
- 2) Seleção das técnicas descritivas e extração dos resultados: Estatística Textual, Classificação Hierárquica Descendente (CHD) e Análise de Similitude;
- 3) Análise do dendrograma com a identificação das palavras mais relevantes na construção do *corpus*;
- 4) Análise de cada uma das classes separadamente, a fim de identificar o panorama da agenda governamental legislativa da Previdência Social em três períodos de tempo: 1988 a 2002; 2003 a 2016; 2016 a 2022.

Nesta primeira etapa, também será realizada a Análise de Conteúdo, método pode ser compreendido em três momentos principais: análise prévia dos dados de forma exaustiva; exploração dos dados de forma organizada e por fim o tratamento dos resultados conforme (BARDIN, 2009). A técnica de análise dessa tese usará a análise de conteúdo categorial de grade mista, com base nos elementos teórico-metodológicos (força, direção, imagem, monopólio, incrementalismo e ruptura) que serão explicados na seção a seguir.

3.4 Elementos teórico-metodológicos: força, direção, imagem e monopólio

Nos estudos fundamentados na TEP, os períodos de incrementalismo e ruptura são identificados a partir da predominância (atenção) de determinada política na agenda governamental, que pode ser do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou Midiática. A comparação entre as políticas, nesta linha analítica (Agenda Governamental Legislativa), é observada segundo a produção legislativa do período (BAUMGARTNER e JONES, 1993).

A presente tese, também baseada na TEP, faz a escolha analítica por uma política específica (Previdência Social) em uma perspectiva longitudinal. Ruptura e incrementalismo são observados, analisados e apreendidos por meio da verificação de alterações no âmbito específico. A comparação se dá entre os conteúdos de uma política ao longo do tempo e não entre diferentes políticas.

A ruptura refere-se à alteração significativa no monopólio da política. O monopólio corresponde às ideias que sustentam a ação pública na temática específica. Na medida em que há o debate em torno da política, por meio de argumentação e persuasão, há construção e reconstrução da imagem da política. Será essa imagem que sustentará o arranjo institucional em torno dela. A ruptura ocorre quando a imagem da política é alterada; já o incrementalismo ocorre quando a imagem da política é mantida, mas são implementadas mudanças que acrescentam aspectos, aprofundam temas ou que resultem em alterações pontuais em seu conteúdo.

Fez-se necessário, portanto, adotar meios analíticos próprios para análise de uma política específica, os quais não são levados em conta pela análise comparada da TEP. Esses meios correspondem aos conceitos de força e direção das alterações legislativas.

A direção diz respeito ao conteúdo da política, seu significado. Pode ser observado, por exemplo, na manutenção ou alteração da imagem, via pares analíticos: i) política industrial (liberalismo *versus* desenvolvimentismo); ii) administração pública (participação social *versus* gerencialismo); iii) política externa (relação sul-sul, protagonismo internacional, pária internacional, isolacionismo e outros). No caso desta tese, importa compreender se distintas alterações legislativas sobre Previdência Social fortaleceram ou não as bases dos direitos sociais garantidos pela CF/88, tendo em vista que o ponto de partida do modelo de Seguridade Social foi a CF/88.

No caso da TEP, embora não se tenha usado o termo direção, observa-se que na descrição de algumas políticas a direção foi evidenciada, como é o caso dos estudos da política ambiental, do tabaco e nuclear. As políticas ambientais estadunidenses analisadas ao longo do tempo evidenciaram uma série de mudanças a favor do liberalismo e da flexibilização, mas outras políticas caminharam no sentido de regulamentar com mais precisão as questões ambientais, visando a proteção do meio ambiente. O mesmo ocorreu nas políticas do tabaco, um grupo a favor da saúde *versus* a mudança legal a favor da importância econômica do tabaco. Por último, a política nuclear analisada ao longo do tempo também pode formar o par analítico: o grupo a favor do meio ambiente em oposição a um grupo político que promoveu mudanças legais a favor dos benefícios econômicos da energia nuclear (BAUMGARTNER e JONES, 1993).

Assim, o aspecto da direção da política não se resume, necessariamente, em perspectivas dualistas ou radicais. Pode ser mais bem entendido como relações opostas

(polos), por meio das quais são compreendidas as principais questões em debate, como os consensos e as disputas.

As alterações parciais em uma mesma direção, mas contrária à política estabelecida, pode gerar ruptura ao longo do tempo. Sob outra perspectiva, é possível que uma mudança pontual (incremental) em um aspecto central possa representar uma ruptura. Um exemplo é a Lei Áurea nº 3.353/88, que declarou extinta a escravidão no Brasil. Embora uma lei curta e considerada no contexto histórico e político da época, causou uma ruptura que modificou drasticamente um dos pilares da sociedade naquele momento.

A direção pode se manifestar pela i) análise lexográfica dos textos legais; ii) construção de categorias temáticas a partir da análise lexográfica. O exemplo acima abre espaço para se considerar, além da direção, também a força das alterações legislativas inseridas na lógica da agenda governamental. A força refere-se à capacidade ou ao potencial de uma mudança sobre uma determinada política inserida na dinâmica da agenda de política pública.

A força pode se manifestar de várias formas, dentre as quais: i) análise do tipo de regra ou alteração via instrumentos legislativos, quais sejam, Emenda Constitucional, Lei Ordinária, Lei Complementar e outras; ii) abrangência da mudança legislativa: quantidade de artigos, incisos e parágrafos.

É preciso dizer que o objetivo da tese não é averiguar adequação ou inadequação das interpretações jurídicas promovidas pelo poder judiciário, nem mesmo realizar análise acerca da qualidade da legislação infraconstitucional. O objetivo como já afirmado é: identificar a força e a direção da política de Previdência Social, durante o período de 1988 a 2022, no Brasil.

Todavia, é preciso lembrar-se que, os conceitos de texto e norma não são sinônimos. O texto é o ponto de partida da formação da normatividade, que, por sua vez, requer a interpretação diante dos fatos concretos que fazem incidir os fatos típicos previstos na hipótese de incidência indicada pelo texto. Desse modo, a norma se estabelece a partir da junção entre texto e realidade, conforme Guastini (2005).

Outros autores como Bercocivi e Massonetto (2006), Bercocivi (2008) e Clark, Correa e Nascimento (2017) e outros já identificaram o contexto de enfraquecimento dos direitos sociais, contexto que eles chamaram respectivamente de “Constituição dirigente

invertida”, “Estado de Exceção de Walter Benjamin e Carl Schmitt” e “Constituição Econômica Bloqueada”.

Conforme Bercovici (2008), esse contexto marcou uma nova fase do constitucionalismo no mundo, a qual foi intitulada de neoconstitucionalismo, positivismo jurisprudencial ou constitucionalização da política pela interpretação jurisprudencial da Constituição.

A ideia de enfraquecimento ou fortalecimento dos direitos sociais previstos na CF/88 dialoga com a ideia defendida por Bercovici (2008), que defende a tese de que a formação do Estado moderno e conseqüentemente do constitucionalismo estão vinculados à formação e ao desenvolvimento do capitalismo. Nesse sentido, embora os direitos sociais (incluindo a Seguridade/Previdência) de maneira geral tenham sofrido uma expansão após a Segunda Guerra Mundial, quando ocorreu uma verdadeira emancipação da democracia econômica e social, imediatamente após esse momento histórico, as chamadas Constituições Sociais sofreram muitos obstáculos na concretização dos direitos, devido às ondas do neoliberalismo econômico.

A descrição de cada elemento teórico-metodológico está sintetizada no Quadro 2 abaixo.

ELEMENTOS TEÓRICO- METODOLÓGICOS	DESCRIÇÃO
MONOPÓLIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	<p>Monopólio de política são as ideias que a sustentam. Quando um subsistema é dominado por um único interesse, os autores o caracterizam como um monopólio de políticas, nos quais os indivíduos participantes do processo decisório compartilham um entendimento sobre uma questão. Quando uma questão ascende ao macrossistema, o monopólio de uma política pode deixar de existir e o macrossistema está propenso a mudanças. A quebra de monopólio pode ocorrer nas seguintes situações: mudança da imagem de uma política; mudança de arena; mudanças estruturais ou grandes eventos.</p> <p>No caso desta tese, não será analisada a discussão política acerca da mudança ou não do monopólio, mas será possível, por meio do resultado final da agenda, inferir sobre a mudança (ou não) no monopólio da política de Previdência Social nos períodos analisados.</p>
IMAGEM DA POLÍTICA PÚBLICA	<p>A imagem é produto do processo político envolvido por argumentação e persuasão na tentativa de promover e despertar o interesse individual ou de um grupo específico sobre determinado tema. Os políticos dependem dos discursos, das imagens e dos símbolos para que questões sejam transformadas em problemas e</p>

	<p>ganhem destaque na agenda. As imagens sustentam os arranjos institucionais permitindo que um entendimento sobre algo seja compartilhado entre membros de um subsistema. Quando a imagem é plenamente aceita, ela se mantém; sua rejeição causa o colapso do monopólio da política.</p> <p>No caso desta tese, a imagem será comparada primeiramente ao texto previsto na CF/88 e depois à imagem construída ao longo do período analisado.</p>
FORÇA	<p>A força pode se manifestar de várias formas dentre as quais: i) análise do tipo de regra ou alteração via instrumentos legislativos, tais como Emenda Constitucional, Lei Ordinária, Lei Complementar e outras; ii) abrangência da mudança legislativa: quantidade de artigos, incisos e parágrafos.</p> <p>No caso desta tese, a força refere-se à capacidade ou ao potencial de mudança de uma ação sobre uma determinada política inserida na dinâmica da agenda de política pública.</p>
DIREÇÃO	<p>A direção diz respeito ao conteúdo da política, seu significado. A direção pode se manifestar pela i) análise lexográfica dos textos legais; ii) construção de categorias temáticas a partir da análise lexográfica.</p> <p>No caso desta tese, importa compreender se distintas alterações legislativas sobre Previdência Social fortaleceram ou não as bases dos direitos sociais garantidos pela CF/88.</p>

Quadro 2: Síntese dos elementos teórico-metodológicos da etapa III.

Fonte: Elaboração própria, com base nos estudos de Baumgartner e Jones (1993); Kingdon (2003); True, Jones e Baumgartner (2006); Zahariadis (2016).

Ao final, fez-se uma análise comparada de todo o período (1988 a 2022), mantendo-se a lógica analítica de força e direção na verificação dos movimentos de ruptura e incrementalismo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados e discussões dos dados serão divididos em quatro seções: análise lexográfica e de conteúdo dos dados primários do primeiro período (1988 a 2002), do segundo período (2003 a 2016) e do terceiro período (2016 a 2022). Em cada período será possível compreender os principais temas da agenda legislativa governamental, a partir das categorias temáticas criadas pelo dendrograma, além de analisar as seguintes categorias (força, direção, imagem, monopólio, incrementalismo e ruptura). Ao final, será apresentada a análise comparada longitudinalmente do período total em estudo (1988 a 2022).

4.1 Primeiro período (1988 a 2002): estruturação e reformas da previdência social, as primeiras contradições

O *corpus* dos dados do período de 1988 a 2002 (universo de análise) foi constituído por três textos (regras), separados em 505 segmentos de texto (ST) com aproveitamento de 78,22% (satisfatório). Emergiram 15.851 ocorrências (total de palavras), sendo 2.109 palavras distintas; a frequência média das formas por segmento foi de 31,39. O conteúdo analisado foi categorizado em quatro classes distintas: Classe 1, com 31,09% dos ST; Classe 2, com 28,1% dos ST; Classe 3, com 23,54% dos ST e Classe 4 com 16,46% dos ST.

Cada classe foi nomeada conforme a interpretação dos termos destacados como mais importantes (Imagem 5): classe 1 “ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA PREVIDÊNCIA”; classe 2 “ORÇAMENTO”; classe 3 “REGULAMENTAÇÕES DERIVADAS RGPS”; e classe 4 “GESTÃO/ORGANIZAÇÃO”.

ORÇAMENTO	REGULAMENTAÇÕES DERIVADAS RGPS	GESTÃO	ELEMENTOS ESTRUTURANTES PREVIDÊNCIA
28,1%	23,54%	16,46%	31,09%
SEGURIDADE	PREVIDÊNCIA	CONSELHO	RÉGIME
UNIÃO	SEGURADOS	CRIAÇÃO	PÚBLICO
EXECUTIVO	FINANCIAMENTO	MINISTÉRIOS	BENEFÍCIO
SOCIAL	EMPREGADOR	PLANEJAMENTO	SERVIDOR
MINISTÉRIO	APOSENTADO	REFORMA	EFETIVO
ASSISTÊNCIA	TRABALHADOR	GABINETE	HOMEM
SAÚDE	RURAL	ADMINISTRATIVO	MULHER
TURISMO	PRESTAÇÃO	ORGANIZAÇÃO	PENSÃO
ESPORTE	CÁLCULO	SERVIÇOS	APOSENTADORIA

Imagem 5: Dendrograma de CHD das categorias temáticas e principais palavras de cada classe e sua percentagem.

Fonte: Dados do IRAMUTEQ.

A classe 1, chamada de “ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA PREVIDÊNCIA”, foi assim denominada tendo em vista que os termos destacados, tais como regime, benefício, sexo (homem e mulher) são reconhecidos como elementos que estruturam o sistema previdenciário, em especial o público. Sabe-se que o RGPS é composto por benefícios e serviços. Dentre os benefícios, encontram-se as pensões, aposentadorias e auxílios, que muitas vezes são baseados na idade e no sexo do indivíduo.

A primeira classe foi constituída 99,15% por trechos de Emenda Constitucional. Essa elevada concentração (associada à baixa presença de trechos de Emendas Constitucionais em outras classes) revela que a Emenda Constitucional do período em estudo (EC n°20/98) possui um caráter singular e retêm elementos estruturantes da política, a saber: previsão legal dos distintos regimes previdenciários; benefícios previdenciários distintos e critérios para concessão de benefícios previdenciários.

A classe 2, “ORÇAMENTO”, foi assim chamada em razão da concentração de características relacionadas ao orçamento da Seguridade Social, em especial da Previdência Social. Conforme a CF/88, o orçamento da Seguridade será elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela Saúde, Previdência e Assistência, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Já a Previdência Social é custeada pelas contribuições dos empregados (incidentes sobre a

folha de pagamento) e empregadores (cota patronal). Essa contribuição específica é destinada exclusivamente ao custeio dos benefícios do RGPS.

As Leis Ordinárias representam 89,4% da composição dessa classe. Foram identificadas as seguintes regras Leis n°: 7.836/89; 7.838/89; 7.858/89; 8.003/90; 8.370/91; 9.695/93; 8.752/93; 8.754/93; 8.775/93; 8.823/93; 8.803/93; 8.811/93; 8.833/93; 8.694/93; 8.931/94; 8.880/94; 9.211/95; 9.116/95; 9.231/95; 9.186/95; 9.204/95; 9.123/95; 9.385/96; 9.332/96; 9.499/97; 9.546/97; 9.556/97; 9.579/97; 9.589/97; 9.728/98; 9.776/98; 9.742/98; 9.761/98; 9.834/99; 9.910/99; 9.862/99; 9.823/99; 9.856/99; 9.921/99; 10.386/01; 10.388/01; 10.046/01; 10.111/00; 10.127/00; 10.136/00; 10.021/00; 10.022/00; 10.066/00; 10.099/00; 10.281/01; 10.337/01; 10.369/01; 10.378/01; 10.382/01; 10.533/02; 10.544/02; 10.624/02 e 10.632/02.

A classe 3, “REGULAMENTAÇÕES DERIVADAS RGPS”, recebeu esse título por abarcar direitos do RGPS que foram garantidos por regulamentações derivadas, normas distintas do texto constitucional. Essa classe foi composta 92% por Leis Ordinárias, tais como: 8.213/91; 8.315/91; 8.620/93; 8.687/93; 8.870/94; 8.889/94; 9.528/97; 10.403/02; 7.855/89; 7.998/90; 8.260/91; 8.406/92; 8.700/93; 8.904/94; 9.465/97; 10.035/00; 10.270/01. Além dos Decretos Legislativos n°: 77/88; 95/92 e 75/95.

Já a classe 4, “GESTÃO”, recebeu este nome por abranger o contexto normativo da estrutura (conselhos, secretarias, ministérios), no aspecto de sua gestão, que perpassa também a organização. Essa classe foi composta pelas seguintes Leis Ordinárias: 7.694/88; 8.028/90; 8.029/90; 8.056/90; 8.165/91; 8.422/92; 8.689/93; 8.902/94; 8.896/94; 8.853/94; 8.993/95; 9.649/98; 9.798/99; 10.355/01; 7.674/88; 8.657/93; 9.506/97; 9.650/98 e 10.593/02

Para fins de organização dos dados para análise, em cada classe foram destacadas as dez palavras (formas) mais significativas (de maior estatística lexográfica e representatividade para o texto), dentre os pronomes, substantivos, verbos e adjetivos, conforme Imagem 4.

Analisando as classes conjuntamente, conforme a Imagem 4, GESTÃO e REGULAMENTAÇÕES DERIVADAS são classes independentes, mas unidas em uma única ramificação; ELEMENTOS ESTRUTURANTES e ORÇAMENTO são classes distintas e separadas quanto ao conteúdo. A participação de cada classe na composição do dendrograma, considerando suas estatísticas, revela algumas informações importantes

iniciais sobre o panorama da agenda governamental legislativa da Previdência Social de 1988 a 2002. Os elementos estruturantes da Previdência Social (1º classe, com 31,09%) assumem protagonismo na agenda ao longo do período analisado (1988 a 2002), ou seja, questões fundamentais que nortearam a referida política foram tratadas pelo Poder Legislativo, primeiramente em nível constitucional. Em seguida, surgiram as regulamentações infraconstitucionais ou também chamadas de regulamentações derivadas (RGPS) (2º classe, com 28,1%), o que faz todo sentido: primeiro é mister estruturar determinada política no âmbito constitucional, para em seguida, regulamentar questões específicas sobre o tema.

Ainda com certo protagonismo, foi tratado o orçamento da Previdência Social (3º classe com 23,54%), para então ser abordada a gestão (4º classe com 16,46%). Historicamente o orçamento da Previdência Social esteve em evidência em diferentes agendas governamentais e o referido dado já mostra que, logo nos anos imediatamente subsequentes à promulgação da CF/88, tal fato já se apresentava.

Da mesma forma, a gestão das políticas de Previdência e Seguridade Social (4º classe com 16,46%), conforme Oliveira (2021), foi uma das pautas mais importantes quando da reestruturação da Previdência Social, no Grupo de Reestruturação da Previdência Social, datado de 1986, e um dos temas principais da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987.

A seguir, cada classe será esmiuçada em suas peculiaridades, considerando o contexto da época.

4.1.1 Classe Elementos Estruturantes da Previdência Social

As palavras mais significativas da classe que teve mais representatividade, chamada de “ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA PREVIDÊNCIA”, são: regime, público, benefício, servidor, efetivo, homem, mulher, pensão e aposentadoria. Como já dito, essa classe concentrou aspectos da EC nº20/1998.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) reconheceu o direito à Previdência Social dentro de um colchão de proteção social denominado Seguridade Social. Nesse sentido, para Fleury e Alves (2004), as definições da Constituição de 1988 sobre a Seguridade Social tem como finalidade mudar o caráter contratual puramente do Seguro Social que prevalecia nos modelos anteriores ao marco constitucional.

Segundo Costa (2009), a questão previdenciária preocupou o governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (FHC – datado de janeiro de 1995 a janeiro de 2003) desde o início. A Previdência (RGPS) foi alvo da sua primeira Proposta de Emenda Constitucional, em 1995 (PEC nº 33/95), de autoria do então deputado federal Michel Temer e demorou quatro anos para ser aprovada, devido à resistência política e social. A finalidade desse texto reformista era dar tratamento predominantemente fiscal a uma política social, por isso ao analisar o texto da PEC nº 33/95 não há qualquer alusão à expressão seguridade social, explicitando a inexistência de correlação com o sistema instituído pela CF/88.

Nakahodo e Saraiva (2008) indicam que a PEC nº 33/95 originou a EC nº 20/98 (a primeira reforma constitucional previdenciária), como dito, ela visava abordar em especial o equilíbrio fiscal da Previdência Social, por meio das seguintes alterações: a) introdução de idade mínima para aposentadoria; b) eliminação de aposentadorias especiais precoces; c) mudança do critério de cálculo, de anos de trabalho para anos de contribuição; d) cobrança dos servidores inativos e mudança do sistema de repartição simples para capitalização. Embora nem tudo tenha sido aprovado, as mudanças que aconteceram foram expressivas, inclusive por terem tornado mais difícil a concessão dos benefícios previdenciários.

Para Nobre (2013), a EC nº 20/98 foi uma reforma de grande importância após a reeleição do FHC, pois foi aprovada juntamente ao sistema de metas da inflação e à Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu limites de gastos com servidores dos três poderes, proibiu o refinanciamento de dívidas dos Estados e Municípios, dentre outras mudanças.

Para Giambiagi e Além (2008), a EC nº 20/98 foi a primeira reforma constitucional previdenciária desde a promulgação da CF/88, ou seja, depois de dez anos a Previdência Social passou por uma reforma constitucional. Ela foi chamada de “reforma constitucional do FHC”, embora tenha sido dirigida ao sistema público previdenciário, com maior destaque ao RGPS. Chamou atenção o fato de não ter incluído por exemplo o Regime Previdenciário dos Congressistas e dos Militares, especialmente por ter um cunho atuarial fundamental, além de ter em vários aspectos restringido direitos sociais. Tal fato foi confirmado pela análise dos dados. Verificou-se que as palavras “REGIME”; “PÚBLICO”; “SERVIDOR” e “EFETIVO” referem-se a uma parte da reforma

constitucional direcionada aos servidores públicos participantes do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Porém, observa-se que a reforma tratou do sistema público de maneira geral, abrangendo tanto o RGPS quanto o RPPS, conforme a análise dos segmentos de textos (ST) identificados pelo IRAMUTEQ: “é assegurada a concessão de aposentadoria e pensão a qualquer tempo aos servidores públicos e aos segurados do RGPS bem como aos seus dependentes”; e “os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que se trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do artigo 3º”. Assim, esses termos evidenciam a profundidade da alteração provocada pela EC nº20/98, cujos segmentos de textos indicam mudanças no RPPS e RGPS.

Em referência às alterações constitucionais, os funcionários públicos contemplados no artigo 40 da CF/88 poderiam se aposentar com remuneração integral aos 35 anos de serviço, no caso dos homens, e 30 anos de serviço, no caso das mulheres. Conforme os ST: “além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará no que couber os requisitos e critérios fixados para o RGPS”; e “Docentes tinham direito a cinco anos a menos”. Da mesma forma que no RGPS, havia a possibilidade da aposentadoria proporcional ao tempo de serviço: com mínimo de 30 anos, para os homens, e 25, para as mulheres. Finalmente, de maneira similar à aposentadoria por idade do RGPS, havia o direito à aposentadoria aos 65 anos de idade para homens, e 60 para mulheres, com proventos proporcionais.

A EC nº20/98 alterou esse quadro, destoando do texto primeiro da constituição, pois mencionou explicitamente o caráter contributivo do ente público e dos servidores ativos, e dos aposentados e pensionistas. Para obtenção da aposentadoria, passou a vigorar a compulsoriedade de pelo menos 10 anos de exercício no serviço público e cinco no cargo público. As demais regras também vieram a valer no serviço público, a partir da promulgação da emenda (60 anos para homens e 55 para mulheres), acrescentou-se o requisito de 35 anos de contribuição no primeiro caso e 30 no segundo. Para a obtenção da aposentadoria com vencimentos proporcionais (ao tempo de contribuição), a condição de elegibilidade única foi mantida em 65 e 60 anos, respectivamente para homens e mulheres. Conforme o ST: “compulsoriedade aos 70 anos de idade com proventos proporcionais ao tempo de contribuição – voluntariamente desde que cumprido tempo

mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo”.

Cumprir notar que houve a criação de um mecanismo para garantir direitos adquiridos e de uma regra de transição para aqueles que já se encontravam no serviço público quando da aprovação da emenda. De forma resumida, estes servidores mantiveram o direito à aposentadoria aos 53 (48) anos, desde que alcançassem ao menos 35 (30) anos de contribuição e cumprissem um pedágio de 20% do tempo que lhes faltava para cumprir os requisitos listados anteriormente.

Além disso, passou a ser proibida a obtenção de aposentadorias simultâneas de pessoas participantes do RGPS e do RPPS. Conforme o ST: “é vedada a participação simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes dos artigos 40 ou do artigo 42 e artigos 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta constituição”.

Um dos pontos que merece destaque é que a EC nº 20/98 inseriu, por meio do artigo 40, a criação do Regime de Previdência Complementar (RPS) do servidor público de cargo efetivo. Tal informação não aparece com evidência nos dados documentais, mas foi um primeiro passo para uma mudança significativa em todo o sistema previdenciário. Ou seja, uma pequena mudança incremental que ocorreu em 1998 fez com que, com o passar dos anos, Previdência Complementar ganhasse destaque na agenda.

Para Campos (2009), não havia sentido, ainda, em tratar do assunto (Previdência Complementar) na referida emenda, porque o sistema previdenciário dos servidores públicos garantia a regra da paridade, tendo como piso a última remuneração do servidor da ativa. Ou seja, quando um servidor da ativa ganhava um aumento, o servidor da inativa (aposentado) também ganhava; a EC nº 20/98 acabou com a chamada regra da integralidade. Porém, ao prever constitucionalmente a possibilidade de criação da Previdência Complementar dos Servidores Públicos, passou-se a exigir lei complementar nacional para dispor sobre regras gerais e instituir o RPC pela União, Estados, Municípios e DF.

Já as palavras “BENEFÍCIO”; “APOSENTADORIA” e “PENSÃO” se relacionam com as questões de gênero presentes nas palavras “HOMEM” e “MULHER”, conforme o seguinte trecho dos ST: “ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo”.

É importante destacar de forma sucinta algumas alterações constitucionais da EC n°20/98 no âmbito do RGPS. O artigo 202 da CF/88 definia que os trabalhadores vinculados ao RGPS poderiam se aposentar por idade aos 65 anos, no caso dos homens, e 60 anos, no caso das mulheres. Para os trabalhadores rurais havia uma redução de cinco anos nesses limites. No caso da aposentadoria por tempo de serviço, o único requisito era 35 anos de trabalho para homens e 30 anos de trabalho para as mulheres. Professores e professoras tinham direito à aposentadoria com cinco anos a menos. Havia ainda a possibilidade da aposentadoria proporcional aos 30(25) anos de serviço para homens (mulheres). O salário de benefício era calculado com base na média dos últimos 36 salários de contribuição reais. Esses aspectos estão conforme a análise dos ST:

[...] contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei”, e “contar tempo de contribuição igual no mínimo à soma de trinta se homem e vinte e cinco se mulher [...].

Além disso, criaram novos requisitos para a concessão do salário-família e do auxílio-reclusão, sendo necessário que o segurado se enquadrasse como baixa renda. De maneira transitória, fixou baixa renda como a percepção de até R\$360,00 (trezentos e sessenta reais) por mês de remuneração bruta, quantia que vem sendo atualizada anualmente, conforme destacado no ST: “salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda – pensão por morte do segurado homem ou mulher ao cônjuge ou companheiro e dependentes observado o disposto”.

Uma outra inovação da EC n°20/98, de acordo com Fleury e Alves (2004), foi a criação do Fator Previdenciário (FP), tendo como objetivo aumentar o grau de equilíbrio atuarial do sistema, bem como fazer, ao menos indiretamente, com que o sistema previdenciário emitisse os sinais corretos aos trabalhadores, particularmente no tocante à formalização da declaração das contribuições. O texto constitucional vigente definia até 1998 que o salário de benefício (sb) seria calculado com base nas últimas contribuições. Porém, após a criação do FP, o salário de benefício passou a ser apresentado com base na média aritmética simples corrigida dos 80% maiores salários de contribuição, computados a partir de julho de 1994. Nesse novo cálculo, deve-se levar em consideração o número de anos de contribuição no instante da aposentadoria, a idade do contribuinte e a expectativa de vida calculada pelo IBGE. Assim, sempre que a expectativa de vida aumenta, o efeito do termo denominador faz com que o FP diminua, implicando na

redução do valor nominal do benefício. Esse é um mecanismo de ajuste automático incorporado à formulação do fator. Ele foi aplicado de forma obrigatória apenas no cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição. Já no cálculo das aposentadorias por idade, a aplicação do FP seria facultativa.

Em síntese, no âmbito da análise dos dados, pode-se observar que a Emenda Constitucional nº20/98 modificou as normas constitucionais e ocupou lugar de destaque na transformação da Política de Previdência Social. A EC nº 20/98 mudou vários aspectos nos critérios para concessão de benefícios previdenciários e de organização/estrutura da Previdência. No que se refere ao caráter financeiro, alterou o artigo 201 da CF/88, definiu que a Previdência Social fosse organizada sob forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observando critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial.

4.1.2 Classe Orçamento

A análise da segunda classe, denominada de “ORÇAMENTO”, revelou que questões orçamentárias foram tratadas com proximidade pela Seguridade Social, no âmbito da União, além da destinação de verbas para diferentes Ministérios como Saúde, Turismo, Esporte e outros.

A questão orçamentária foi reconhecida como um problema histórico da Seguridade Social. Mesmo que o ponto de partida deste trabalho sejam as políticas de Previdência Social após a CF/88, não se pode esquecer que antes da sua promulgação essa política enfrentou um período conturbado quanto à sua gestão e ao seu financiamento/orçamento, como identificado por Oliveira *et al.* (2021). Tais fatores desencadearam em 1980 o pacote de medidas (pacote previdenciário) para sanar os déficits. Destacavam-se medidas como início da contribuição pelos aposentados e pensionistas, aumento do percentual de contribuição dos servidores públicos e aumento da contribuição sobre as folhas de salário.

As principais palavras da classe “SEGURIDADE”; “SOCIAL”; “EXECUTIVO”; “UNIÃO”; “MINISTÉRIOS”; “SAÚDE”; “TURISMO” e “ESPORTE” e “ASSISTÊNCIA” são representados pelo seguinte seguimento de texto: “autoriza o Poder Executivo a abrir o orçamento da Seguridade Social da União em favor dos Ministérios”.

Numa primeira análise de Similitude (análise baseada na teoria dos grafos), é possível identificar as ocorrências entre as palavras e as indicações da conectividade entre elas, auxiliando na identificação da estrutura do conteúdo do *corpus* textual (Imagem 6).

Observa-se que há quatro palavras que mais se destacam “SOCIAL”, “SEGURIDADE”, “ORÇAMENTO”, “UNIÃO”. Delas se ramificam outras como “SUPLEMENTAR”, “EXECUTIVO”, “MINISTÉRIOS”. No extremo das ramificações, as palavras “TURISMO”, “MINISTÉRIOS” e “ESPORTE”. Nesse sentido, pode-se inferir a relação entre o orçamento da Seguridade e outros Ministérios. Tem-se em vista que as palavras que remetem ao orçamento da Seguridade Social fazem parte do tronco da árvore, de onde vêm a verba que foi destinada a outros ministérios representados na imagem pelas ramificações da árvore – as quais assumem caminhos próprios (Emprego, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência, Desporto).

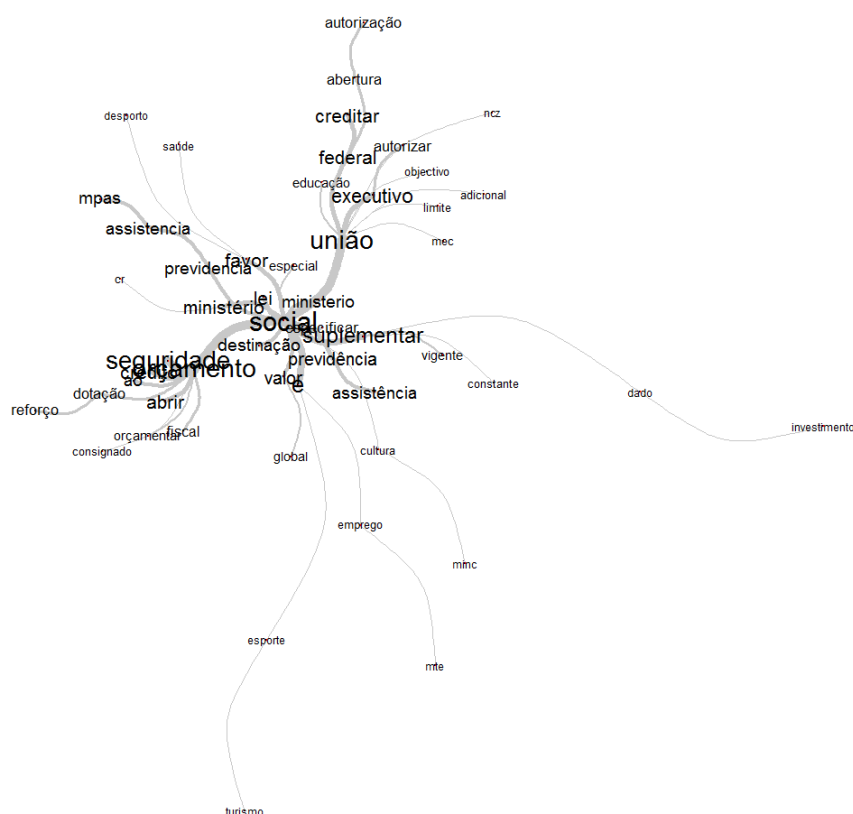


Imagem 6: Análise de Similitude.

Fonte: Dados do IRAMUTEQ.

Oliveira *et al.* (2021) identificou um paradoxo quando da criação da Seguridade Social no Brasil, tendo em vista que, nos anos de 1980 e 1990, enquanto a América Latina e outros países viviam a onda do liberalismo econômico e enfrentavam as primeiras

reformas nos sistemas de Seguridade Social/Previdência Social, o Brasil estava em franca fase de implementação de suas políticas recém garantidas pelo texto constitucional. Trata-se de um momento histórico que destoou o Brasil dos demais países latino-americanos.

Para Nakahodo e Saraiva (2008), o sistema brasileiro previdenciário, mesmo estando em franca fase de implementação, não demorou a receber as primeiras propostas de mudanças. Os argumentos usados no Brasil a favor das primeiras reformas previdenciárias foram: o crescente déficit fiscal, a diminuição natural da taxa de crescimento populacional e o aumento da expectativa de vida. Porém, não se pode esquecer que a falta de estabilidade macroeconômica e o fim do imposto inflacionário fizeram com que os gastos previdenciários crescessem continuamente a partir de 1994.

Seguindo o mesmo raciocínio, segundo Costa (2009), a institucionalização do atual modelo Previdenciário no âmbito da CF/88 foi bastante conflituosa, tendo em vista que o primeiro Presidente da República (Fernando Collor de Mello, datado de março de 1990 a dezembro de 1992) eleito após a Constituição adotou política econômica de viés liberal e como consequência da sua linha econômica restringiu os mecanismos previstos na Constituição para a área social. Os governos subsequentes também mantiveram as políticas econômicas restritivas com forte impacto na área social. O que se verificou desde então foi uma baixa expansão das políticas sociais com foco na cidadania, pois a abordagem econômica adotada realizou restrições importantes na sua cobertura.

Seguindo a linha de redução dos investimentos nas políticas sociais, o governo do então Presidente Fernando Collor de Mello criou um mecanismo de desvio das verbas previdenciárias chamado de Encargos Previdenciários da União (EPU) cuja responsabilidade de arrecadação e gestão ficava a cargo do Tesouro Nacional no bojo do orçamento da Seguridade Social. Essa manobra política para desviar a verba da Seguridade retirou em média 20% do seu orçamento, ela foi o primeiro passo para a criação das Desvinculações das Receitas da União (DRU).

Já no governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, de acordo com Alves e Fleury (2004), no campo das políticas Previdenciárias, o discurso de déficit foi liderado pelo Ministro da Previdência, o qual colocou a Previdência Social como atenção na agenda governamental dentro do chamado “problema nacional”, cuja solução lógica seria uma reforma visando o ajuste fiscal e estabilização da economia. Uma reforma estrutural da previdência social que liberasse o Estado dos encargos com aposentadorias e pensões e ao mesmo tempo fortalecesse o crescente mercado de seguros foi colocada como

requisito para a solução da crise fiscal e, ao mesmo tempo, liberação de uma poupança nacional para ser investimento e arrancada do processo de desenvolvimento. Tudo isso porque a CF/88 ampliou significativamente a importância do orçamento da Seguridade Social.

Foi nesse contexto que, em 1994 (Governo FHC), criaram o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que posteriormente ficou conhecido como Desvinculações das Receitas da União (DRU), dando continuidade ao EPU. As DRUs fizeram parte da política fiscal dos anos 1990 e 2000. Essa estratégia econômica foi instituída sob o argumento de estabilização da economia, logo após o Plano Real. Vale a pena ressaltar que a DRU foi considerada pela literatura como o principal mecanismo regressivo ao custeio securitário (BOTELHO, 2018).

De acordo com Nobre (2013), os governos FHC tiveram como principal característica uma radical redução da margem de recursos públicos para a implementação de políticas sociais. Ou seja, em todo o período analisado, nos quatro governos: Governo Sarney (1985-1990); Fernando Collor de Mello (1990-1992); Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) foi possível identificar uma característica em comum: o orçamento da Seguridade foi alvo de um esvaziamento, com parte de sua verba destinada para outras políticas, nem sempre discriminadas nas leis homologadas.

4.1.3 Classe Regulamentações Derivadas do RGPS

A terceira classe, chamada de “REGULAMENTAÇÕES DERIVADAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS”, refere-se às regulamentações dos direitos previdenciários em geral. As principais palavras da classe foram: previdência, segurados, financiamento, empregador, aposentado, trabalhador, rural, prestação e cálculo.

Antes de analisar os dados em si, importa contextualizar a evolução da política previdenciária no governo Collor, dado que as principais regras que constituem os Segmentos de Textos desta classe foram promulgadas ao longo de seu governo, a saber as Leis nº8.212/91 e 8.213/91, promulgadas em 24 de julho de 1991.

Para Baptista (1998), durante o primeiro ano de mandato do ex-Presidente, os Ministérios foram reorganizados, mas não foi criado o ministério da Seguridade Social tal como havia sido determinado na Constituição de 1988, demonstrando-se, ainda

segundo o autor, um desprezo pelo tema. Além de o então Presidente ter se aproveitado da falta de regulamentação dos direitos previdenciários, no período pós promulgação da Constituição, para promover uma piora do quadro financeiro e não fazer repasses de verbas à Seguridade, o que o autor chamou de verdadeiro desmonte. Assim, dando continuidade à primeira estratégia de desmonte das políticas de Seguridade Social, Collor criou a entrada dos Encargos Previdenciários da União (EPU), responsabilidade do Tesouro, no Orçamento da Seguridade, como discutido na seção anterior.

Para Alves e Fleury (2004) e Marques (2009), no auge da crise fiscal, inflacionária e política do então Presidente, que desaguou no seu *impeachment*, observou-se a inflexão na forma de encaminhamento das discussões em torno da previdência brasileira. A nova agenda incorporou uma intensa discussão pública em torno da sustentabilidade financeira do sistema, em virtude das significativas mudanças no mundo do trabalho. Foi nesse contexto que ocorreu a regulamentação dos novos dispositivos constitucionais relativos aos planos de Benefícios e Custeio da Previdência Social, respectivamente as Leis nº 8.212 e 8.213, de 1991.

Consoante Marques (2009), a regulamentação das leis basilares da Seguridade Social e da Previdência Social (Leis nº 8.212 e 8.213, de 1991) aconteceu a partir de muita disputa política entre o chefe do Executivo e o Legislativo. Por exemplo, a primeira proposta enviada pelo Congresso Nacional (CN) foi vetada integralmente pelo Presidente da República, sob o argumento de que a renda mínima criada no âmbito da Assistência Social seria inconstitucional. Nesse sentido, o então Presidente editou uma Medida Provisória que desvinculou o valor dos benefícios ao salário-mínimo, fato que posteriormente foi rejeitado pelos deputados. Além disso, o Executivo enviou ao Congresso distintas propostas querendo alterar significativamente a Seguridade Social e fortalecer a Previdência Complementar, propostas que não foram levadas à diante pelo CN.

A primeira proposta de regulamentação dispôs sobre a organização da Seguridade Social, instituindo o Plano de Custeio; a segunda, dispunha sobre os Planos de Benefícios. Fazendo uma comparação entre as propostas é possível identificar as seguintes mudanças: 1) a proteção dos riscos protegidos pela previdência e valores dos salários-de-benefícios dos mesmos; 2) foco na isonomia de tratamento entre todos os beneficiários, em especial o rural; 3) proteção do viúvo ou da viúva por meio da permanência da pensão-por-morte; 4) regras diferenciadas para a mulher por meio da nova aposentadoria proporcional; 5)

mudança no critério de idade em vários benefícios; 6) tratamento especial à mulher rural diante dos seus diferentes benefícios; 7) criação do quadro de beneficiários diferenciado prevendo os segurados obrigatórios e facultativos, além dos dependentes (MARQUES, 2009).

A aprovação do referido projeto foi bem conturbada, por isso poucos meses depois de aprovar os Projetos de Lei nº. 8.212 e 8.213, o Executivo (na figura do Presidente da República) apresentou uma proposta de reforma da Seguridade Social para ser discutida pelos vários setores representativos da sociedade. Essa proposta contradizia o texto das Leis nº8.212 e 8.213 de 1991. Se analisada em conjunto ela pretendia: alterar substancialmente o conteúdo dos projetos de lei que já estavam encaminhados e recém-sancionados; criar dois planos de benefícios sendo um plano geral e compulsório abrangendo os segurados da previdência social, garantindo os mesmos benefícios (exceto aposentadoria especial com referência específica em outro projeto) até então vigentes e limitando o seu valor máximo ao correspondente a cinco salários-mínimos; e por fim criar um plano complementar, facultativo a todos os segurados do plano geral que desejassem complementar o valor dos seus benefícios visando valorizar a Previdência Complementar (MARQUES, 2009; ALVES e FLEURY, 2004).

A PC incorporaria, além das entidades fechadas e abertas de previdência privada, as federações, os sindicatos e as associações profissionais que quisessem instituir e manter diferentes planos de cobertura. Essa mesma proposta nitidamente valorizava a PC em detrimento da previdência pública (RGPS e RPPS), por isso ela ressuscitava a criação do então extinto Instituto de Previdência do Servidor Público, que passaria a administrar o Plano de Previdência dos Servidores Civis da União, dando autonomia para os distintos institutos. Além disso, instituía o seguro de riscos sociais. Este seguro cobriria os acidentes de trabalho, as enfermidades profissionais e comuns, com filiação obrigatória de todos os trabalhadores. A proposta do governo, entretanto, foi engavetada, em função dos vários eventos políticos envolvendo a previdência que caracterizaram o período (MARQUES, 2009; ALVES e FLEURY, 2004).

Já em janeiro de 1992, diante desse embate (distintas propostas reformistas sendo analisadas) foi criada pela Câmara dos Deputados uma Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário, tal estudo visava dar um diagnóstico da situação atual da previdência e colaborar na elaboração de novas propostas para discussão. Por isso, através da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, novas reformulações na área ministerial

tiveram foco no com o governo de Itamar Franco, que havia assumido como Presidente da República Interino. Diante das mudanças políticas, o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) desmembrou-se em Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência Social. Este último passou a incorporar o INSS, enquanto o Ministério da Ação Social ganhou novo nome, Ministério do Bem-Estar Social.

Assim, após todas essas mudanças, foi possível promulgar as referidas Leis Ordinárias basilares da Previdência Social, e, portanto, todas as mudanças ou regulamentações nos planos de benefícios e custeio posteriores à 1992 foram alterações impostas às Leis nº 8.212/91 e a Lei nº 8.213/91. Como o caso das seguintes regras, as Leis Ordinárias nº 8.620/93; 8.687/93; 8.870/94; 8.889/94; 9.528/97; 10.403/02; 7.855/89; 7.998/90; 8.260/91; 8.406/92; 8.700/93; 8.904/94; 9.465/97; 10.035/00; 10.270/01; além dos Decretos Legislativos nº 77/88; 95/92 e 75/95.

Na análise dos dados, verificou-se que as palavras “PREVIDÊNCIA”, “SEGURADOS”, “EMPREGADOR”, “APOSENTADO”, “TRABALHADOR” e “RURAL” referem-se a um mesmo cenário: conceitos básicos que versam sobre a concessão de benefícios previdenciários ou sobre a sua alteração infraconstitucional. Em especial, referem-se aos beneficiários (segurados e dependentes) do RGPS.

Destaca-se que a Lei nº 10.403/02 alterou o quadro de segurados obrigatórios e facultativos do RGPS, como no caso do trecho referente ao segmento de texto “inclusão enteado menor ou com tutela – beneficiário dependente do segurado da previdência social”.

Além da alteração legal conforme o seguinte trecho: “alteração dispositivos e normas da seguridade social plano de benefícios da previdência social, inclusão do segurado obrigatório – ministro de confissão, instituição religiosa e membros congregação”.

De forma específica, os Decretos Legislativos nº 77/88 e 75/95 versaram sobre acordos internacionais entre o Brasil e a Previdência Social de Portugal e Chile, respectivamente, por meio dos quais foram firmadas regras de cooperação técnica que permitiram o intercâmbio entre empregados desses países de forma a terem em ambas as localidades proteção social previdenciária. A Lei nº 8.889/94 alterou a concessão do benefício-alimentação. A Lei nº 8.620/93 alterou regras gerais da Seguridade Social, como arrecadação e recolhimento de suas contribuições.

As Leis nº 7.855/89; 8.260/91; 8.904/94; 9.465/97; 9.528/97; 10.035/00 e 10.270/01 alteraram regras trabalhistas que impactaram o direito previdenciário, como fixação de multa para pagamento em atraso; obtenção da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e pagamento do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT). Conforme constam da análise do segmento de texto: “para proibir anotações desabonadoras na carteira de trabalho e previdência social, alteração da legislação trabalhista, consolidação das leis do trabalho, clt, proibição ao empregador”.

Já as palavras “FINANCIAMENTO”, “PRESTAÇÃO” e “CÁLCULO” referem-se ao cenário de alteração do plano de custeio dos benefícios previdenciários. Importa notar que um conjunto de regras como as Leis Ordinárias nº 7.787/89; 8.114/90; 8.212/91; 8.444/92; 8.736/93; 9.069/95; 9.532/97; 9.795/99 e 9.876/99 foram agrupadas por terem em comum o tema custeio. Tais palavras se diferem da classe 2 “ORÇAMENTO”, tendo em vista que esta classe concentrou segmentos de textos sobre o orçamento da Seguridade e da Previdência, enquanto a terceira classe teve ênfase no financiamento (contribuições, alíquotas, responsabilidade do empregador).

Como, por exemplo, alterações no âmbito da contribuição dos empregados, demonstradas pelos ST: “fixação tabela base de cálculo contribuição segurado empregado filiação previdência social, fixação alíquota contribuição segurado trabalhador autônomo, empregador, aplicação e incidência no salário de contribuição”.

No que se refere ao contexto sobre o financiamento, importa destacar alguns momentos mais importantes dos governos Sarney, Collor e Itamar. Durante o governo do Ex-Presidente da República José Sarney, datado de 15 de março de 1985 a 15 de março de 1990 (1985 a 1990), foi sancionado o Decreto-Lei nº 92.654, de 15 de maio de 1986, o qual criou o Grupo ou Comissão de Reestruturação da Previdência Social (GRPS) no intuito de realizar estudos e propor medidas quanto às bases de financiamento e benefícios previdenciários (BAPTISTA, 1998).

Conforme Silva (2018), o GRPS foi responsável por reunir distintos atores e estudos sobre a viabilidade de reformar a Previdência e criar a Seguridade no âmbito da ANC. Inclusive, na 9ª reunião do GRPS, a representante do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) anexou à ata da reunião um relatório sobre o histórico do financiamento do sistema previdenciário, mas já propondo novos olhares para o futuro das políticas. Diante do quadro de crise do financiamento, teriam duas alternativas: ou se

atinham às limitações orçamentárias, restringindo atividades no campo dos serviços médicos e da assistência social (Seguridade); ou então, ampliavam-se as atividades da previdência, na certeza de que, inevitavelmente, ocorreria uma insuficiência financeira a ser atendida a longo prazo por aportes da União.

Já a ANC, de acordo com Silva (2018), foi a arena política protagonista do governo Sarney, onde se travaram lutas e negociações entre os diferentes atores políticos (partidos políticos e congressistas) quanto à reestruturação da Previdência Social no texto constitucional. Assim, os atores canalizaram para seu espaço as pressões dos diferentes grupos de interesse, incluindo a burocracia previdenciária, os movimentos sociais, as centrais sindicais e as representações empresariais, além das associações profissionais que representavam os beneficiários.

Porém, o humor nacional e as novas mobilizações políticas não foram capazes de mudar o panorama do destino da Previdência Social. De acordo com Marques (2009), ao mesmo tempo em que a Previdência Social passava a ser integrada às políticas de Seguridade Social, o discurso de déficit foi assumido pelos diferentes Ministros que a geriram durante o referido governo, como Waldir Pires (1985 a 1986), Raphael Magalhães (1986 a 1987), Renato Archer (1987 a 1988) e Jarder Barbalho (1988 a 1990).

Consoante Schwarcz e Starling (2015), enquanto Ulysses Guimarães fazia o seu discurso na sessão de promulgação da Constituição, o governo Sarney ia de mal a pior: inflação alta, índice decrescente de popularidade e aumento de denúncias de corrupção. Desse modo, Sarney enfrentou a implementação do Plano Cruzado, o qual estabeleceu congelamento de preços e tarifas, além da criação do seguro-desemprego. Já ao final do seu mandato, a sua pouca popularidade influenciou no aumento progressivo de apoio ao então candidato à Presidência da República, Fernando Collor de Mello.

Portanto, o governo Sarney foi marcado por ter sido uma importante fase de transição do antigo modelo previdenciário para o novo modelo previdenciário constitucional, mas cumpre ressaltar que os antigos dilemas (gestão e financiamento) foram discutidos na ANC e ainda assim o texto constitucional propôs a criação de um sistema amplo de proteção social chamado Seguridade Social, o qual englobava as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social. Além de ter sido um momento de transição, o governo Sarney também apresentou dificuldade de implementar as políticas garantidas pelo texto constitucional, primeiro pelo contexto político conturbado, segundo pela crise econômica que o país enfrentava.

Já dentre as leis da década de 1990, cabe ressaltar em especial a Lei nº 8.687/93, que retirou a incidência do Imposto de Renda percebido pelos deficientes segurados da Previdência Social, e a Lei nº 8.870/94, que instituiu regras próprias para recolhimento da contribuição previdenciária pela empresa, pelo sindicato e categoria profissional, além de ter regulamentado contribuições específicas do segurado especial de atividade agropecuária e pescador. A esse respeito, foram obtidos os seguintes segmentos de trechos (ST):

[...] segurado obrigatório, categoria profissional atividade agropecuária e pescador: alteração normas de cálculo, salário de contribuição, relação décimo terceiro, alteração nas normas de obrigatoriedade de apresentação de declaração de operação venda; correlação contribuição previdenciária [...].

Além de alterações nas contribuições dos empregados, as contribuições dos empregadores também sofreram alterações ao longo do tempo, como exemplo:

[...] fixação contribuição empresa: entidade, órgãos, destinação da previdência social; incidência na folha de pagamento; normas procedimento atendimento gratificação de estímulo a fiscalização e a arrecadação dos tributos hipótese de criação da gratificação fiscal de contribuições previdenciárias [...]

Portanto, foi possível identificar que as Leis Ordinárias foram um dos tipos de regras mais utilizadas para realizar mudanças pequenas e incrementais nas regulamentações derivadas dos direitos previstos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Nos primeiros anos após a promulgação da CF/88, as Leis Ordinárias foram usadas para regulamentar os principais direitos constitucionais previdenciários como os Planos de Benefícios e Custeio. Após essas grandes regulamentações, as demais regras infraconstitucionais apresentaram poucas mudanças, ora alteraram pequenas formas de contribuição, tipos de reconhecimento do segurado, questões trabalhistas que tocam o aspecto previdenciário e outros. Ou seja, nos primeiros vinte anos de Planos de Benefícios e Custeio (1992 a 2002), de forma infraconstitucional, a política de previdência social sofreu alterações pontuais.

4.1.4 Classe Gestão/Organização

Na última classe, chamada de “GESTÃO/ORGANIZAÇÃO” as palavras que mais se destacaram foram: “CONSELHO”, “CRIAÇÃO”, “MINISTÉRIOS”,

“PLANEJAMENTO”, “REFORMA”, “GABINETE”, “ADMINISTRATIVO”, “ORGANIZAÇÃO” e “SERVIÇOS”.

A referida classe guarda nítida relação com a evolução histórica da gestão das políticas de Seguridade Social, em especial a Previdência Social. Sabe-se que desde a sua origem, o sistema previdenciário brasileiro teve sucessivas mudanças na sua gestão. Ele iniciou-se com a fase de vinculação pela empresa de 1923 a 1930, com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), vinculação pela categoria profissional de 1930 a 1960 com os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), unificação institucional em 1966, com a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (SILVA, 2018).

De acordo com Oliveira *et al.* (2021), a criação da Previdência Social enquanto Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP), sua evolução para Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP) depois a reunião de todas as IAPs em Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) ora vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, ora vinculado ao Ministério da Assistência Social, tendo o SINPAS como órgão de controle de verbas e coordenação final das políticas de Seguridade Social, fez com que historicamente a Previdência Social passasse por bruscas mudanças de gestão e financiamento, que foram sentidas muitas décadas após as referidas mudanças institucionais.

Portanto, o tema gestão foi historicamente um problema identificado e reconhecido pelos membros do Grupo de Reestruturação da Previdência Social (em 1986) e depois pelos constituintes nas deliberações das audiências públicas da Assembleia Nacional Constituinte (1987).

No contexto da pesquisa, as regras que estiveram mais presentes nessa classe foram as Leis Ordinárias, sendo predominantemente as seguintes Leis nº 7.694/88; 8.028/90; 8.029/90; 8.056/90; 8.165/91; 8.422/92; 8.689/93; 8.902/94; 8.896/94; 8.853/94; 8.993/95; 9.649/98; 9.798/99; 10.355/01; 7.674/88; 8.657/93; 9.506/97; 9.650/98 e 10.593/02. Percebe-se que, pelo ano de promulgação das leis, a situação da gestão acompanhou os diferentes governos, com um pouco menos de evidência no governo do Presidente Itamar Franco.

O governo do Presidente da República Itamar Franco foi de dezembro de 1992 a janeiro de 1995. Conforme Schwarcz e Starling (2015), o então Presidente assumiu um país sobrecarregado em uma situação de calamidade econômica. Com o PIB em queda e o aumento da taxa de desemprego, a inflação aumentou progressivamente. O Brasil, entre

1980 a 1993, teve quatro tipos de moeda, inúmeros congelamentos de preço, distintos planos de estabilização econômica e índices para medir a inflação.

O maior feito do ex-Presidente foi, sem dúvidas, a estabilização econômica, por meio do Plano Real liderado pelo Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. No âmbito da Seguridade Social, consoante Costa (2009), ocorreu um avanço positivo, como por exemplo a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, pagamento do reajuste dos aposentados, congelado por Collor, apuração das denúncias de corrupção na Previdência Social, além de inúmeras melhorias de gestão levantadas pelo Ministro Antônio Ferreira de Oliveira Brito. Ou seja, o ex-Presidente ficou pouco tempo no cargo e teve como prioridade questões econômicas, deixando em segundo plano as questões da agenda previdenciária.

Na análise dos dados, podemos agrupar as palavras de acordo com a seguinte lógica: “CRIAÇÃO”, “PLANEJAMENTO”, “REFORMA”, “MINISTÉRIOS”, “GABINETE” e de outro lado “CONSELHO”, “ADMINISTRATIVO”, “ORGANIZAÇÃO” e “SERVIÇOS”, conforme a árvore lexical da Imagem 7, feita por Análise de Similitude.



Imagem 7: Análise de Similitude.
Fonte: Dados do IRAMUTEQ.

As palavras “CRIAÇÃO”, “PLANEJAMENTO”, “REFORMA”, “MINISTÉRIOS”, “GABINETE” dizem respeito às sucessivas transformações de Ministérios e Secretarias que ocorreram ao longo do tempo, levando em consideração a mudança de gestão dos distintos órgãos, como por exemplo as Leis nº 8.028/90; 8.056/90; 8.422/92; 9.649/98 que versaram sobre a criação, organização e extinção de Ministérios, dentre eles o da Previdência Social.

Nesse contexto, surgem ainda as Leis nº 7.674/88; 7.694/88; 9.798/99 que abordaram a gestão dos bens do antigo IAPAS, além da Lei nº 8.165/91, que disciplinou a gestão dos bens do INPS, órgãos que foram extintos dando lugar ao INSS. Tal como versou a Lei nº 8.029/90 que criou o INSS e o fundiu com o IAPAS. Destaca-se, assim, o seguinte fragmento de texto:

[...] autorização união federal instituto nacional do seguro social (inss) vinculação ao ministério do trabalho e da previdência social (mtps), permuta

fração ideal de imóvel cuja localização se encontra no município de caxias do sul (rs), pelotas (rs), estado do rio grande do sul (rs) [...].

Ressaltam também as Leis nº 8.853/94; 8.896/94 e 8.689/93, que abordaram a extinção do INAMPS; a Lei nº 8.902/94, que regulamentou a carreira dos servidores temporários do INSS, e a Lei nº 9.506/97, que extinguiu o Instituto de Previdência dos Congressistas. Conforme o trecho:

[...] remanejamento cargo público, cargo efetivo do instituto nacional de assistência médica de previdência social (inamps), ministério da administração federal e reforma do estado (mare) prorrogação prazo conclusão inventário instituto nacional de assistência médica de previdência social (inamps) [...].

Já as palavras “CONSELHO”, “ADMINISTRATIVO”, “ORGANIZAÇÃO” e “SERVIÇOS” remetem, por exemplo, à Lei nº 10.355/01, que estruturou a carreira dos servidores e serviços do INSS, e a Lei nº 10.593/02, que estruturou a carreira dos auditores da Receita Federal e serviços administrativos, ambas carreiras de servidores e serviços que foram direcionados aos quadros da nova autarquia que foi criada (INSS).

Pela análise das regras acima descritas, vislumbra-se que nos anos imediatamente seguintes à promulgação da CF/88 o tema “gestão” ficou em evidência na agenda legislativa, em especial pelo fato da necessidade da extinção de alguns órgãos (SINPAS) e a reunião de outros (INPS, INAMPS, IAPAS). Do mesmo modo, a regulamentação da carreira desses servidores que estavam nos órgãos que foram extintos ou reunidos demandou movimentação burocrática, institucional e legislativa.

4.1.5 Considerações finais do período 1988 a 2002

Vale a pena ressaltar que a última análise do período (1988 a 2002) terá ênfase na análise das categorias temáticas (direção, força, imagem, monopólio, incrementalismo e ruptura).

Em face do exposto, as categorias temáticas que emergiram dos dados (elementos estruturantes; orçamento; gestão e regulamentações derivadas) permitem identificar uma agenda legislativa governamental na seguinte direção: regulamentação de direitos após a promulgação da CF/88, tanto sobre questões do RGPS quanto RPPS; estabilização econômica nacional que impactou nas finanças previdenciárias; primeira onda de

reformas neoliberais que influenciou a primeira reforma constitucional previdenciária. O resumo de informações consta da Imagem 8, abaixo.

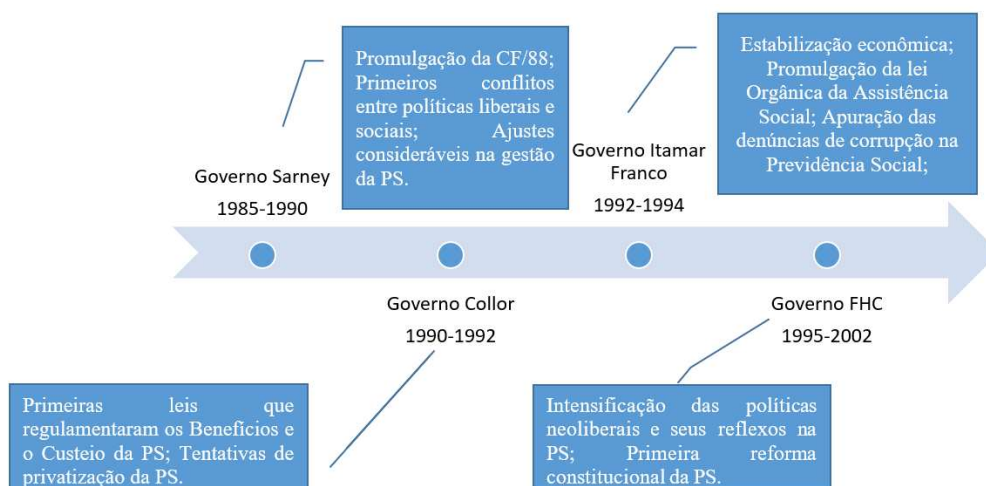


Imagem 8: Mapa mental sobre a evolução temporal das políticas de Previdência Social por governo (1988 a 2002).

Fonte: Elaboração própria.

O primeiro período analisado (1988 a 2002) sofreu em grande parte uma influência do contexto após promulgação da CF/88. Por isso, as leis infraconstitucionais convergiram para de certa forma fortalecer o caráter social da CF/88, como por exemplo aquelas que apresentaram o caráter de estruturação e regulamentações em geral. Todavia, já se fazem presentes esforços em sentido contrário, como representado pela demora na tramitação das Leis nº 8.212 e 8.213/1991, e, com mais evidência, a restrição de direitos da EC nº 20/98.

Depreende-se, ainda, que durante todo o período analisado neste momento (1988 a 2002), todos os governos analisados (Sarney, Collor, Itamar e FHC) tentaram reduzir benefícios e aumentar a arrecadação, mesmo que contraditoriamente fosse permitido desvincular receitas da União (DRU), esvaziando progressivamente as contas da Seguridade Social. Percebe-se que mesmo com a alternância do chefe do Poder Executivo todas as mudanças ou tentativas de mudanças ocorreram na direção do liberalismo econômico fantasiado de equilíbrio atuarial, ou seja, na direção do enfraquecimento das políticas sociais.

A força das mudanças muitas vezes foi mais fraca do que o esperado, com um certo freio por parte das forças políticas contrárias, como a quase privatização no governo Collor e a quase mudança da forma de financiamento (capitalização) por meio da EC

nº20/98 do governo FHC. Com a EC nº20/98, há um recrudescimento de acesso aos direitos, mas sem a capacidade de alterar significativamente o caráter social. A força da EC nº 20/98 e demais leis infraconstitucionais não foram suficientes para sobrepujar a força da própria constituição.

Em face dos aspectos apresentados, a força e a direção da PS neste período se manifestaram da seguinte forma: mudanças incrementais ainda fracas, mas a primeira emenda constitucional (EC nº 20/98), mesmo promovendo mudanças pontuais, foi uma primeira iniciativa legal que trouxe força para a agenda nos governos subsequentes. A direção das primeiras alterações legais seguiu no sentido de regulamentação dos direitos constitucionais, firmando a base social e legal da PS, mas as reformas subsequentes foram no sentido contrário (enfraquecimento das bases sociais da PS), sob o argumento de que era preciso equilibrar as finanças públicas.

Em virtude do contexto após CF/88, identificado anteriormente, a imagem da PS também precisa levar em consideração esse momento histórico. Portanto, a imagem da PS na CF/88 remete a uma política social ampla, democrática, igualitária, solidária, garantista, dentre outras atribuições. Lembrando que a imagem para Baumgartner e Jones (1993) remete aos símbolos e ideias que sustentam o monopólio da política. Uma vez que a imagem é a mesma durante um certo período presume-se que a política vive um processo de incrementalismo, mas quando ocorre uma mudança de imagem, possivelmente a política passou por uma ruptura.

A imagem da PS no período imediatamente subsequente ainda não tinha força para romper com a imagem constitucional. Por isso, a imagem da PS está ainda ligada ao aspecto social sob o qual foi criada, mas já apresenta características próprias do período em questão, sendo tratada como política frágil financeiramente.

Quanto ao monopólio, infere-se que houve mudanças de monopólio da política de PS do momento de aprovação da CF/88 para o momento subsequente. Nos anos posteriores à 1988, infere-se que o monopólio permaneceu o mesmo, sendo a PS tratada como uma política incipiente e falida.

Portanto, pode-se afirmar que a Previdência Social de 1988 a 2002 viveu um incrementalismo das suas políticas e não ocorreu uma ruptura, embora mudanças significativas tenham ocorrido nesses quatorze anos.

4.2 Segundo período (2003 a 2016): fortalecimento da estrutura, ampliação da cobertura previdenciária e aprofundamento das reformas

O *corpus* dos dados do período de 2003 a agosto de 2016 (universo de análise) foi constituído por quatro textos (regras), separados em 601 segmentos de texto (ST) com aproveitamento de 75,71% (satisfatório). Emergiram 19.208 ocorrências (total de palavras), sendo 2.175 palavras distintas, a frequência média das formas por segmento foi de 31,96. O conteúdo analisado foi categorizado em quatro classes distintas: Classe 1, com 24,18% dos ST; Classe 2, com 29,4% dos ST; Classe 3, com 23,7% dos ST e Classe 4 com 22,6% dos ST. No que se refere à organização dos dados para sua análise, em cada classe foram destacadas as dez palavras (formas) mais significativas dentre os pronomes, substantivos, verbos e adjetivos, as quais são apresentadas na Imagem 9.

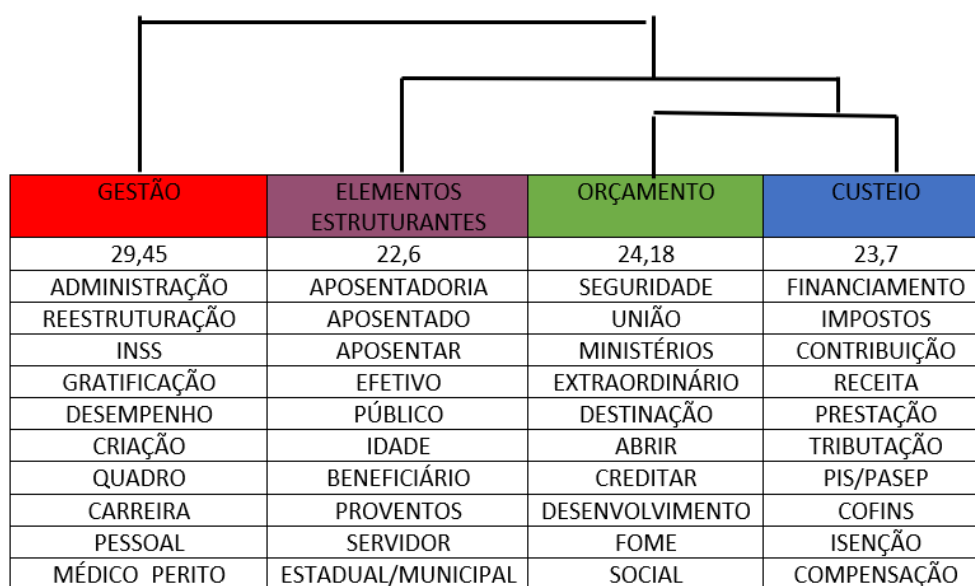


Imagem 9: Dendrograma de CHD das categorias temáticas e principais palavras de cada classe.

Fonte: Dados do IRAMUTEQ.

Cada classe foi nomeada conforme a interpretação dos termos destacados como mais importantes (frequentes) conforme Imagem 8: Classe 1, “GESTÃO”; Classe 2, “ORÇAMENTO”; Classe 3, “CUSTEIO”; e a Classe 4, “ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL”.

A classe 1, chamada de “GESTÃO”, foi assim intitulada para manter a lógica categorial criada na primeira análise (1988 a 2002), porque as análises permitem identificar continuidade temática ao longo dos períodos. Inclusive algumas palavras se repetem. Sobre as características da primeira classe, ela foi constituída prioritariamente por Leis Ordinárias, tais como as Lei nº 10.683/03; 11.098/05; 11.538/07; 11.490/07; 12.154/09; 12.438/11; 12.998/14; 10.855/04; 10.997/04; 10.910/04; 11.302/06; 11.356/06; 11.501/07; 11.457/07; 12.279/10; 12.406/11; 12.856/13 e 13.266/16.

A classe 2, chamada de “ORÇAMENTO”, também seguiu a lógica de análise do primeiro período (1988 a 2002), o qual também evidenciou inúmeras normas que abordavam o orçamento da Seguridade/Previdência ao longo do tempo. A segunda classe foi constituída majoritariamente por Leis Ordinárias, tais como as Leis nº:10.784/03; 10.665/03; 11.018/04; 10.919/04; 11.056/04; 10.988/04; 11.038/04; 11.209/05; 11.215/05; 11.241/05; 11.208/05; 11.388/06; 11.266/06; 11.315/06; 11.461/07; 11.615/07; 11.456/07; 11.545/07; 11.547/07; 11.565/07; 11.586/07; 11.594/07; 11.606/07; 11.840/08; 11.808/08; 11.816/08; 11.847/08; 11.848/08; 11.843/08; 11.992/09; 12.088/09; 12.175/09; 12.045/09; 12.470/11; 12.540/11; 12.578/11; 12.555/11; 13.384/11.

A classe 3, chamada de “CUSTEIO”, foi uma inovação da análise. Até então, a análise de 1988 a 2002 tinha destacado o tema orçamento, mas agora o orçamento chamou a atenção de forma separada do custeio. Ela foi constituída por Leis Ordinárias tais como as Leis nº: 11.196/05; 12.350/10; 12.546/11; 13.172/15; 13.097/15. No entanto, como indica a imagem do dendrograma (Imagem 9), as classes 2 e 3 são classes com proximidade e podem ser consideradas de forma conjunta na análise geral dos dados.

A última classe, classe 4, chamada de “ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL”, também deu continuidade à análise feita anteriormente (1988 a 2002), porém, no primeiro período, os elementos estruturantes concentraram a maior estatística dos dados. Agora, no segundo período, embora tenha ficado em último na estatística, essa classe continuou sendo uma das mais importantes, como será visto na análise detalhada a seguir. Essa classe foi constituída em grande parte pelas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005. Assim, novamente os aspectos estruturantes ficaram concentrados em Emendas Constitucionais, repetindo o movimento de reformas contínuas, que tendem a ser incrementais.

Analisando as classes conjuntamente, a participação delas na composição do dendrograma revela algumas informações importantes iniciais sobre o panorama da agenda governamental legislativa da Previdência Social de 2003 a 2016. As classes tiveram uma estatística muito próxima, tendo quase todas entre 20% a 30% da totalidade dos dados, o que indica uma atenção proporcional aos temas identificados. Cumpre destacar que a Gestão assumiu maior parte da atenção (29%) dos dados, seguida pelo Orçamento e Custeio, que são temas muito próximos e por isso foram agrupados em uma mesma ramificação do dendrograma, por fim, tem-se os elementos estruturantes, com 22% da concentração dos dados.

A seguir, cada classe será esmiuçada em suas peculiaridades, considerando o contexto da época.

4.2.1 Classe Gestão

As palavras mais significativas da classe que teve mais representatividade, chamada de “GESTÃO”, são constituídos por trechos de Leis Ordinárias. Como já dito, a denominação da classe foi feita para manter a lógica categorial criada na primeira análise (1988 a 2002), porque as análises permitem identificar continuidade temática ao longo dos períodos.

O tema gestão previdenciária foi historicamente um problema identificado e reconhecido pelos membros do Grupo de Reestruturação da Previdência Social (1986) e depois pelos constituintes nas deliberações das audiências públicas da Assembleia Nacional Constituinte (1987), além de ter sido um dos temas protagonistas na agenda previdenciária legislativa de 1988 a 2002.

Para Fagnani (2008), a gestão da política previdenciária do governo Lula foi marcada por um duplo movimento: ideológico e político. Porém, quanto ao aspecto da estrutura burocrática administrativa, houve uma significativa expansão dos servidores públicos federais por meio de concurso público. Tal fato se deve ao chamado tripé macroeconômico – formado por elevados superávits primários, câmbio flutuante e metas de inflação, demonstrando ao mercado o compromisso com as condições de estabilidade do país, assumido por Lula já na campanha eleitoral. O que propiciou um cenário ideal para expansão do campo público. Além disso, a expansão do campo público foi fruto de

um longo período de inércia do governo anterior (FHC), o qual não realizou concursos públicos nessas esferas, tendo em vista a sua preocupação fiscal e a redução do aparato Estatal burocrático.

As palavras “ADMINISTRAÇÃO”, “REESTRUTURAÇÃO” e “INSS” foram encontradas nos seguintes seguimentos de texto: “criação gratificação beneficiário cargo de carreira seguro_social previdencia_social quadro de pessoal instituto nacional do seguro social inss alteração dispositivos normas reestruturação cargo de carreira previdência_social”.

Os seguintes trechos sintetizam o panorama de recomposição dos quadros de servidores públicos federais que passaram a ser abrangidos pelo INNS: “dispõe sobre a criação reestruturação e organização de carreiras cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da administração pública federal direta autárquica e fundacional”.

Já as palavras “GRATIFICAÇÃO”, “DESEMPENHO”, “CRIAÇÃO”, “QUADRO”, “CARREIRA”, “PESSOAL” e “MÉDICO_PERITO” são representadas pelos seguintes trechos “cria a carreira de perícia médica da previdência social e dispõe sobre a remuneração da carreira de supervisor médico_pericial do quadro de pessoal do instituto nacional do seguro social _ inss” e “dispõe sobre a reestruturação da carreira previdenciária de que trata a lei n 10 355 de 26 de 2001 instituindo a carreira do seguro social”. Representam que, de todos os servidores que passaram aos quadros da autarquia federal (INSS), a carreira de médico perito foi uma das mais importantes na organização administrativa da estrutura desse Seguro Social.

As Leis nº 10.885/04; 10.910/04; 11.098/05; 11.302/06; 11.356/06; 11.501/07; 12.279/10; 12.406/11; 12.856/13 apresentam em comum os temas de reestruturação da Carreira Previdenciária. Já as Leis nº 10.683/03; 11.538/07; 12.438/11; 13.266/16 apresentam em comum a reestruturação das secretarias e ministérios, que foram extintos e criados ao longo do tempo, como o caso do INAMPS.

Portanto, as Leis Ordinárias que foram protagonistas no referido período indicam que, ao mesmo tempo em que são estruturadas as carreiras federais dos servidores do INSS, são também implementadas reformas que mudam o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Ou seja, em meio à expansão da carreira federal, que propiciou o fortalecimento da capacidade burocrática estatal para promover um melhor atendimento aos segurados (INSS), também ocorreu a reestruturação do setor público, que será analisado nos próximos tópicos.

4.2.2 Classes Orçamento e Custeio

Essas duas classes podem ser analisadas de forma conjunta, tendo em vista que o próprio dendrograma uniu as classes em uma única ramificação, além dos temas “ORÇAMENTO” e “CUSTEIO” terem íntima relação, como será evidenciado a seguir.

As palavras mais significativas da classe “ORÇAMENTO” foram: “SEGURIDADE”, “UNIÃO”, “MINISTÉRIOS”, “EXTRAÓRDINÁRIO”, “DESTINAÇÃO”, “ABRIR”, “CREDITAR”, “DESENVOLVIMENTO”, “FOME”, “SOCIAL” e as palavras da classe “CUSTEIO” foram “FINANCIAMENTO”, “IMPOSTOS”, “CONTRIBUIÇÃO”, “RECEITA”, “PRESTAÇÃO”, “TRIBUTAÇÃO”, “PIS/PASEP”, “COFINS”, “ISENÇÃO”, “COMPENSAÇÃO”.

Antes de analisar os dados em si, convém explicar alguns conceitos fundamentais sobre algumas palavras dessas classes, além do contexto histórico e político no qual está inserido o orçamento e custeio da Previdência e da Seguridade Social no Brasil.

Sobre o contexto das políticas de Seguridade, incluindo Previdência, durante os governos do Partido dos Trabalhadores, importa ressaltar que para Fagnani (2008) o primeiro governo Lula foi ambíguo, porque apresentou traços de mudanças e continuidades em diversas políticas. No próprio governo, conviviam forças defensoras do Estado Mínimo e setores defensores de direitos universais. A melhoria do mercado de trabalho abriu espaço no orçamento para a ampliação dos gastos em políticas sociais.

De acordo com Nobre (2013), o contexto econômico do primeiro governo Lula manteve alguns aspectos da política econômica herdada do período anterior (FHC), não apenas do câmbio flutuante, mas a sobrevalorização da moeda. As principais mudanças ocorreram com as reformas microeconômicas relativas ao acesso ao crédito e ao sistema bancário em geral. Outras bem diferentes ocorreram na recuperação do valor do salário-mínimo. Já o segundo mandato de Lula foi marcado pela descoberta do pré-sal em 2007, a confirmação do Brasil como país sede da Copa do Mundo de 2014, além do anúncio oficial do Brasil como país-sede dos Jogos Olímpicos de 2016, fatores que influenciaram positivamente a visão do Brasil como país a receber investimento.

Para Ibrahim (2022), o artigo 195 parágrafo segundo da CF/88 estabelece que o orçamento da Seguridade Social seja elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela Saúde, Previdência e Assistência, tendo em vista as metas e prioridades

estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. É assegurada a cada área a gestão de recursos, o que foi enfraquecido pela conversão em Lei da Medida Provisória nº2170-39/2001, a qual estabeleceu que todas as receitas das contribuições sociais sejam recolhidas à conta única do tesouro nacional. Já a Lei 9.711/98, que deu nova redação à Lei 8.2312/91, trouxe a necessidade do repasse obrigatório dessa receita à Seguridade, o que na prática nem sempre ocorre e deu margem à continuidade das DRUs durante muitos anos.

Para Ibrahim (2022), o custeio previdenciário abarca as contribuições sociais, ou seja, a Previdência Social é custeada pelas contribuições dos empregados (incidentes sobre a folha de pagamento) e empregadores (cota patronal). Essa contribuição específica é destinada exclusivamente ao custeio dos benefícios do RGPS.

Já o custeio da Seguridade Social que comporá o seu orçamento, conforme a CF/88, artigo 195, é de responsabilidade de toda sociedade de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, e das contribuições sociais. O financiamento direto é feito pelas contribuições sociais, enquanto o indireto é realizado por meio de dotações orçamentárias fixadas no orçamento fiscal. O orçamento da Seguridade Social é abordado pela CF/88 no título sobre a ordem social, e tal custeio é chamado pela doutrina e jurisprudência de tributo. Portanto, o orçamento da Seguridade Social destina-se a separar e conferir visibilidade às contribuições sociais vinculadas ao financiamento das políticas de Saúde, de Previdência Social, do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e de Assistência Social. As principais receitas da Seguridade Social são: contribuições previdenciárias, PIS/PASEP, CSLL, Cofins e IPI.

Assim como no período de 1988 a 2002, durante os governos do PT de 2003 a 2016, ocorreu uma intensificação da abertura do orçamento da Seguridade Social em favor de outras políticas. Conforme Agência Senado, esse fenômeno foi criado em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), essa desvinculação foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. No ano 2000, o nome foi trocado para Desvinculação de Receitas da União (DRU). Nesse sentido, pode-se destacar os seguimentos de texto: “abre ao orçamento da seguridade social da união em favor dos ministérios da previdência social e do trabalho e emprego crédito suplementar”, Várias leis abriram o orçamento da Seguridade a favor de outros ministérios ou foi criado um orçamento suplementar/extraordinário, conforme o seguinte trecho: “reforço de dotações

constantes da lei orçamentária vigente e dá outras providências, crédito suplementar orçamento fiscal orçamento da seguridade social união federal destinação ministério da previdencia social mps”.

Os dados revelam que a abertura do orçamento do referido período priorizou sobretudo a política de Combate à Fome (Fome Zero) vinculado ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, conforme os segmentos: “crédito suplementar orçamento da seguridade social união federal destinação ministério da previdência social mps ministério do desenvolvimento social e combate a fome” e “abre ao orçamento da seguridade social da união em favor dos ministérios da previdência social do trabalho e emprego e do desenvolvimento social e combate à fome crédito suplementar no valor global”.

Nesse ponto da análise, não existem grandes diferenças entre as políticas dos anos 1900 e anos 2000 dos distintos governos, ambos os governos quanto ao orçamento da Previdência, incluindo a Seguridade, fizeram aberturas de créditos a inúmeros ministérios e diferentes políticas. No entanto, a principal diferença reside na destinação da verba, a maioria das verbas dos governos PT foram destinadas ao Programa Fome Zero, mantendo a verba da Seguridade Social nas políticas de Assistência Social.

Voltando ao tema “CUSTEIO”, de acordo com Santos (2009), a contribuição previdenciária começou desde os primórdios da Previdência Social, quando era apenas uma Caixa de Aposentadoria, em 1923. A contribuição na época era de 3% para os empregados e 1% para os empregadores. Já os usuários do sistema pagavam 1% sobre o faturamento das empresas e em 1926 passaram a pagar 1,5% à CAP. A partir dos anos 30, as contribuições aumentaram de 3% para 8% variando em função da situação financeira da instituição ou da condição do segurado. A contribuição da União era distinta e nem sempre repassada à Previdência. Assim, ao longo dos anos o valor das alíquotas foram aumentando, chegando a 2008 entre 8% a 11% para os empregados e 20% para os empregadores, sendo 22,5% as instituições financeiras, além de outras contribuições específicas.

Constata-se que historicamente quando o Brasil passou por um enfraquecimento do mercado de trabalho, as contribuições sociais foram reduzidas, porém, quando o mercado ficou aquecido, as contribuições ampliaram significativamente. Tal fato foi discutido por Lanzara (2016), o qual indicou que crescimento da economia brasileira de 2003 a 2016 em termos estatísticos impactou positivamente a PS: de 2003 a 2012 o

emprego formal cresceu de aproximadamente quase 30 milhões para aproximadamente quase 48 milhões tendo quase 71% de vínculos trabalhistas.

Além do fator economia ter ajudado significativamente, a ampliação do recolhimento das contribuições sociais por parte das pessoas vinculadas ao mercado de trabalho, conseqüentemente filiadas ao RGPS, foram fundamentais para uma expansão dos quadros de segurados. Pode-se destacar que, durante os primeiros governos PT, ocorreu uma ampliação do recolhimento dos segurados facultativos e obrigatórios, o que também impactou nos cofres quanto ao recolhimento das contribuições sociais.

Conforme os seguimentos de texto, a situação do motorista autônomo e ajudante sofreu mudanças: “alteração definição critérios auxiliar de condutor autônomo, contribuição previdência social lei n 10 710 de 5 de de 2003 altera a lei n 8 213 de 24 de de 1991”. Além da mudança de enquadramento das microempresas e das empresas de porte simples, facilitando a sua filiação ao RGPS e conseqüente contribuição, como previsto na Lei n° 12.470/11: “alteração valor faturamento adesão sistema integrado de pagamento de impostos e contribuições das microempresas e das empresas de pequeno porte simples microempresa pequena empresa”.

Uma categoria que se destacou foi a do empregado doméstico, tendo em vista a sua regulamentação pela Lei Complementar n°. 150 de 2015, conforme os dados obtidos: “empregado doméstico, simples doméstico arrecadação contribuição previdenciária, fundo de garantia por tempo de serviço (fgts), indenização trabalhista, imposto de renda”.

Em contrapartida, a Lei n° 12.350/2010 dispôs sobre as chamadas Desonerações Tributárias no contexto da Copa das Confederações Fifa de 2013 e Copa do Mundo Fifa de 2014. A referida lei instituiu desonerações tributárias destinadas ao fomento de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação nas empresas ao reduzir as alíquotas do PIS/PASEP, IPI e COFINS destinados ao financiamento da Seguridade e da Previdência Social. Esse também foi o conteúdo das Leis n° 11.196/2005; 12.546/2011 e 13.097/2015 as quais em diferentes contextos também reduziram alíquotas de tributos destinados à Previdência Social.

Tal situação fica evidente com a análise das seguintes palavras “PIS/PASEP”, “COFINS”, ISENÇÃO”, “COMPENSAÇÃO”, conforme os seguimentos de texto: “redução alíquota contribuição programa de integração social e programa de formação do patrimônio do servidor público, pis_pasep contribuição para financiamento da seguridade social, cofins serviço transporte ferroviário trem de alta velocidade” e:

[...] alteração alíquota imposto sobre produtos industrializados ipi cigarro opção regime especial apuração recolhimento criação programa de governo regime especial reintegração valores tributos empresa de exportação produto industrializado receita exportação [...].

Por fim, um novo paradoxo, ao mesmo tempo em que o mercado de trabalho aquecido promoveu novos contribuintes/filiados à Previdência Social, fazendo com que seu fundo ficasse superavitário, os governos PT (Lula e Dilma) promoveram políticas de redução de arrecadação de tributos destinados à Previdência, como as desonerações fiscais. Logo, o segundo período de análise (orçamento e custeio de 2003 a 2016) é bem semelhante com o primeiro período (1988 a 2002), a grande diferença reside na permanência de parte da verba retirada da Seguridade em prol da política Fome Zero (pertencente à Assistência Social).

4.2.3 Classe Elementos Estruturantes da Previdência Social

A última classe, chamada de “ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA PREVIDÊNCIA”, apresentou as seguintes palavras em destaque: “APOSENTADORIA”, “APOSENTADO”, “APOSENTAR”, “PROVENTOS”, “SERVIDOR”, “EFETIVO”, “PÚBLICO”, “IDADE”, “BENEFICIÁRIO” e “MUNICIPAL/ESTADUAL”. Essa classe foi composta por 94% de texto constitucional. No período de 2003 a 2016, foram aprovadas duas Emendas Constitucionais, de nº 41/2003 e 47/2005, ou seja, ambas no governo do Ex-Presidente Lula.

Assim como a proposta anterior, que culminou na EC nº20/1998, as Propostas de Emenda Constitucional nº 41, de 2003 e nº 47 de 2005, de acordo com Spechoto (2015), basearam-se em diagnósticos que buscavam evidenciar as crises financeiras decorrentes, fundamentalmente, dos encargos com a previdência dos servidores públicos.

Sobre o contexto das reformas constitucionais dos governos PT, vale ressaltar que a primeira reforma constitucional (EC nº41/2003) foi inserida na agenda pelo próprio governo, que encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de mudança do texto constitucional. A referida proposta foi entregue ao Poder Legislativo solenemente pelos Governadores e pelo Presidente da República, na mesma oportunidade de entrega da proposta da reforma tributária, em abril de 2003.

Para Nobre (2013), um movimento de continuidade do governo Lula consoante ao governo FHC ocorreu no campo econômico. Uma das suas primeiras medidas no

governo foi elevar a taxa de juros de 25% para 26,5% e encaminhar ao Congresso uma reforma da Previdência em continuidade com a reforma de 1998.

A primeira proposta de emenda constitucional do governo Lula tinha como finalidade modificar os artigos 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da CF/88, com ênfase na previdência dos funcionários públicos. Foram sugeridas as seguintes mudanças: remuneração do servidor público não superior ao de um Ministro do STF; teto dos benefícios dos RPPS igual ao teto do RGPS; cálculo de aposentadoria de acordo com as contribuições nos diferentes regimes previdenciários pelos quais o servidor possa ter passado; limite de pensão por morte em 70% dos proventos do servidor falecido; instituição do regime complementar de previdência; alterações das remunerações dos membros da magistratura; contribuição obrigatória dos RPPS municipais e estaduais; aposentadoria diferenciada do servidor público professor; dentre outras mudanças.

Conforme Lanzara (2016), no início de segundo mandato, o Presidente Lula, por meio do Decreto nº 6.019/2007, instituiu um fórum para debater a questão previdenciária de forma ampla e democrática, o qual foi composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo. A finalidade era discutir a sustentabilidade do sistema em coordenação com as políticas públicas daquele momento. No final do fórum foi elaborado um relatório que indicava a manutenção das políticas de Previdência Social dentro da Seguridade Social, sendo financiada com as contribuições de trabalhadores e empregadores, além dos recursos do orçamento da Seguridade Social, conforme previsto na Constituição Federal. Assim, muitas decisões do fórum influenciaram as políticas previdenciárias do primeiro mandato do governo Dilma, dando o respaldo necessário para a proposição da segunda reforma constitucional (EC nº 47/2005) no período analisado.

Sob outro aspecto, para Marques et al (2013), a proposta de reforma da Previdência do governo petista sequer foi discutida nas bases do partido, e sua formulação foi organizada com uma grande distorção de informações. Tratando sobre a existência de um déficit na Previdência Social brasileira e sobre a necessidade de reformulá-la, os autores afirmam que para a aprovação da reforma houve muitas falácias, e que, na verdade, a existências de um déficit era uma grande manipulação dos dados.

Dentre as principais mudanças constitucionais, destacou-se nesta reforma constitucional (EC nº 47/2005) a questão do teto remuneratório e a aposentadoria estatutária dos servidores públicos. Já em relação ao financiamento, ocorreu a expansão das contribuições sociais, e no regime geral (RGPS) a criação de critérios diferenciadores

da aposentadoria dos deficientes físicos e a contribuição diferenciada do trabalho doméstico, no âmbito da própria casa, que comprovasse baixa renda. Inovações legais no regime geral incluíram categorias de trabalhadores que estavam na informalidade, como os ambulantes, as donas de casa e outros trabalhadores de baixa renda, que nesse momento passaram a fazer parte do sistema previdenciário. A formalização foi um importante passo para a redução dos déficits previdenciários, bem como a ampliação das contribuições sociais.

Freitas (2018) analisou os discursos dos parlamentares a favor e contra a referida reforma, sua análise evidenciou tensão e contradição dentro do próprio partido o que levou a uma ruptura política que ensejou o surgimento do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) por parte dos parlamentares contrários à reforma e insatisfeitos com a condução da mesma pelos então companheiros de partido. Tal fato foi chamado pelo autor de “primeiro grande racha”.

Conforme os seguimentos de texto, as palavras “APOSENTADORIA”, “APOSENTADO” e “APOSENTAR” representam as seguintes mudanças constitucionais: “incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social”.

O referido trecho aborda um ponto importante da EC nº 41/2003, que foi amplamente criticado: a instituição contribuição obrigatória de contribuição das aposentadorias e pensões do RPSS que ultrapassassem o teto dos benefícios do RGPS. Tal regra inovou ao criar mais encargo aos aposentados e pensionistas, além de tentar equilibrar as finanças dos regimes próprios. Porém, foi visto como violação aos direitos adquiridos dos aposentados.

A EC nº 47/2005 aperfeiçoou e incrementou a referida regra criada pela mudança constitucional anterior, pois a contribuição previdenciária para servidores inativos e pensionistas da EC nº 41/2003 era destinada quando o valor das aposentadorias ou pensões passassem o limite estabelecido para os benefícios do RGPS. Já a EC nº 47/2005 previu que essas contribuições deveriam incidir apenas nas parcelas de proventos que superassem o dobro do limite máximo estabelecido pelo RGPS.

Outros dados importantes revelam as mudanças nos tipos de aposentadorias do RPPS, como os seguintes trechos:

[...] é assegurada a concessão a qualquer tempo de aposentadoria aos servidores públicos bem como pensão aos seus dependentes que até a data de publicação desta emenda tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios com base nos critérios da legislação então vigente [...].

Esse trecho aborda o direito adquirido às antigas regras de aposentadorias criadas pela EC nº 20 de 1998.

Já estes trechos abordam a manutenção das regras de aposentadoria voluntária (regra de 35 anos de serviço público, se homem e 30 anos, se mulher, com proventos integrais; 30 anos de serviço homem e 25 anos de serviço mulher com proventos proporcionais): “emenda constitucional n 20 de 15 de 1998 é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o artigo 40 da constituição federal” e “trinta e cinco anos de contribuição se homem e trinta anos de contribuição se mulher; vinte anos de efetivo exercício no serviço público; dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria”.

Este ST aborda as regras diferenciadas da aposentadoria dos professores: 30 anos de serviço público se homem e 25 anos de professora, com proventos integrais: “o servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com no mínimo vinte e cinco anos de contribuição se mulher”.

Vale destacar também este último resultado:

[...] é vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência [...].

Esse ST revela uma importante inovação da EC nº 47/2005, a ampliação da aposentadoria chamada especial no âmbito público. Até a promulgação da EC nº 47/2005, só existia uma forma de aposentadoria especial, a aposentadoria do professor. Contudo após a EC nº 47/2005 criaram-se outras três aposentadorias especiais: portadores de deficiência, atividades de risco e atividades exercidas em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Assim, esse conjunto de citações revelam as mudanças das aposentadorias do servidor público (organizadas sob o RPPS), gerando o seguinte cenário: aposentadorias antes da EC nº20/98; aposentadorias depois da EC nº20/98 e antes da EC nº 41/03; regras

de transição das EC n° 41/03 e n° 47/2005; regras permanentes após a EC n° 41/03. Assim, restaram as seguintes aposentadorias: aposentadoria por invalidez, compulsória, voluntária e especial.

No campo do RGPS, as mudanças a título de aposentadoria vieram no segundo governo Lula, por meio da EC n° 47/05, com a inovação da inclusão de pessoas que estavam até então segregadas da proteção da Previdência Social. Conforme o ST: “lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo exceto aposentadoria por tempo de contribuição”. Por meio dessa alteração constitucional, foi possível ampliar a cobertura previdenciária e consequentemente aumentar a arrecadação de pessoas que estavam na informalidade.

Ainda no âmbito das alterações do RGPS, cumpre ressaltar que o primeiro mandato da Presidente Dilma foi de pouca mudança. Porém, no segundo mandato, duas normas infraconstitucionais (Leis n° 12.618 /12 e 13.183/15) se relacionaram com as mudanças constitucionais do governo Lula e por isso merecem o seguinte destaque.

A primeira delas foi a conversão em Lei Ordinária n° 13.183/2015 da Medida Provisória n° 664/2014, a qual criou a chamada Aposentadoria pela Regra 85/95. Foi criado um tipo de aposentadoria alternativo ao fator previdenciário, com a instituição de uma tabela progressiva, sendo facultado ao contribuinte optar por uma das duas formas de cálculo. Tal modalidade de aposentadoria existe até hoje. Cabe destacar que o objetivo da progressividade da regra é o de acompanhar o aumento da expectativa de vida dos brasileiros. Nesse sentido, a vantagem da utilização da regra será nos seus primeiros anos de vigência, ao final não haverá mais vantagens para o segurado, por ter que somar mais cinco anos, seja de idade ou tempo de contribuição.

Continuando a análise dos dados, outra palavra que se destacou nas reformas constitucionais foi “PROVENTOS”: “os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta emenda bem como as pensões de seus dependentes”.

Conforme os dados, as mudanças nas distintas aposentadorias também tocaram os chamados proventos, ou seja, valores pecuniários pagos aos servidores públicos da inativa (aposentados e disponíveis) impactados pelas reformas constitucionais (SANTOS, 2009). Assim, também passaram a existir distintos proventos para acompanhar as regras

existentes antes da EC n° 20/98; entre a EC n° 20/98 a EC n° 41/03; depois da EC n° 41/03, além de regras de transição.

De acordo com Spechoto (2015), a EC n° 20/98 já havia inovado no tema proventos, tendo em vista que antes da primeira reforma constitucional era assegurado ao servidor público valor dos proventos igual à última remuneração, o que significa aplicação da chamada integralidade. A EC n° 20/98 manteve apenas a regra da paridade, ou seja, os proventos de aposentadorias e pensões não poderiam exceder a remuneração do respectivo servidor que ocupa o cargo efetivo em que se deu a aposentadoria. Assim, o cargo efetivo era um piso de referência para o cálculo dos proventos criando um verdadeiro teto.

Já a EC n° 41/03 mudou a forma de calcular os proventos: média aritmética simples das maiores contribuições/totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, correspondente a 80% de todo período contributivo desde julho de 1994 ou desde o início da contribuição. Tal mudança gerou uma insatisfação geral àqueles servidores que já tinham adquirido o direito a se aposentar com a regra da integralidade (antes da EC n° 20/03) ou paridade (após a EC n° 20/03). Portanto, a edição da EC n° 47/05 veio de forma incremental corrigir algumas questões da EC n°41/03, garantindo a aplicação da integralidade ou paridade àqueles que já tinham direito adquirido.

As palavras “SERVIDOR”, “PÚBLICO”, “EFETIVO”, “ESTADUAL”, “MUNICIPAL” estão inseridas no contexto de reforma da previdência própria dos servidores públicos (RPPS), o que fica evidente nos seguintes dados: “aos servidores titulares de cargos efetivos da união dos estados do distrito federal e dos municípios incluídas suas autarquias e fundações é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário mediante contribuição do respectivo ente público”.

Porém, as reformas não se limitaram a mudanças específicas do regime próprio, elas trouxeram mudanças significativas por meio da alteração da forma de regulamentação do Regime de Previdência Complementar (RPC), conforme os dados a seguir: “o regime de previdência complementar que trata o parágrafo 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos”. Essa pequena mudança incremental foi muito significativa no que se refere à forma de regulamentação infraconstitucional do tema.

A EC n° 20/98 exigia lei complementar nacional para dispor sobre as normas gerais e instituir aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo o RPC. O

mesmo parágrafo, acima citado, foi alterado pela EC n° 47/2003, o qual retirou a exigência de lei de caráter nacional e passou a exigir lei ordinária de cada unidade da Federação. Assim, existia apenas uma Lei Complementar n° 109 de 2001 dispondo sobre o RPC, já em 2009 foram promulgadas novas Leis Complementares n° 108 e 109, leis gerais que passaram a ser aplicadas a todos os âmbitos de governo, tendo a necessidade apenas de edição de lei local em cada uma das unidades federadas.

Seguindo a mesma lógica, regulamentar direitos constitucionais, foi promulgada em 2012 a Lei Ordinária n° 12.618, oriunda do segundo mandato da Ex-Presidente Dilma. A referida lei foi formulada no primeiro mandato da Presidente Dilma, mas só foi promulgada no segundo governo. Ela instituiu o regime complementar para os servidores públicos federais eletivos. A promulgação dessa lei veio efetivar a previsão legal da EC 20/98 e EC n° 47/2003, nas quais já se previa a criação da previdência complementar. Dessa maneira, os servidores públicos que ingressassem na carreira a partir da promulgação dessa norma (2012) poderiam fazer a escolha voluntariamente pelo regime de capitalização complementar. A vantagem da previdência complementar ocorre no momento em que os servidores não poderiam mais se aposentar com o teto do serviço público, ou seja, o teto aplicável a essa categoria seria o regime geral (INSS), por meio da extinção da paridade e integralidade que ocorreu com a EC 41/2003, conforme visto anteriormente. O texto legal ainda permitiu a criação das entidades de previdência complementar, o Funpresp, para os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

As últimas palavras que se destacaram “IDADE” e “BENEFICIÁRIO” fazem parte do contexto dos requisitos para concessão de benefícios previdenciários concedidos aos chamados beneficiários, conforme já analisados anteriormente no contexto das mudanças de aposentadorias: “vier a preencher cumulativamente as seguintes condições: sessenta anos de idade se homem e cinquenta e cinco anos de idade se mulher”, além do seguinte trecho:

[...] é vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência [...].

De forma comparada, a EC n° 20/98 iniciou um ciclo de reformas ao criar dois conceitos e requisitos para os RPPS: a observância dos equilíbrios financeiros e atuarial. Portanto, a EC n° 41/2003 deu continuidade às mudanças dos RPPS, instituiu a alíquota

de contribuição dos pensionistas, mudou os critérios de paridade e de integralidade. Já a EC n° 47/2005 trouxe de volta a integralidade e a paridade aos servidores que já tinham garantido esse direito, nas chamadas regras de transição, além de prever novos tipos de aposentadorias especiais. Afinal, a partir dessas propostas, esperavam-se as seguintes mudanças: efetivar o caráter contributivo da Previdência Social, em especial o RPPS; aproximar o regime público do regime privado; abrir espaço para a Previdência Complementar e taxar os aposentados.

4.2.4 Considerações finais do período 2003 a 2016

Neste período, o contexto político e econômico do primeiro governo Lula prosseguiu o trabalho do governo anterior (FHC). A principal diferença entre eles foi o fato de que o crescimento econômico no governo Lula veio acompanhado da diminuição das desigualdades. Os governos Dilma foram, em certa medida, uma continuidade do governo Lula (NOBRE, 2013).

A partir das categorias temáticas criadas na seção anterior (elementos estruturantes, orçamento, gestão e custeio), é possível vislumbrar que a agenda legislativa governamental da Previdência Social de 2003 a 2016 seguiu a seguinte direção: reforma constitucional com ênfase no RPPS; expansão dos segurados do RGPS; fortalecimento da Previdência Complementar; novas regras para concessão de aposentadoria RGPS, dentro outros, conforme síntese da Imagem 10.

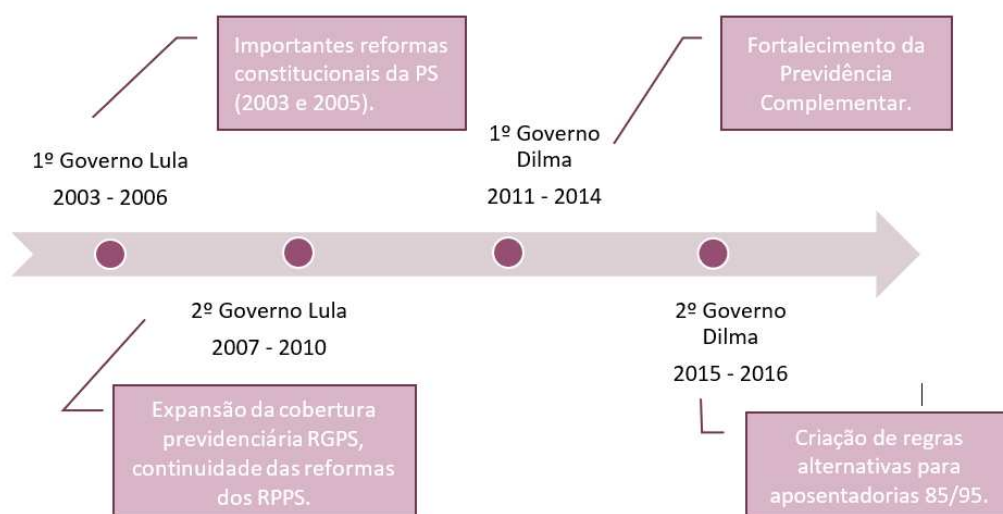


Imagem 10: Mapa mental sobre a evolução temporal das políticas de Previdência Social por governo (2003 a 2016).

Fonte: Elaboração própria.

Assim, em relação à direção, pela análise lexográfica e análise das classes criadas, a política de PS no referido período evidenciou uma contradição: primeiras alterações legais reforçaram a cobertura previdenciária, incluindo novos segurados e ampliando a proteção do RGPS, porém, ocorreu uma mudança de direção (enfraquecimento das bases sociais) dos direitos previdenciários dos servidores públicos, tendo em vista as sucessivas reformas constitucionais direcionadas ao RPPS.

De forma específica sobre as classes, no que se refere à gestão, ocorreu uma continuidade das políticas do primeiro período (1988 a 2002) e no mesmo período também teve uma constante indicando a mesma direção das políticas de gestão previdenciária: fortalecimento do INSS e melhor organização administrativa.

Sobre a classe financiamento e custeio também é possível observar que as políticas do primeiro período se mantiveram durante os governos PT, ou seja, deram continuidade à abertura do orçamento da Seguridade a favor de outras políticas. Contudo, vale a pena ressaltar que a política que mais recebeu incentivo foi o Programa Fome Zero, indicando então a manutenção das verbas no campo da Assistência Social.

Já os elementos estruturantes da Previdência Social dizem respeito às mudanças no âmbito do RGPS e RPPS. Elas se mostraram com a mesma direção das mudanças constitucionais do período anterior, mantendo o recrudescimento nos critérios para

concessão dos benefícios previdenciários seja no âmbito das alterações normativas constitucionais ou infraconstitucionais.

A força (capacidade de mudança) da agenda previdenciária governamental legislativa é analisada a partir do tipo de mudança legal e a abrangência da mudança. Por isso, no referido período, considera-se que as mudanças foram fortes, especialmente pelo fato de ter ocorrido duas reformas constitucionais previdenciárias que alteraram elementos estruturantes do RPPS.

Nesse sentido, a imagem da PS construída no segundo período foi de uma Previdência Social já consolidada estruturalmente, diferente do primeiro período, mas ainda em transformação em relação aos benefícios e serviços, por isso justificou-se a proposta de novas mudanças. Importante notar a ocorrência de novas mudanças ou reformas também de cunho atuarial e financeiro, o que revela a manutenção de uma imagem de PS fragilizada/falida em relação às contas públicas.

Quanto ao monopólio dessa política, infere-se que a política de PS continuou sendo tratada sob a lógica reformista, tendo em vista que sofreu tentativas e efetivas reformas de cunho atuarial e financeiro ao longo do período.

Assim, conforme Baumgartner e Jones (1993), toda vez que ocorre uma mudança de imagem, mudança de arena ou um evento foco, há ruptura, em contrapartida, se ocorre a manutenção da imagem, a política permanece incremental.

Nesta tese, observou-se um padrão de comportamento da agenda governamental legislativa previdenciária de 2002 a 2016: manutenção da imagem de previdência falida, manutenção do monopólio nas mãos dos reformistas, força de mudança forte e direção predominantemente contrária ao fortalecimento das bases sociais previstas na CF/88, o que leva a concluir pela predominância do incrementalismo no referido período.

4.3 Terceiro período (2016 a 2022): a consolidação da ruptura por meio da nova previdência, a pandemia e novas demandas de proteção social

O *corpus* dos dados do período de setembro de 2016 a 2022 (universo de análise) foi constituído por quatro textos (regras), separados em 556 segmentos de texto (ST) com aproveitamento de 76,44% (satisfatório). Emergiram 18.398 ocorrências (total de palavras), sendo 2.271 palavras distintas, a frequência média das formas por segmento foi de 33,079137. O conteúdo analisado foi categorizado em cinco classes distintas: Classe

1, com 28,7% dos ST; Classe 2, com 25,4% dos ST; Classe 3, com 20,7% dos ST, Classe 4 com 12% e Classe 5 com 12,2% dos ST.

Cada classe foi nomeada conforme a interpretação dos termos destacados como mais importantes (frequentes) conforme Imagem 11: Classe 1 “REGULAMENTAÇÕES DERIVADAS RGPS”; Classe 2 “ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL”; Classe 3 “CUSTEIO”; Classe 4 “ELEMENTOS CONSTITUCIONAIS GERAIS” e Classe 5 “ORÇAMENTO”.

Âmbito Constitucional				Âmbito Infraconstitucional
CLASSE 5	CLASSE 3	CLASSE 2	CLASSE 4	CLASSE 1
ORÇAMENTO	CUSTEIO	ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA PREVIDÊNCIA	ELEMENTOS CONSTITUCIONAIS	REGULAMENTAÇÕES DERIVADAS RGPS
12,2%	20,7%	26,4%	12%	28,7
PRECATÓRIO	ALÍQUOTA	REGIME	EMENDA	ALTERAÇÃO
DÍVIDA	MÉDIA	ATUARIAL	CONSTITUCIONAL	CRITÉRIOS
PARCELAR	VALOR	EQUILÍBRIO	PUBLICAÇÃO	SAÚDE
DÉBITO	MÍNIMO	BENEFÍCIO	LEGISLAÇÃO	CORONAVÍRUS
DEVEDOR	PROVENTO	PENSÃO	APLICAR	ASSISTÊNCIA
MUNICÍPIO	CONTRIBUIÇÃO	SEGURADO	INGRESSAR	COVID_19
CUMPRIMENTO	BENEFÍCIO	SERVIDOR	PREVER	PANDEMIA
PRESTAÇÃO	CALCULAR	DEPENDENTE	APOSENTADORIA	PERÍCIA
MONTANTE	APOSENTADORIA	REGRA	VIGOR	INSS
OBRIGAÇÃO	REMUNERAÇÃO	DÉFICT	CUMPRIR	MINISTÉRIO

Imagem 11: Dendrograma de CHD das categorias temáticas e principais palavras de cada classe.

Fonte: Dados do IRAMUTEQ.

Em cada classe foram destacadas as dez palavras (formas) mais significativas, dentre os pronomes, substantivos, verbos e adjetivos.

A classe 1, chamada de “REGULAMENTAÇÕES DERIVADAS RGPS”, foi assim intitulada para manter a lógica categorial criada na primeira análise (1988 a 2002), porque as análises permitem identificar continuidade temática ao longo dos períodos, visto que a classe 1 da primeira análise também teve um conjunto de regras que foram criadas para regulamentar direitos infraconstitucionais sobre questões previdenciárias. A primeira classe foi constituída prioritariamente por Leis Ordinárias, tais como as Lei nº 13.846/19, 14.199/21, 14.176/21, 14.453/22, 14.331/22, 13.876/19, 14.020/20, 14.261/21 e 14.431/22, além dos Decretos Legislativos tais como os de nº 92/17, 132/18 e 18/19.

A classe 2, chamada de “ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL”, concentrou temas sobre os Regimes Próprios, especialmente questões constitucionais. Assim, ela foi constituída majoritariamente pela Emenda Constitucional nº 103/2019, além das Leis Complementares nº 159/17 e 173/20.

A classe 3, chamada de “CUSTEIO”, manteve a característica do período anterior (2003 a 2016), ou seja, o conceito de custeio previdenciário, o qual abarca as contribuições sociais, obteve destaque. Por isso a classe recebeu o mesmo título dado à classe do período anterior. Sobre as características da terceira classe, ela foi constituída majoritariamente por Leis Ordinárias tais como as Leis nº 13.756/18, 14.397/20, 14.131/21 e 14.360/22, além da Emenda Constitucional nº 103/2019.

A classe 4, chamada de “ELEMENTOS CONSTITUCIONAIS”, foi uma inovação em relação aos períodos anteriores, porque neste momento palavras gerais constitucionais foram reunidas em uma única classe, por isso ela foi constituída majoritariamente pelas Emendas Constitucionais nº 103/2019 e 113/2021.

A última classe, a classe 5, chamada de “ORÇAMENTO”, também foi intitulada pelo referido nome por manter características orçamentárias já presentes nos períodos 1988 a 2002 e 2003 a 2016, como, por exemplo, a composição do orçamento da Seguridade e da Previdência. Sobre as características desta quinta classe, ela foi constituída majoritariamente pelas Leis Ordinárias nº 13.764/18 e 14.411/2022, além das Emendas Constitucionais nº 103/2019 e 113/2021.

Cumprе destacar que a divisão do dendrograma em cinco classes fragmentadas em dois grandes grupos (Imagem 11) revela uma informação importante sobre a organização dos dados: as classes 2, 3, 4 e 5 foram agrupadas por terem prioritariamente origem nas Emendas Constitucionais nº 103/2019 e 113/2021. Já a classe 1 foi gerada de forma separada das demais e teve origem prioritariamente nas Leis Ordinárias e Decretos Legislativos. Essa organização em dois grandes grupos se justifica pela extensão dos dados, o universo de análise de 2016 a 2022 teve duas grandes Emendas Constitucionais e apenas trinta Leis Ordinárias, conforme Quadro 1 situado na seção metodológica. Já os demais períodos analisados tiveram mais de cem Leis Ordinárias, o que gerou classes bem mais híbridas. Essa primeira informação é de suma importância porque releva que no período em questão (2016 a 2022) as reformas constitucionais tiveram protagonismo na agenda ao ponto de gerar diferentes temas (classes), que serão analisados a seguir de forma separada (âmbito constitucional e âmbito infraconstitucional). Por isso, podemos

afirmar que a classe 1 é composta majoritariamente por normas infraconstitucionais, já as classes 2, 3, 4 e 5 são regras majoritariamente constitucionais.

Com base na estatística de cada classe, a participação de cada uma na composição do dendrograma revela algumas informações importantes iniciais sobre o panorama da agenda governamental legislativa da Previdência Social de setembro de 2016 a 2022.

As regulamentações derivadas RGPS (1ª classe) assumem o protagonismo na agenda ao longo do tempo (2016 a 2022), por assumir quase 30% da totalidade de dados analisado, sendo esse dado analisado no campo de normas infraconstitucionais. Já as demais classes (campo constitucional) indicam que a atenção maior (26,4%) ocorreu no RPPS e demais mudanças no custeio (20,7%), sendo a menor percentagem destinada ao orçamento e elementos constitucionais gerais. Assim, a agenda legislativa previdenciária do período analisado teve pouca concentração nas normas infraconstitucionais que alteraram direitos gerais previdenciários e maior concentração da atenção nas normas constitucionais que alteraram os distintos regimes, com ênfase no RPPS e no custeio de ambos os regimes.

4.3.1 Âmbito Infraconstitucional

4.3.1.1 Classe Regulamentações Derivadas RGPS

As palavras mais significativas da classe que teve mais representatividade, chamada de “REGULAMANTAÇÕES DERIVADAS RGPS”, são: “ALTERAÇÃO”, “CRITÉRIOS”, “SAÚDE”, “CORONAVÍRUS”, “PANDEMIA”, “COVID_19”, “ASSISTÊNCIA”, “PERÍCIA”, “INSS” e “MINISTÉRIOS”. Como dito anteriormente, essa classe concentrou as regras infraconstitucionais do período analisado, tendo sido composta mais de 80% por Leis Ordinárias e o restante por Leis Complementares.

As regulamentações derivadas referem-se às regulamentações dos direitos previdenciários em geral, assim como no primeiro período (1988 a 2002). De forma comparada, no primeiro período de análise essas regulamentações diziam respeito aos direitos previdenciários gerais que foram regulamentados primeiramente pelas Leis Ordinárias nº. 8.212 e 8.213, de 1991 (Planos de Benefícios e Custeio do RGPS) e posteriormente regras que alteraram essas leis. Portanto, de 2016 a 2022 também foram

evidenciadas distintas modificações infraconstitucionais nos benefícios e custeio do RGPS.

Cumprе ressaltar que algumas palavras podem ser agrupadas, como, por exemplo as palavras “ALTERAÇÃO” e “CRITÉRIOS”, porque elas foram encontradas na maioria das vezes na mesma citação, tendo em vista que representaram mudanças nos critérios para concessão de alguns benefícios ou custeio, conforme os ST a seguir:

[...] ministério do trabalho e previdência alteração procedimento recolhimento fundo de garantia por tempo de serviço fgts obrigação empregador doméstico contribuição empregado doméstico alteração lei federal competência conselho curador [...].

[...] revoga dispositivo da lei n 8 213 de 24 de de 1991 alteração lei federal lei orgânica seguridade social critérios recolhimento contribuição previdenciária empregador doméstico, empregado doméstico [...].

Esses trechos se referem às alterações do segurado obrigatório doméstico, o qual foi contemplado como segurado pela EC n° 20/98, posteriormente teve sua carreira regulamentada pela Lei Complementar 150/2015, mas sofreu pequenas alterações incrementais ao longo do tempo pela Lei n° 12.470/2011 e Lei n° 14.438/2022, como no caso das alterações nos procedimentos para recolhimento do FGTS e mudanças de alíquotas das contribuições previdenciárias. Essas pequenas alterações representam como as leis ordinárias têm a finalidade de mudar estrategicamente alguns critérios na concessão de benefícios ou custeio de alguns segurados ao longo do tempo; mas se for analisado de forma longitudinal, podem representar grandes mudanças.

Outro dado importante foi o seguinte trecho:

[...] alteração normas plano de benefícios previdência social: prazo da carência avaliação aposentadoria por invalidez; pensão; auxílio-doença e alteração normas reestruturação cargo de carreira; reajuste aumento remuneração [...].

Para entendê-lo é preciso compreender o tema “carência”. Carência representa o número mínimo de contribuições mensais que o segurado precisa adquirir para ter direito à concessão dos benefícios, é uma exigência legal que tem um caráter atuarial para a manutenção do equilíbrio financeiro do sistema previdenciário. Os benefícios que exigem carência são: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial e salário-maternidade para a segurada facultativa, a individual, a especial e a doméstica. Em oposição, alguns

benefícios não exigem a contribuição prévia, como na ocorrência de algumas doenças graves ou contagiosas, para a concessão dos benefícios de auxílio-doença, e a aposentadoria por invalidez (IBRAHIM, 2022).

Ainda sobre o contexto de mudança da carência previdenciária, os anos de 2016 e 2017 foram marcados pelas inúmeras tentativas de mudanças na carência dos benefícios previdenciários do RGPS, principalmente pela edição de Medidas Provisórias, como a MP nº 739/2016 (que perdeu a vigência sem ter sido convertida em lei ordinária) e a MP nº 767/2017, que disciplinava a mesma matéria da anterior, sendo uma verdadeira réplica, a qual foi editada em 5 de janeiro de 2017 e convertida na Lei nº 13.457/2017 em julho de 2017.

O advento da Lei 13.457/2017, decorrente de conversão da Medida Provisória 767/2017, ao modificar a Lei 8.213/1991, estabeleceu diferentes restrições e maiores dificuldades na concessão de diferentes benefícios do Regime Geral de Previdência Social, criando novamente inovações no contexto das carências. Desse modo, mais uma vez mudanças incrementais ao longo do tempo podem representar ao final uma grande mudança, trazendo força para as mudanças reconhecidas como incrementais.

Sob outra perspectiva, as palavras “SAÚDE”, “CORONAVÍRUS”, “PANDEMIA”, “ASSISTÊNCIA” e “COVID_19” representam um conjunto de dados que dizem respeito às mudanças gerais sobre Previdência Social que ocorreram em virtude do contexto de combate à pandemia instaurada no mundo e no Brasil pela doença infecciosa causada pelo vírus SARS-CoV-2 (Covid-19), agente da família coronavírus, descoberto em dezembro de 2019. As principais regras sobre esse tema são as Leis Ordinárias nº 13.846/19, 13.876/19, 14.020/20, 14.199/21, 14.261/21, 14.176/21, 14.453/22, 14.331/22 e 14.438/22, além das Leis Complementares nº 159/17 e 173/20. Conforme o seguinte ST: “estabelece o programa federativo de enfrentamento ao coronavírus sars_cov_2 (covid_19) altera a lei complementar n 101 de 4 de 2000 e dá outras s alteração lei de responsabilidade fiscal”.

As palavras “CORONAVÍRUS”, “COVID-19” e “PANDEMIA” presentes nos seguintes ST têm a mesma abordagem: “alíquota salário de contribuição, contribuição previdenciária (RGPS) do contribuinte facultativo no período de calamidade pública, saúde pública e pandemia epidemia do novo coronavírus sars_cov_2 (covid_19)” e “calamidade pública, saúde pública, pandemia, epidemia e novo coronavírus sars_cov_2 (covid_19) alteração lei federal prorrogação prazo normas empresa contribuição

seguridade social incidência receita bruta”. Os ST acima indicam as alterações infraconstitucionais de normas previdenciárias, para facilitar a manutenção de empregos e pagamento de contribuição previdenciária de forma facilitada na pandemia (prorrogação de prazo, redução de alíquota e outros), tais mudanças ocorreram conforme as diretrizes do chamada Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.

Já as palavras “SAÚDE” e “ASSISTÊNCIA” evidenciaram uma nova agenda de políticas de proteção social na pandemia no contexto da Seguridade Social: a criação de políticas de renda mínima para subsistência das pessoas que se tornaram economicamente vulneráveis na pandemia, tal como a criação do Auxílio-Emergencial, conforme o seguinte ST: “alteração lei federal beneficiário programa nacional assistência social transferência renda autorização união federal desconto valores destinação pagamento operação financeira empréstimo financiamento instituição financeira”.

As palavras “PERÍCIA”, “INSS” e “MINISTÉRIOS” dizem respeito a alterações legais que ocorreram ao longo dos anos, no que se refere à organização administrativa (gestão) previdenciária na concessão de alguns benefícios previdenciários.

Importa ressaltar que, de acordo com Ibrahim (2022), as perícias médicas do INSS existem para emitir pareceres técnicos sobre o enquadramento legal de um pedido de concessão de benefício previdenciário por incapacidade, tais como auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-acidente, auxílio-doença-acidentário, aposentadoria à pessoa com deficiência e aposentadoria especial. A perícia pode acontecer para iniciar a concessão de um benefício ou para revisar um benefício já concedido. Assim, a demanda por perícias pode aumentar ou diminuir a partir da demanda da concessão de benefícios conforme o ST a seguir:

[...] análise benefício previdenciário competência instituto nacional do seguro social (inss) perícia médica- conselho de recursos da previdência social crps (critérios comprovação incapacidade trabalho) concessão auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-acidente [...].

Nesse sentido, os ST a seguir: “vencimentos gratificação bônus desempenho funcional servidor perito médico supervisor instituto nacional do seguro social inss ministério da fazenda” e “alteração lei federal programa especial análise benefício revisão indício irregularidade âmbito instituto nacional do seguro social inss denominação bônus desempenho funcional perícia médica incapacidade”, indicam que a

demanda por perícias através dos médicos peritos aumentou ao ponto de a carreira demandar gratificações distintas e bônus no desempenho das suas funções.

Afinal, a análise da primeira classe evidenciou uma multiplicidade de temas importantes da agenda legislativa infraconstitucional de 2016 a 2022 tais como: políticas da pandemia, alterações dos benefícios e custeio, gestão por meio de intensificação de perícias médicas. De forma específica, alterações nos planos de benefícios e custeio por meio de normas incrementais ganham força de ruptura quando reiteradas no tempo, como é o caso da carência na concessão dos benefícios; a pandemia criou uma agenda própria no campo previdenciário, reforçando a necessidade de se flexibilizar o custeio para conseguir manter os segurados, além de precisar fortalecer as políticas de renda mínima. Sob outra perspectiva, na parte organizacional demandou intensificação das perícias médicas, no contexto do aumento de demanda de pedidos de concessão de benefícios por incapacidade.

4.3.2 Âmbito Constitucional

Como visto anteriormente, as classes 2, 3, 4 e 5 (Imagem 11) foram agrupadas por terem prioritariamente origem nas Emendas Constitucionais n° 103/2019 e 113/2021. Por isso, importa destacar o contexto das reformas constitucionais, para posteriormente analisar os dados empíricos oriundos dos textos legais constitucionais.

A maior (em termos de números de artigos e conteúdo) Emenda Constitucional que alterou direitos da Previdência Social foi a EC n° 103/2019, porém o processo de mudança do texto legal começou bem antes de 2019. Uma janela de oportunidades de mudanças ocorreu no Brasil em 2016, com o processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, que no dia 31 de agosto de 2016 foi afastada do cargo de Presidente da República. Após três meses de tramitação do processo, iniciado no Senado, resultou-se o afastamento definitivo da Ex-Presidente e posse do então Vice-Presidente Michel Temer.

O Ex-Presidente Michel Temer assumiu o cargo da Presidência da República no dia 31 de agosto de 2016, e em pouco tempo foram apresentadas propostas de reforma dos direitos sociais: a Reforma Trabalhista (Projeto de Lei n° 6787/2016, protocolado no dia 23 de dezembro de 2016), a Reforma Previdenciária (Proposta de Emenda à Constituição n° 287/2016, apresentada ao Plenário do Congresso Nacional pelo Poder Executivo no dia 5 de dezembro de 2016) e o Novo Regime Fiscal no âmbito dos

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Proposta de Emenda à Constituição nº 55/2016, proposta da Câmara dos Deputados apresentada ao Plenário no dia 26 de outubro de 2016).

Devido a essa agenda reformista, para Lelis (2017), o governo Temer seguiu a linha do processo reformista dos anos 1990, ao tentar implementar políticas de austeridade fiscal e gerar confiança do mercado financeiro, usando os mesmos argumentos de outras reformas pretéritas de déficit crescente do fundo previdenciário, que inviabilizaria a perpetuação do sistema da seguridade social.

A Reforma Previdenciária de Temer – Projeto de Emenda à Constituição nº 287/2016 – e o substitutivo apresentado pelo relator em 19-04-2017, de iniciativa do Poder Executivo, propôs a alteração dos artigos 37, 40, 109, 167, 195 e 201 da Constituição Federal. Ela mudava em grande parte os benefícios, por meio da unificação ou diminuição dos critérios diferenciadores das aposentadorias entre homens e mulheres; por estipular uma idade mínima para se aposentar; por proibir a acumulação de pensão por morte; extinguir aposentadoria especial, estipular contribuição para os trabalhadores rurais e por criar regra de transição para quem não tem condições de se aposentar no momento da transição legal, dentre outros. No campo do financiamento da Previdência Social, ela mudaria do modelo de repartição simples para capitalização.

Outros argumentos foram trazidos a favor da reforma, presentes da exposição de motivos, tais como o envelhecimento da população devido ao aumento da expectativa de vida e a mudança da pirâmide etária brasileira; a redução dos critérios diferenciados de aposentadoria dos servidores públicos, além da isonomia entre os diferentes regimes previdenciários.

Assim, a PEC nº 287/2016 também não visava apenas a solução para os problemas imediatos da previdência social. Como apontado na exposição de motivos, a reforma previa que a longo prazo seriam necessárias sucessivas reformas para dar continuidade à linha reformista. Tais fatores levam à conclusão de que a oportunidade de mudança somada às inúmeras alterações legais da Previdência Social resultaria uma verdadeira ruptura, caso ela tivesse sido aprovada nos moldes da proposta em 2016. Observa-se que as vastas alterações constitucionais teriam um caráter estruturante e não meramente incremental. Porém, o contexto político conturbado e a forte oposição ao governo Temer impediram a aprovação da proposta de Reforma da Previdência Social. Já a Reforma Trabalhista e o chamado Novo Regime Fiscal foram aprovados em 2016 e 2017.

Importa ressaltar que as Emendas Constitucionais nº 103/2019 e 113/2021 foram aprovadas no governo do Ex-Presidente Jair Bolsonaro. A mais importante sobre agenda governamental legislativa da Previdência Social foi a EC nº 103/2019. O Projeto de Emenda Constitucional nº 6 de 2019, aprovado pelo Congresso Federal, foi de autoria do governo Federal e apresentada ao Congresso Nacional em fevereiro de 2019. Ela tramitou seis meses na Câmara dos Deputados e três meses no Senado Federal, sob o argumento de que ela reduziria o déficit previdenciário gerando economia dos gastos públicos, a referida proposta foi chamada de “Nova Previdência”, conforme Agência Senado (2019).

A EC nº 103/19 se baseou no primeiro texto do Projeto de Emenda à Constituição nº 287/2016. Não inovou na mudança de financiamento (capitalização/repartição simples), mas apresentou critérios mais rígidos para acesso à aposentadoria e mudanças nas regras de cálculo, tanto no RGPS como no RPPS. A maior parte das regras de acesso a benefícios adotadas no âmbito da União não se aplicaram aos RPPS de Estados e Municípios. Todas as mudanças serão analisadas nas categorias temáticas a seguir.

4.3.2.1 Classe Elementos Estruturantes da Previdência Social

As palavras mais significativas da segunda classe, chamada de “ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL”, são: “REGIME”, “ATUARIAL”, “EQUILÍBRIO”, “BENEFÍCIO”, “PENSÃO”, “SEGURADO”, “SERVIDOR”, “DEPENDENTE”, “REGRA” e “DÉFICT”. Essa classe faz parte de um conjunto de classes que se uniram por terem origem majoritariamente nos textos constitucionais das EC nº 103/2019 e 113/2021, em especial a EC nº 103/2019. Essa classe concentrou alterações constitucionais destinadas ao RPPS.

Como visto anteriormente, a EC nº 103/2019 alterou inúmeras regras dos RGPS e do RPPS, além de ter estabelecido regras de transição e disposições transitórias. Nesse sentido, a EC nº 103/2019 tem eficácia para o futuro; vale dizer, abrange os servidores que ingressarem no serviço público após a sua vigência.

As palavras “REGIME”, “ATUARIAL”, “DÉFICIT” e “EQUILÍBRIO” indicam as distintas alterações ocorridas no RPPS dos servidores públicos federais ocupantes de cargo de provimento efetivo, na tentativa de buscar o equilíbrio financeiro e atuarial das suas contas, que historicamente foram consideradas deficitárias, conforme os ST a seguir:

[...] 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 [...].

Seguindo essa mesma direção (equilíbrio financeiro e atuarial), a EC n° 103/2019 modificou significativamente o plano de custeio do RPPS federal como veremos nos dados a seguir: “quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo” e “demonstrada a insuficiência da medida prevista no parágrafo 1º, para equacionar o déficit atuarial é facultada a instituição de contribuição extraordinária no âmbito da união dos servidores públicos ativos dos aposentados e dos pensionistas”. Assim, a EC n° 103/2019 criou novas regras (transição e definitivas) de custeio para o RPPS federal com alíquotas diferenciadas e progressivas conforme a faixa da renda, além de ter estipulado regras de solvência para a manutenção das finanças dos RPPS conforme os dados acima: contribuição ordinária seguindo os proventos e contribuição extraordinária para equacionar eventuais déficits.

Seguindo o mesmo entendimento, a manutenção e existência dos RPPS estaduais e municipais passaram a exigir constitucionalmente equilíbrio financeiro e atuarial, conforme os dados a seguir: “mecanismos de equacionamento do déficit atuarial e estruturação do órgão ou entidade gestora do regime observados os princípios relacionados com governança controle interno e transparência”, além do seguinte ST:

[...] os estados o distrito federal e os municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da união, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado[...]

As citações anteriores sintetizam a necessidade de se buscar de diferentes formas o equilíbrio financeiro e atuarial, por meio de regras mais rígidas na manutenção do custeio dos RPPS.

Já as palavras “BENEFÍCIO”, “PENSÃO”, “SEGURADO”, “SERVIDOR”, “DEPENDENTE” e “REGRA” se relacionam com as mudanças no plano de benefícios dos RPPS, com ênfase no RPPS dos servidores públicos federais ocupantes de cargo de provimento efetivo. Os servidores efetivos federais passaram a ter direito aos seguintes benefícios pagos ao servidor segurado ou ao dependente, oriundo do chamado Plano de

Seguridade Social: aposentadoria, auxílio-natalidade, salário-família, licença para tratamento de saúde, licença gestante ou à adotante, licença paternidade, licença por acidente em serviço, garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias. Tal informação foi sintetizada pelo seguinte ST: “o rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte”.

As regras para concessão das aposentadorias se tornaram mais rígidas, conforme os ST:

[...]I - voluntariamente, observados, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem; e b) 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria; II - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiverem investidos, quando insuscetíveis de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria; ou III - compulsoriamente, na forma do disposto no inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal. [...]

Vale a pena destacar que a aposentadoria por idade, criada pela Lei nº 8.112/90, não foi recebida pela EC nº103/2019, já a aposentadoria especial (portadores de deficiência e atividades de risco) foi contemplada pelo novo texto constitucional.

A pensão por morte passou a ter os seguintes critérios: cota familiar de 50% do valor da aposentadoria ou daquela que teria direito, acrescida de dez pontos por dependente no limite de 100%. Porém, se existirem dependentes inválidos, deficiente intelectual, mental ou grave, as regras passam a ser de:

[..] I-100 cem por cento da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito até o limite máximo de benefícios do regime geral de previdência social II - uma cota familiar de 50 cinquenta por cento acrescida de cotas de 10 dez pontos percentuais por dependente até o máximo de 100 cem por cento para o valor que supere o limite máximo de benefícios do regime geral de previdência social [...].

Portanto, quanto aos requisitos para a concessão da pensão por morte, além do critério ter ficado mais rígido (enquadramento do segurado), o valor do benefício ficou menor.

Afinal, percebe-se que os servidores públicos foram os segurados mais impactados pelas reformas constitucionais, desde a primeira reforma EC nº 20/98, depois

as EC nº 41/03, 47/05 até a EC nº 103/19. Ao longo desse tempo (1998 a 2018) ocorreram distintas mudanças incrementais que reunidas apresentam uma verdadeira ruptura no sistema previdenciário próprio da União, tendo como direção a retirada de regalias e recrudescimento das regras na concessão de benefícios dos RPPS. A EC nº 103/19 não foi apenas incremental, pelo contrário, ela apresentou mudanças significativas, como as novas alíquotas de contribuição, nova forma de cálculo de benefício, critérios mais severos para manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial.

4.3.2.2 Classe Custeio

As palavras mais significativas da terceira classe, chamada de “CUSTEIO”, são: “ALÍQUOTA”, “MÉDIO”, “VALOR”, “MÍNIMO”, “PROVENTO”, “CONTRIBUIÇÃO”, “BENEFÍCIO”, “CALCULAR”, “APOSENTADORIA” e “REMUNERAÇÃO”. Elas podem ser agrupadas da seguinte forma: “ALÍQUOTA”, “MÉDIA”, “MÍNIMO”; em um outro grupo as palavras: “CALCULAR”, “REMUNERAÇÃO”, “CONTRIBUIÇÃO”; além de “PROVENTO”, “VALOR”, “APOSENTADORIA” e “BENEFÍCIO”. Todas as palavras inseridas interpretadas em um contexto representam as mudanças no cálculo do salário de contribuição e as alíquotas de contribuição que fazem parte do tema custeio. Cumpre destacar que a mesma classe “CUSTEIO”, no período de 2003 a 2016, estava inserida no âmbito de mudanças infraconstitucionais, mas no último período, de 2016 a 2022, passou por mudanças estruturantes constitucionais.

Importa notar que a reforma constitucional de 2019 alterou as regras de cálculo da renda mensal das aposentadorias e pensões por morte dos RPPS, como já visto, mas mudou também as regras do RGPS. Portanto, a análise que será feita a seguir diz respeito ao RGPS.

Os dados oriundos dos dois primeiros grupos de palavras (“ALÍQUOTA”, “MÉDIA”, “MÍNIMO” e “CALCULAR”, “REMUNERAÇÃO”, “CONTRIBUIÇÃO”) indicam que os benefícios (em especial as aposentadorias) passaram a ser calculados com base na média aritmética simples de todos os salários de contribuição de 7/1994 e não mais das 80% maiores contribuições, partindo de 60% da média para homens que tenham 20 anos de tempo de contribuição e para mulheres que tenham até 15 anos de contribuição, com acréscimo de 2% por ano excedente, salvo exceções de proventos

integrais, a exemplo da aposentadoria por invalidez permanente decorrente de acidente do trabalho, que pode ser verificado no seguinte ST:

[...] nos termos do disposto nos artigos 14 a 16 do artigo 40 da constituição federal o valor do benefício-previdenciário de aposentadoria corresponderá a 60 sessenta por cento da média aritmética definida na forma prevista nos parágrafos e no as alíquotas previstas no serão aplicadas de forma progressiva sobre o salário de contribuição do segurado incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites [...].

Do mesmo modo, a reforma criou uma regra de cálculo em que todas as contribuições serão contadas, não apenas as maiores, o que faz com que o salário de benefício fique menor ao final do cálculo, prejudicando o beneficiário. Além disso, extinguiu a necessidade de utilizar o fator previdenciário, o que a longo prazo fará com que ele não seja mais usado nos cálculos dos benefícios. Porém, essas mudanças não alcançaram o auxílio-doença, o auxílio-acidente, o salário-família e o salário-maternidade, tais benefícios continuaram a ser calculados com base nas regras antigas.

Sob outro aspecto, a reforma também criou uma tabela progressiva de alíquotas para fins de recolhimento ao INSS distinta da até então vigente, neste ponto a reforma foi positiva para o segurado e para o RGPS, pois agora os empregados e empregadores irão contribuir de forma mais igualitária, conforme o seguinte ST : “alíquotas previstas serão aplicadas de forma progressiva sobre o salário de contribuição do segurado incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites”. Além disso, as alíquotas mudam conforme a classificação do segurado (obrigatório/facultativo) e variam de 7,5% a 14% do salário de contribuição para empregado, doméstico e avulso; 5%, 11% ou 20% para contribuinte individual, facultativo e Microempendedor Individual (MEI) conforme o seguinte ST:

[...] trabalhador e dos demais segurados da previdência social podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social [...].

Já o último grupo de palavras “PROVENTO”, “VALOR”, “APOSENTADORIA” e “BENEFÍCIO” indicam que as mudanças nas alíquotas incidentes do salário de contribuição tendem a mudar significativamente o salário de benefício/proventos, ou seja, aquilo que o segurado irá receber a título de benefício (aposentadoria, pensão ou auxílio), conforme o ST a seguir:

[...] trabalhador e dos demais segurados da previdência social podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social [...].

Ao mesmo tempo em que as novas regras constitucionais criaram cálculos mais prejudiciais ao segurado, o que acarretará a concessão de um benefício menor, foi garantido que eles não poderão ser menores do que o salário-mínimo, conforme o seguinte dado “os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o parágrafo segundo do 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o regime geral de previdência social”.

Em última análise, a classe custeio se destacou por ter intensificado a mudança na forma de contribuição (novas alíquotas) e tipo de cálculo dos benefícios previdenciários do RGPS que impactam diretamente a vida do segurado do RGPS. O mesmo tema (custeio) já tinha se destacado no primeiro período de análise (1988 a 2002), inserido na classe de elementos estruturantes. No segundo período (2003 a 2016), o custeio se destacou mais e foi considerado como uma classe independente e, no terceiro período (2016 a 2022), o custeio continuou como destaque na agenda governamental legislativa, com ênfase na mudança constitucional do tema. É possível afirmar que as mudanças constitucionais contemporâneas do custeio seguiram a mesma direção das mudanças anteriores, criando alíquotas maiores de contribuição e dificultando a concessão de um benefício maior por meio de cálculos mais severos. O que aconteceu em 2019 é a culminância da ruptura, com o aprofundamento e ampliação de uma mudança constitucional, indicando novamente que o incrementalismo, a longo prazo, pode gerar uma grande mudança. Portanto, a EC nº 103/2019, no tema custeio, teve muita força.

4.3.2.3 Classe Elementos Constitucionais

A quarta classe, chamada de Elementos Constitucionais, foi composta pelas dez principais palavras: emenda, constitucional, publicação, legislação, aplicar, ingressar, prever, aposentadoria, vigor e cumprir. Assim como as demais classes, essa classe foi predominantemente composta por textos oriundos das Emendas Constitucionais.

Importa ressaltar que a referida classe não tem relevância para fins de categorização temática sobre a agenda governamental legislativa da Previdência Social, pois ela foi composta por palavras gerais utilizadas nos textos normativos. Assim, as

palavras “EMENDA”, “CONSTITUCIONAL”, VIGOR”, “LEGISLAÇÃO” e “PREVER” podem ser agrupadas conforme os ST: “artigo 37 da constituição federal não se aplica a aposentadorias concedidas pelo regime geral de previdência social até a data de entrada em vigor desta emenda constitucional” e:

[...] emenda constitucional nº 103 de 2019 alteração constituição federal correlação sistema previdência social, normas transitoriedade, disposições transitórias, altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias [...].

Em ambos os casos, os dados se referem às questões normativas gerais como a entrada em vigor da emenda constitucional, alguns direitos que foram alterados pelo novo texto constitucional e normas de transição. Cumpre ressaltar que algumas normas constitucionais possuem eficácia plena, contida e limitada, de acordo com Silva (2021). Portanto, também foi observado que alguns dados se referiam à eficácia de algumas normas constitucionais, reforçando a ideia de que essa categoria foi criada tendo em vista a similitude entre essas palavras:

[...] aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos estados do distrito federal e dos municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta emenda constitucional enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social [...].

Cumpre destacar que a CF/88 delegou aos Estados, Municípios e DF a competência para dispor, mediante própria lei, sobre vários aspectos dos RPPS. Porém, para evitar lacunas, determinou-se serem aplicáveis às aposentadorias desses servidores as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à vigência da EC ° 103/2019, enquanto as federativas não executarem, por lei, as alterações relativas a seu próprio regime.

Os verbos “APLICAR”, “INGRESSAR” e “CUMPRIR” se relacionam com “PUBLICAÇÃO” e “APOSENTADORIA” conforme os dados a seguir:

[...] aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos estados do distrito federal e dos municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta emenda constitucional enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social [...].

A palavra “APLICAR”, na maioria das vezes, está se referindo à alteração legislativa de algum benefício ou serviço, conforme a citação acima. Já a palavra “INGRESSAR”, refere-se ao segurado que terá direito ao benefício ou serviço, ele precisa ter ingressado no RGPS ou RPPS e cumprido (“CUMPRIR”) os requisitos legais, como idade, contribuição ou carência, conforme as citações abaixo:

[...] o segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao regime geral de previdência social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta emenda constitucional cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes químicos [...].

[...] desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta emenda constitucional observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte [...].

Embora a presente classe não tenha trazido uma inovação na análise dos dados, ela foi importante por ressaltar que diferentes tipos legais podem apresentar semelhanças nos vocábulos e eles podem ser agrupados no momento da sua interpretação. Além disso, toda análise de alteração constitucional deve levar em conta a natureza das normas alteradas (norma de eficácia plena, contida ou limitada). No caso da EC nº 103/2019, muitas questões dos RPPS ainda precisarão de regulamentação infraconstitucional.

4.3.2.4 Classe Orçamento

As palavras mais significativas da quinta classe, chamada de “ORÇAMENTO”, são: precatório, dívida, parcelar, débito, devedor, município, cumprimento, prestação, montante e obrigação. Essa classe foi composta prioritariamente pela EC nº e 113/2021. Vale a pena explicar que não estamos diante de uma nova classe categorial, mas uma classe que agrupou um tema específico e burocrático: precatórios, um tema até então não tratado nas normatizações anteriores.

De acordo com Ibrahim (2022), precatório são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar dos Municípios, Estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, valores devidos após condenação judicial definitiva. Após receberem os depósitos dos precatórios das entidades devedoras, os Tribunais responsáveis pelos pagamentos organizam listas, observando as prioridades previstas na

Constituição Federal (débitos de natureza alimentar cujos titulares tenham 60 anos de idade, sejam portadores de natureza grave ou pessoas com deficiência) e a ordem cronológica de apresentação dos precatórios.

Quanto aos ST, aqueles que se relacionam com a referida pesquisa: “o parcelamento ou a moratória de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social fica limitado ao prazo a que se refere o parágrafo 11 do 195 da constituição”, além do seguinte trecho:

[...] emenda constitucional n 113 de 2021 altera a constituição federal e o ato das disposições constitucionais transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios modificar normas relativas ao novo regime fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos municípios [...]

Nesse sentido, a EC n° 113/21 teve como objetivo alterar a CF/88, para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificando as normas relativas ao Novo Regime Fiscal, e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios. Por isso, novamente, não é uma classe que apresenta inovação na análise dos dados, mas revela uma realidade financeira importante: o parcelamento dos débitos decorrentes de contribuições previdenciárias dos Municípios com o Regime Geral de Previdência Social.

4.3.2.5 Considerações finais de setembro de 2016 a 2022

A agenda legislativa governamental da Previdência Social de 2016 a 2022 apontou que as classes (elementos estruturantes, orçamento, regulamentações derivadas, custeio e elementos constitucionais) indicaram a seguinte direção: políticas assistenciais/previdenciárias durante a pandemia e a maior reforma constitucional previdenciária chamada de “Nova Previdência”.

No que se refere às regulamentações derivadas do RGPS, pequenas mudanças na concessão dos benefícios previdenciários até 2019, como o critério de carência, resultaram ao final em uma grande mudança. Já o contexto da pandemia fez com que distintas leis ampliassem a proteção social, por meio de facilitadores para manutenção dos empregados e recolhimento de contribuições sociais. A pandemia em si é relevante para a compreensão histórica e política do período.

No âmbito constitucional, o grande destaque foi a EC nº 103/2019, que evidenciou uma ruptura em alguns direitos previdenciários, mesmo que ela tenha seguido a linha reformista dos governos anteriores. Algumas mudanças pontuais no custeio geraram ao final um sistema diferente de financiamento, pois criou novas alíquotas de contribuição e criou a chamada contribuição extraordinária. Grandes mudanças podem ser evidenciadas nos critérios para concessão dos seguintes benefícios previdenciários do RGPS: aposentadoria por idade, aposentadoria do professor, aposentadoria da pessoa com deficiência, aposentadoria especial, aposentadoria do policial, pensão por morte e aposentadoria por incapacidade permanente. Além disso, extinguiu a aposentadoria por tempo de contribuição (inutilizando o fator previdenciário), mudou o cálculo no valor dos benefícios previdenciários e mudou os critérios para acúmulo entre distintos benefícios de regimes previdenciários diferentes.

No campo do RPPS, a EC nº 103/2019 seguiu a linha das reformas constitucionais anteriores, tendo a mesma direção, mas as mudanças legais tiveram mais força, especialmente no RPPS dos servidores efetivos federais. Embora a reforma tenha continuado excluindo uma grande parte dos servidores públicos federais, tais como os membros do Poder Judiciário e Militares.

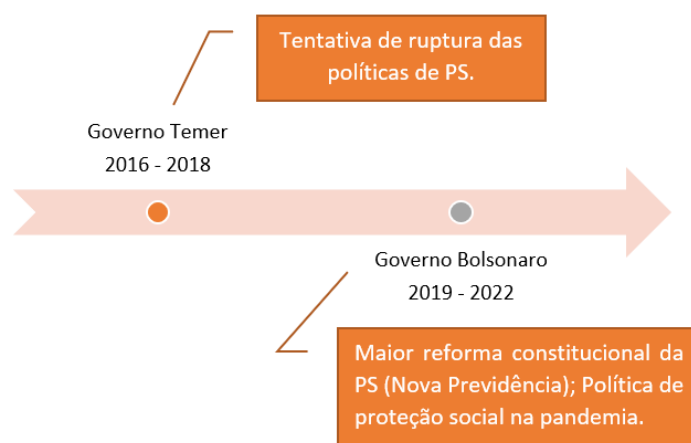


Imagem 12: Mapa mental sobre a evolução temporal das políticas de Previdência Social por governo (2016 a 2022).

Fonte: Elaboração própria.

Portanto, a força (capacidade de mudança) no período de 2016 a 2022 foi considerada alta, devido ao tipo de mudança legal e à abrangência das mudanças. Elas evidenciaram que ocorreu pouca mudança infraconstitucional e uma reforma constitucional vasta e profunda.

Por outro lado, a análise das palavras e das categorias mostrou que todas as mudanças constitucionais e infraconstitucionais ocorreram na direção de enfraquecer as bases sociais da previdenciária constitucional.

Em relação à imagem e ao monopólio da política de os, é possível observar a manutenção da imagem de PS falida, mas nitidamente tentam construir uma nova imagem após a EC n° 103/2019, até pelo fato de terem extinguido o Ministério da Previdência Social e terem levado todas as pastas para o Ministério da Economia, além de terem mudado a forma de tratamento dessa política, modificando o nome Previdência Social para “Nova Previdência”. O monopólio da política continuou nas mãos dos reformistas, mas é nítido que os reformistas ganham espaço e atenção na agenda.

O último período evidencia a primeira ruptura da PS, a qual só ocorreu pelo incrementalismo reiterado evidenciado nos períodos anteriores. Ou seja, a imagem da PS se manteve a mesma (falida), o monopólio se manteve o mesmo (reformistas), mas a força com que as mudanças foram ocorrendo e a direção para onde elas foram conduzidas, sempre enfraquecendo as bases sociais constitucionais, resultou na oportunidade de uma grande ruptura no último momento analisado.

Diante do exposto, essa tese contribui para uma melhor aplicação da TEP em políticas específicas e setoriais, tendo em vista que a manutenção da imagem e a manutenção do monopólio podem sim gerar o contexto de ruptura, porque é preciso analisar de forma conjunta a força e a direção dessa política ao longo do tempo. Por fim, não existe apenas o contexto de incrementalismo e ruptura, como indicado por Baumgartner e Jones (1993), pode sim ocorrer: incrementalismos reiterados que se tornam ruptura.

4.4 ANÁLISE COMPARADA

De forma sintética, Baumgartner e Jones (1993) sustentam a tese do Equilíbrio Pontuado, com o processo de formação de agenda e de mudança em políticas, buscando explicar a existência de longos períodos de estabilidade nos sistemas políticos, pontuados por momentos de mudanças profundas e rápidas, que são externalizados por meio do incrementalismo e da ruptura. Grande parte dos trabalhos que aplicam a TEP analisam a atenção na agenda de forma comparada, ou seja, comparando a atenção entre distintas políticas de forma longitudinal e/ou transversal. A inovação deste trabalho reside no fato

de que será analisado de forma longitudinal uma única política, com profundidade, assim, as políticas de Previdência Social ao longo do tempo podem ser vistas de forma comparada.

Essa comparação ocorrerá da seguinte forma: 1) compreensão da evolução da agenda legislativa previdenciária ao longo do tempo, em cada período, por meio da união das características da agenda de cada governo (Quadros 3 e 4); 2) ênfase na comparação entre as categorias temáticas de todos os períodos (Quadro 4); 3) comparação entre os resultados relacionados a imagens, monopólio, ruptura e incrementalismo dos períodos (Quadro 5).

O primeiro período da agenda governamental legislativa previdenciária (1988 a 2002) foi influenciado pelo contexto após a promulgação da CF/88. No primeiro momento, foi necessário regulamentar pela via infraconstitucional muitos direitos garantidos pela via constitucional.

Nos primeiros anos de governo do ex-Presidente Sarney foram editadas as principais regras sobre gestão, por meio da reestruturação administrativa de órgãos, secretarias e ministérios que articulavam as políticas de Seguridade e Previdência Social, tudo isso ficou evidente por meio da análise da classe “GESTÃO”. Nos demais governos, como dos ex-Presidentes Collor e Itamar, a organização previdenciária também foi tratada com atenção, mas o que sobressaiu foi a promulgação das primeiras leis que regulamentaram os planos de Benefícios e Custeio (governo Collor), o que ficou claro na classe “REGULAMENTAÇÕES DERIVADAS RGPS” e “ORÇAMENTO”. Já nos governos do Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, a intensificação das políticas neoliberais foram fundamentais para a aprovação da primeira reforma constitucional previdenciária, a qual mudou em grande parte critérios para concessão de benefícios do RGPS e criou o ambiente constitucional ideal para iniciar uma onda de reformas no RPPS, conforme a análise da classe “ELEMENTOS ESTRUTURANTES PREVIDÊNCIA SOCIAL”. Além disso, em todo o referido período viu-se um esvaziamento das contas da Seguridade e Previdência por meio de manobras políticas (EPU, DRU e Desonerações Fiscais), o que também foi analisado por meio da classe “ORÇAMENTO”.

O segundo período de análise da agenda governamental legislativa (2003 a 2016) mostrou que as políticas de PS se fortaleceram quanto à estrutura e organização, propiciando de certa forma a expansão da cobertura previdenciária, mas ao mesmo tempo

ocorreu a manutenção e até mesmo o aprofundamento de reformas que tinham sido iniciadas no período anterior.

Nos primeiros anos do governo Lula, foi intensificada a gestão das políticas de PS com foco na estruturação do seu quadro de servidores efetivos, como analisado pela classe “GESTÃO”. Logo, essa classe mostrou um traço de continuidade com aquela identificada no período anterior, pois primeiro foi necessário organizar o aparato administrativo, para em seguida expandir o serviço público, por meio da entrada de novos servidores. O segundo governo Lula mostrou-se mais reformista, pois duas emendas constitucionais foram promulgadas, ambas analisadas na categoria “ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL”. As duas emendas tiveram como foco a mudança dos RPPS, mudanças incrementais sucessivas, que mostraram que têm força de grandes mudanças, gerando uma verdadeira ruptura, como o caso da alteração na forma de financiamento dos benefícios, nos conceitos de paridade, integralidade e nos proventos dos servidores públicos federais. Já os temas “CUSTEIO” e “ORÇAMENTO” caminharam juntos, tendo em vista que tanto o ex-Presidente Lula, quanto a ex-Presidente Dilma deram continuidade nas políticas de esvaziamento dos cofres da Seguridade Social (“ORÇAMENTO”), mas agora com uma ênfase na destinação das verbas para a Assistência Social (Política Fome Zero); paralelo a isso, ampliaram a cobertura previdenciária (“CUSTEIO”), por meio da melhor regulamentação do MEI, microempreendedor individual e profissionais domésticos, gerando também ampliação das contribuições sociais.

O terceiro período de análise da agenda governamental legislativa de 2016 a 2019 evidenciou que a agenda legislativa da PS, em termos temáticos, mudou muito pouco ao longo dos mais de trinta anos, sendo que as categorias temáticas se repetiram em quase todos os períodos. De forma específica, no último período, a categoria “REGULAMENTAÇÕES DERIVADAS RGPS” foi fortemente influenciada pelo contexto de pandemia mundial, o que gerou demandas urgentes no sentido de proteção do cidadão em termos de Seguridade e dos trabalhadores no campo da Previdência. Porém, no referido período observou-se uma agenda de mudança constitucional no campo da previdência que ficou bem evidente por meio dos dados, os quais geraram categorias próprias do âmbito das mudanças constitucionais, com ênfase nas alterações dos “ELEMENTOS ESTRUTURANTES” e “CUSTEIO”. Tais categorias dizem respeito às mudanças ocorridas em ambos os governos dos ex-Presidentes Temer e Bolsonaro, tendo

em vista que o ex-Presidente Temer implantou uma agenda reformista dos direitos sociais e o Ex-Presidente Bolsonaro aprovou a maior reforma constitucional da PS (Nova Previdência).

Período	Agenda legislativa governamental previdenciária
1988-2002	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgação da CF/88; primeiros conflitos entre políticas sociais e liberais; ajustes consideráveis na gestão da PS. • Primeiras leis que regulamentaram benefícios e custeio do RGPS, continuidade nos conflitos entre políticas sociais e liberais. • Estabilização econômica nacional; promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social; apuração de denúncias de corrupção na PS. • Intensificação de políticas neoliberais e seus reflexos na PS. • Primeira reforma constitucional previdenciária.
2003-2016	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma constitucional com ênfase nos servidores públicos federais. • Expansão da cobertura previdenciária (RGPS) e continuidade da linha reformista. • Fortalecimento da Previdência Complementar; intensificação de mudanças no RPPS. • Criação da regra da nova aposentadoria (85/95 pontos).
2016-2022	<ul style="list-style-type: none"> • Ruptura das políticas de os, por meio de uma agenda reformista de direitos sociais. • Maior reforma constitucional da PS (Nova Previdência); políticas de proteção social na pandemia.

Quadro 3: Síntese da agenda legislativa previdenciária por período analisado.

Fonte: Elaboração própria.

Analisa-se ainda as categorias ao longo do período. Conforme Quadro 4, as categorias “ORÇAMENTO” e “ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL” foram categorias que estiveram presentes em toda a trajetória da PS. Já as categorias “CUSTEIO”, “GESTÃO” e “REGULAMENTAÇÕES DERIVADAS RGPS” estiveram presentes em pelo menos dois momentos. A categoria “ELEMENTOS CONSTITUCIONAIS” foi a única que apareceu apenas no último período. A repetição de categorias temáticas indica que alguns temas estiveram constantemente na agenda legislativa previdenciária, em detrimento de outras questões que chamaram menos atenção.

CATEGORIAS TEMÁTICAS	EXPLICAÇÃO DA CATEGORIA TEMÁTICA POR PERÍODO		
	1988-2002	2003-2016	2016-2022

ELEMENTOS ESTRUTURANTES PREVIDÊNCIA SOCIAL	Alterações constitucionais que mudaram elementos que estruturam a concessão dos benefícios previdenciários, em especial do RGPS.	Alterações constitucionais que mudaram elementos que estruturam a concessão dos benefícios previdenciários, em especial do RPPS.	Alterações constitucionais que mudaram elementos que estruturam a concessão dos benefícios previdenciários, do RPPS e do RGPS.
ORÇAMENTO	Abertura do Orçamento da Seguridade e Previdência para outros Ministérios, contexto da EPU e das DRUs.	Manutenção da abertura do Orçamento da Seguridade e Previdência, porém com foco na Assistência Social.	Alterações constitucionais sobre o tema precatório.
GESTÃO	Contexto de mudanças e organização da estrutura previdenciária como a extinção do SINPAS; reunião do INPS, INAMPS e IAPAS; criação do INSS.	Estruturação das carreiras previdenciárias (fiscais, técnicos, peritos e outros).	
REGULAMENTAÇÕES DERIVADAS RGPS	Criação dos Planos de Custeio e Benefícios Previdenciários em 1991 e posteriores mudanças infraconstitucionais.		Alterações infraconstitucionais na concessão de benefícios e serviços previdenciários no contexto da pandemia.
CUSTEIO		Mudanças nas contribuições sociais da Seguridade e Previdência (contribuintes e alíquotas).	Alterações constitucionais no custeio do RGPS e RPPS, novas alíquotas de contribuição e cálculos para concessão de benefícios.
ELEMENTOS CONSTITUCIONAIS			Vocábulos com relevância nas alterações constitucionais previdenciárias.

Quadro 4: Explicação das categorias temáticas por período.

Fonte: Elaboração Própria.

Quanto à análise comparada das categorias anteriormente destacadas em cada período, os “ELEMENTOS ESTRUTURANTES PREVIDÊNCIA SOCIAL” evidenciaram que as alterações constitucionais dos direitos previdenciários ao longo do tempo priorizaram, em um primeiro momento, mudanças nos critérios de concessão de

benefícios previdenciários do RGPS no período de 1988 a 2002, mas no período seguinte o foco das alterações constitucionais foram os benefícios dos RPPS. As reformas contemporâneas de 2016 a 2022 mudaram significativamente a concessão de benefícios em ambos os regimes RGPS e RPPS. Portanto, a PS esteve em pauta no que se refere às reformas constitucionais, mantendo protagonismo em detrimentos de outros temas e até mesmo outras políticas.

Já a categoria temática “ORÇAMENTO”, que se manteve ao longo de toda a trajetória, teve ênfase nas manobras políticas de esvaziamento dos cofres da Seguridade e da Previdência Social, com destinação na maioria das vezes para outras políticas e Ministérios. As chamadas “REGULAMENTAÇÕES DERIVADAS RGPS” sintetizam as mudanças infraconstitucionais nos critérios de concessão de benefícios previdenciários, questões que tocam o Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social. O tema “CUSTEIO”, por sua vez, continuou em evidência ao longo do tempo, pois foram modificadas várias vezes os tipos de contribuição e as alíquotas das contribuições dos empregadores e dos distintos segurados do RGPS e RPPS.

O tema “GESTÃO” apareceu nos dois primeiros períodos porque era urgente, como visto, organizar a estrutura administrativa, para poder receber novos servidores devido ao novo formato que a PS assumiu após a promulgação da CF/88. Tal fato consolidado, o tema saiu da agenda no último período. A categoria “ELEMENTOS CONSTITUCIONAIS” apenas reuniu vocábulos próprios dos textos constitucionais que alteraram questões previdenciárias.

Por meio desse panorama, em que é possível visualizar a evolução da política legislativa de PS através das categorias temáticas que se destacaram, é possível também visualizar de forma comparada como a imagem e o monopólio da referida política se comportaram ao longo tempo, o que só foi possível porque as mudanças legais tiveram determinada força e direção que resultaram em incrementalismo ou ruptura dessa política, conforme síntese apresentada no Quadro 5.

Período	Direção	Força	Imagem	Monopólio	Incrementalíssimo e Ruptura
---------	---------	-------	--------	-----------	-----------------------------

1988-2002	Primeiras mudanças fortalecendo as bases sociais, seguidas de mudanças na direção do enfraquecimento das bases sociais previdenciárias constitucionais;	FRACA	Imagem incipiente, Previdência falida	Mudança de monopólio da CF/88 para com o primeiro período; manutenção do monopólio com o grupo de reformistas	Mudanças incrementais
2003-2016	Direção contrária ao fortalecimento das bases sociais previdenciárias constitucionais;	FORTE	Imagem consolidada, Previdência falida	Monopólio dos reformistas	Mudanças incrementais
2016-2022	Direção contrária ao fortalecimento das bases sociais previdenciárias constitucionais;	FORTE	Previdência falida e lançamento de uma nova imagem: “Nova Previdência”	Monopólio dos reformistas	Ruptura por meio do incrementalismo reiterado

Quadro 5: Síntese das categorias temáticas por período.

Fonte: Elaboração própria.

Em face dos aspectos apresentados, o primeiro período analisado foi marcado pela grande influência do contexto de promulgação da CF/88. Esperava-se inclusive que imediatamente após a sua promulgação fossem regulamentados os Planos de Benefícios e Custeio da Previdência Social. A demora no processo legislativo em grande parte foi uma estratégia do governo Collor, que queria regulamentar uma Previdência muito mais privatista do que protetiva, evidenciando o antagonismo das políticas neoliberais nos anos 1990.

Esse contexto constitucional foi uma verdadeira barreira para reformas mais profundas nas políticas de Seguridade Social, por isso a força das mudanças foi considerada fraca. Em virtude desse quadro, a direção mostrou-se contraditória; primeiramente, distintas regulamentações vieram para regulamentar os direitos constitucionais, mas imediatamente outras regras vieram para reformar ou mudar o que foi estabelecido.

Tais fatores justificaram a imagem da PS ainda incipiente, mas já caminhando para o monopólio por parte dos reformistas. Todo esse processo resultou em uma agenda com mudanças incrementais, na qual seria muito mais fácil mudar aspectos periféricos do que apresentar grandes mudanças, dignas de ruptura.

O segundo período analisado evidenciou que as políticas de PS já estavam consolidadas e o âmbito administrativo estava preparado para receber novos servidores, por isso uma grande parte das regulamentações veio no sentido de ampliar o corpo burocrático. Porém, ao mesmo tempo que a PS estava organizada, os direitos já estavam regulamentados, a onda reformista continuava a colocar a agenda previdenciária em evidência. Os servidores públicos foram o foco das inúmeras reformas deste período, o que justificou a direção ser contrária ao fortalecimento das bases sociais e caminhar para enfraquecer os distintos direitos dos regimes próprios, em especial dos servidores da União. A força das mudanças já estava mais forte, o que pode ser observado pelo fato de terem ocorrido duas grandes reformas constitucionais.

Nesse sentido, a imagem da PS continuava a ser tratada como falida, o monopólio continuou nas mãos dos reformistas e o conjunto de mudanças foi muito mais incremental, pontual e direcionado aos servidores públicos do que RGPS, o que justificou uma ausência de ruptura.

Por fim, o terceiro período histórico foi influenciado pelo contexto da pandemia, a qual gerou uma agenda própria com leis que garantissem condições mínimas de trabalho, salários e assistência aos mais necessitados. Paralelamente a tal situação, foi criada uma agenda reformista que abarcou o Novo Regime Fiscal, Reforma Trabalhista e Reforma Previdenciária. Uma verdadeira contradição: quando mais se precisa de Seguridade é quando mais restringem o acesso aos direitos sociais.

Portanto, o fato de o último período ter sido contemplado pela maior reforma constitucional previdenciária fez com que a imagem da PS fosse tratada como falida, mas gerando uma expectativa de outra imagem após a reforma. Além disso, houve a manutenção do monopólio nas mãos dos reformistas, que ganharam espaço na agenda por meio de outras reformas. Todas as reformas vieram no sentido de enfraquecimento das bases sociais da CF/88 e foram consideradas fortes. Por isso a ruptura foi um resultado, não apenas esperado, mas construído, se observada a trajetória da PS ao longo do tempo: reiteradas reformas enfraquecendo as bases sociais constitucionais, caminhando na mesma direção e com força crescente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No estudo sobre a trajetória da política de Previdência Social no Brasil após a CF/88, as ações dos distintos governos indicaram uma agenda governamental legislativa que foi compreendida em três momentos principais: de 1988 a 2002, de 2003 a 2016 e de 2016 a 2022. A aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado lançou um novo e promissor caminho sobre os estudos de políticas públicas, em especial aqueles destinados ao acompanhamento e análise da dinâmica das políticas ao longo do tempo. Alternativa aos estudos histórico-descritivos, a construção do desenho dessa pesquisa se utilizou de dados documentais qualitativos primários e secundários. As análises realizadas permitiram conclusões sobre a dinâmica da política de Previdência Social durante o período analisado e, também, sobre as opções teóricas e metodológicas adotadas nesta pesquisa de doutorado.

Vale a pena ressaltar que estamos diante de uma tese sobre políticas públicas, de forma mais específica sobre formação da agenda governamental, com foco nas mudanças das políticas por meio das alterações legislativas. Portanto, a TEP foi escolhida como principal marco teórico da tese pela sua relevância e adequação ao tema proposto, sendo possível avançar na compreensão da referida teoria, por meio da proposição de novos elementos teórico-metodológicos como força e direção. A força foi entendida como capacidade de mudança de uma política pública, ela pode ser analisada a partir do tipo de mudança legal e a abrangência da mudança legal. Já a direção é o significado propriamente da política a partir da análise das palavras que compreendem o texto legal, que podem ser reunidas em categorias.

Em relação à contribuição empírica da tese, a análise dos dados evidenciou que ao longo de toda a trajetória da PS, de 1988 a 2022, a agenda legislativa governamental priorizou os seguintes temas: nos primeiros anos, após a promulgação da CF/88, foram regulamentados grande parte dos direitos previdenciários dos RGPS e RPPS. Por meio da estabilização econômica do país, uma onda de reformas neoliberais influenciou a gestão da PS e foram propostas mudanças com base no argumento de equilíbrio e atuarial da PS, o primeiro período foi marcado pela primeira reforma constitucional.

De 2002 a 2016, ocorreu uma expansão do RGPS, com a cobertura de novos segurados, mas ao mesmo tempo ocorreram duas reformas constitucionais consideráveis que mudaram muitos direitos dos servidores públicos, dando continuidade às reformas

anteriores, ocorreu ainda o fortalecimento da Previdência Complementar. Por fim, o último período analisado, de 2016 a 2022, foi marcado por uma agenda reformista, a qual representou uma ruptura nas mudanças legais a respeito da PS, ao mesmo tempo em que a pandemia fez com que políticas assistenciais ganhassem protagonismo no Brasil.

A agenda legislativa também pode ser compreendida por meio das categorias temáticas/classes ou dendrogramas que foram formados na análise dos dados, as classes “ELEMENTOS ESTRUTURANTES”; “ORÇAMENTO”; “GESTÃO” e “REGULAMENTAÇÕES DERIVADAS” foram observadas em dois períodos consecutivos, o que mostra uma continuidade na linha da política da Previdência, ou seja, a repetição de categorias temáticas indica que alguns temas estiveram constantemente na agenda legislativa previdenciária em detrimento de outras questões que chamaram menos atenção.

Já a classe “CUSTEIO” foi identificada com mais evidência no segundo período e o último período foi marcado pelas mudanças constitucionais, por isso justificou uma classe chamada de “ELEMENTOS CONSTITUCIONAIS GERAIS”. Afinal, a agenda legislativa previdenciária privilegiou elementos da estrutura burocrática e reformas sucessivas de cunho financeiro em diferentes regimes e ao longo do tempo.

Cumprе ressaltar que conforme exposto na tese, a Previdência Social ao longo do tempo, especialmente após a promulgação da CF/88, assumiu a seguinte obrigação constitucional: prover subsistência digna aos trabalhadores quando incapazes, doentes ou com idade avançada. Essa primeira ideia ou imagem de Previdência Social criada no bojo da Seguridade Social foi sendo modificada ao longo do tempo, como observado pela análise dos dados. Os dados analisados visaram identificar os seguintes elementos teóricos-metodológicos: força, direção, imagem, monopólio, incrementalismo e ruptura.

De 1988 a 2002, a direção das primeiras mudanças ocorreu no fortalecimento das bases sociais seguidas de mudanças na direção do enfraquecimento das bases sociais previdenciárias constitucionais, as alterações foram consideradas de baixa força, a imagem da PS foi identificada como incipiente e falida. Quanto ao monopólio, foi identificada a mudança de monopólio da CF/88 para com o primeiro período e manutenção do monopólio com o grupo de reformistas. Por tais fatores, as mudanças legais foram consideradas meramente incrementais.

De 2003 a 2016, a direção das mudanças legislativas foi tida como contrária ao fortalecimento das bases sociais previdenciárias constitucionais, sendo consideradas de

alta força. A imagem da PS já estava consolidada como falida, cujo monopólio se manteve nas mãos dos reformistas e ao final a análise geral identificou que as mudanças foram predominantemente incrementais.

De 2016 a 2022, a direção das mudanças legais se manteve no sentido contrário ao fortalecimento das bases sociais previdenciárias, sendo consideradas fortes, a imagem da PS se manteve como falida e lançaram uma nova imagem por meio da ideia de “Nova Previdência”, que foi lançada com a última reforma constitucional. Assim, o monopólio permaneceu com os reformistas que ganharam espaço político devido ao contexto político. A análise geral identificou que o incrementalismo reiterado levou à ruptura.

Quanto às limitações desta tese, mas também agenda para novas pesquisas, pode-se destacar a possibilidade de análise mais aprofundada dos acordos políticos que levaram à aprovação das regras analisadas. Esta tese trabalhou com os assuntos já expostos na agenda, de forma que o foco não foi a construção política dos referidos temas.

Pelo exposto, percebe-se que a Previdência Social foi tratada ao longo do tempo dentro de uma mesma lógica reformista atuarial. Em todos os governos ela foi reformada de alguma maneira. Em todos os períodos, tiveram reformas constitucionais com mais ou menos força. Em toda a trajetória não foi encontrada nenhuma lei ou política que reforçasse o seu aspecto fundamental na proteção do trabalhador, leis que melhorassem as condições de acesso aos distintos benefícios e serviços previdenciários. Muito pelo contrário, com o passar do tempo as regras foram se tornando cada vez mais rígidas, e o acesso do cidadão ao serviço previdenciário dos distintos regimes ficou mais difícil.

A análise longitudinal permitiu ainda visualizar que a Previdência foi transformada de forma incremental, em determinado momento alteraram os tipos de benefícios, depois os critérios mínimos, como idade (sempre de forma mais rígida). Com o passar do tempo, foram mudando as alíquotas de contribuição e diminuindo o salário-de-benefício do segurado.

A Previdência Social pode ser compreendida metaforicamente como uma grande colcha de retalhos que foi sendo costurada, remendada ao longo do tempo, ou, melhor, um grande quebra-cabeças cujas peças foram substituídas por outras à medida que ele ia sendo montado e desmontado.

Nesse sentido, após essa conclusão, podemos nos perguntar: essa atual Previdência é a mesma que foi criada, institucionalizada, garantida pela CF/88? Para

tentar refletir sobre essa pergunta vale a pena lembrar a história da mitologia grega “O Navio de Teseu”, sem querer me enveredar pelas nuances históricas e filosóficas.

A história da Mitologia Grega “O Navio de Teseu” se relaciona com a história de “Teseu e o Minotauro”, pois Teseu (*teu* “ser forte” *teso* “o homem forte por excelência”), filho do rei de Atenas Egeu, foi incumbido de matar o Minotauro, figura da mitologia grega (metade homem, metade touro), que se aproveitava da vida de crianças atenienses e se escondia no seu labirinto. Caso Teseu lograsse êxito na empreitada, deixaria a ilha de Creta e trocava a vela preta do seu barco, que representava o luto, pela vela branca. No caminho rumo à Grécia, ele fez duas paradas nas ilhas de *Naxos* e *Delos*, porém, esqueceu de trocar as velas, o que gerou nos atenienses uma confusão quanto à vitória da sua empreitada e levou o rei Egeu (pai do Teseu) a se jogar no mar, imaginando que Teseu não havia matado Minotauro e seu filho obviamente deveria estar morto. Tal fato levou Teseu a ter que se afastar de Atenas por muito tempo até o seu reconhecimento como herói. Quando ele de fato foi reconhecido como o assassino de Minotauro, o seu barco passou a ser idolatrado como um símbolo de vitória e heroísmo, por isso a população ateniense visitava o local em que o barco estava ancorado e refazia o trajeto que o herói fez para retornar à Grécia (BRANDÃO, 1987).

A partir da história de Teseu, iniciou-se um paradoxo discutidos por filósofos: se o navio que Teseu iniciou a viagem foi totalmente modificado com o passar do tempo, tendo em vista que ficou muitos anos navegando e suas peças foram trocas ao longo do tempo, seria possível afirmar que o navio idolatrado pelos atenienses ao final da viagem era o mesmo navio do início da viagem? (BRANDÃO, 1987)

Portanto, não resta dúvida de que tanto o navio quanto a Providência se transformaram com o passar o tempo e continuam em constante transformação, resta-nos escolher de qual lado queremos ficar: acreditar que mesmo diante das transformações eles são os mesmos, porque assim foi convencionado, ou reconhecer as suas mudanças e reforçar a sua essência, porque é essa que devemos perseguir.

Acreditar que a Previdência Social de 2024 é a mesma de 1988 significa ignorar o processo de esvaziamento dos direitos sociais previdenciários que passamos ao longo do tempo. Em outro aspecto, reconhecer as suas mudanças e reforçar a sua essência constitucional representa não ignorar o processo e tentar lutar por uma trajetória cujo protagonista seja o cidadão segurado e não apenas o equilíbrio financeiro e atuarial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABI, A. D. G. **Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA): processos ideacionais de uma política pública.** Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Curitiba, PR: 2019. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/60057> Acesso em: 06. dez. 2022.

ANDRADE, J. V. S. **Agenda de políticas públicas nos governos Dilma e Temer: suas características e a relação com o plano de governo.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP: 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/14150> Acesso em: 06. dez. 2022.

BAPTISTA, T. W. F. **Seguridade Social no Brasil.** Revista de Serviço Público, v. 49, n.3, 1998, pp 99-119. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/373>. Acesso em: 18 mai. 2021.

BARBOSA, A. C. M. A. **O processo decisório da agenda social nos governos Cardoso e Lula: uma análise dos determinantes da política de transferência de renda.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) —Universidade de Brasília, Brasília, DF: 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/14660> Acesso em: 06. dez. 2022.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Lisboa, Portugal: Edições 70, LDA, 2009, 225 p.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and Instability in American Politics.** University of Chicago Press. 1993, 368 p.

BAUMGARTNER, F.; BREUNIG, C.; GROSSMAN, E. **Comparative Policy Agendas: Tools, Theories and Data (Cap. 1 a 3).** OXFORD. 2019, 424 p.

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A. Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006, pp. 1-23.

BERCOVICI, G. **Soberania e constituição: para uma crítica do constitucionalismo.** São Paulo: Quartier Latin, 2008, 384 p.

BEVERIDGE, S. W. **El Seguro Social y sus Servicios Conexos**. México: Editorial Jus, 1942, 412 p.

BOSCHETTI, I. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CEAD/Ed. UnB, 2009.

Disponível em:

http://www.sindifisconacional.org.br/images/justica_fiscal/RGPS/textos_artigos/seguridade-social-no-brasil.pdf Acesso em: 29 mar. 2023.

BOTELHO, L. H. F. **Seguridade social no Brasil: financiamento, ‘perdas’ de recursos e resultado financeiro**. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2018. Disponível em:

<http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/24268> Acesso em: 09. jun. 2023.

BOTELHO, L.; LIRA, R.; CUNHA, C. C. A.; MACEDO, M. **O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais**. *Gestão e Sociedade*, v.5, n. 11, pp. 121-136, 2011.

BRANDÃO, J. S. **Mitologia Grega**. Petrópolis: Editora Vozes, 1987, 419 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível de:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 09 jun 2023.

BRASIL, F. G. **A dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil: incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003**. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/9539> Acesso em: 06. dez. 2022.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, 2019.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

CAPELLA e BRASIL. **The Brazilian Policy Agendas Project**, 2019. Disponível em: <https://www.comparativeagendas.net/brazil>. Acesso em: 06. dez. 2022.

CARVALHO, C. M. **Esporte como Política Pública: um estudo sobre o processo de formulação da política de esporte no Brasil.** 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1024/5622.pdf?sequence=1&isAlloved=y> Acesso em: 06. dez. 2022.

CARVALHO, F. S. **A questão agrária na agenda governamental de FHC e Lula: uma análise à luz dos estudos de formação de agenda.** 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/8859> Acesso em: 06. dez. 2022.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017, 226 p.

CLARK, G.; DO NASCIMENTO, S. P.; CORRÊA, L. A. A constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, 2017, pp. 677-700.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building.** Baltimore. Johns Hopkins University Press, 1972, 357 p.

COSTA, N. R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, 2009, pp .693-706.

CRUZ, S. A. M. **A criação do Sistema Único de Saúde (SUS): o engendramento de uma policy network pelo movimento sanitário.** 2015. Tese (Doutorado em Ciências Políticas e Econômicas) - Universidade Candido Mendes, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2015.

DIEL, A. A.; TATIM, D. C. **Pesquisa em Ciências Sociais aplicadas: métodos e técnicas.** São Paulo: Prentice Hall, 2004, 168 p.

ELDREDGE, N.; GOULD, S. J. Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism. **Models in paleobiology**, San Francisco, p. 82 - 115, 1972. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/221958736_Punctuated_Equilibria_An_Alternative_to_Phyletic_Gradualism. Acesso em: ago.2022.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State.** Lua Nova, São Paulo, n. 24, 1991, p 85-116.

FALEIROS, L. B. **A construção da agenda governamental e midiática de políticas de combate à corrupção no governo Dilma Rousseff (2011-2016)** : identificando eventos críticos de convergência e divergência entre as agendas. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/9287> Acesso em: 06. dez. 2022.

FAGNANI, E. **Previdência Social e desenvolvimento econômico**. Texto para discussão, n. 140. Campinas: IE/UNICAMP, 2008, 28 p.

FELICES, M. M. **O processo de formação da agenda na política remuneratória e de reajustes salariais da Educação do Município de São Paulo (2006-2016)**. 2017. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-12032018-115847/pt-br.php> Acesso em: 06. dez. 2022.

FLEURY, S.; ALVES, R. Reforma previdenciária no Brasil em três momentos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 6, p. 979-1022, 2004.

FREITAS, Felipe Corral de. De Oposição a Situação: a reforma da Previdência de 2003 e o primeiro “grande racha” no governo Lula. **Revista Teoria & Pesquisa**, v. 27, n. 1, p. 71-105, 2018.

FURTADO, R. M. **A busca da racionalidade nas escolhas orçamentárias organizacionais**. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – FGV, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/24447> Acesso em: 06. dez. 2022.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: teoria e prática**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, 289 p.

GOULD, S. J. **The structure of evolutionary theory**. [S. l.: s. n.], 2002, 524 p.

GUASTINI, R. **Das fontes às normas**. Trad. Edson Bini – Apresentação: Heleno Taveira Tôrres – São Paulo: Quartier Latin, 2005, 415 p.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, 345 p.

HOBBSAWM, E. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, 578 p.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. Niterói: Impetus, 2022, 678 p.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. From there to here: punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. **Policy studies journal**, [s. l.], v. 40, ed. 1, 2012, 567 p.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston, MA: Little Brown & Company, 1984, 234 p.

KINGDON, J.W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

KLEIN, H. E. **Sistema Nacional de Inovação e a relação entre tecnologia e instituições: 35 anos de políticas públicas no Brasil**. 237f. 2020. Doutorado (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. Disponível em <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/216327> Acesso em 22. mai. 2024.

LAJÚS, M. L. S. A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Caderno do CEOM**, ano 22, n. 30, p. 165 – 178, 2017.

LANZARA, A. P. Estado, trabalho e seguridade social no Brasil: legados, transformações e desafios. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n.1, p. 31-54, 2016.

LOBATO, L. V. C. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. **Saúde e Debate**, v. 40, p. 87-97, 2016. Edição especial.

LELIS, Davi Augusto Santana de. Ideologia constitucional e políticas públicas: uma crítica ao Novo Regime Fiscal. **Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas** v. 1, n. 2, p. 143153, 2017.

LEXML. **Rede de informação Legislativa e Jurídica**: banco de dados. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/> LEXML. Acesso em: 06. mai. 2024.

MARQUES, R. M. A. A Previdência Social no governo Lula - os desafios de um governo democrático e popular. **Ser. Social**, n.11, p.9-28, 2009.

MARQUES, Rosa Maria et al. Previdência Social Brasileira: um balanço da reforma. **São Paulo em Perspectiva**, n. 17(1), p. 111-121, 2003.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. **Policy Currents**, n. 1 – 4, fev. 1995.

MELO, C. R.; ANASTASIA, F. A. A reforma da previdência em dois tempos. **Revista de Ciências Sociais**, v.48, n.2, p.301-332, 2005.

MENEZES, A. O. **Mudanças institucionais da seguridade social no Brasil**: uma análise comparada entre o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social. Brasília. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MESA-LAGO, C. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Carmelo Mesa-Lago; tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. - Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006, 190 p.

NAKAHADO, S. N.; SARAIVA, J. R. A. A reforma da previdência social no Brasil: estudo comparativo entre os governos FHC e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 43-56, 2008.

OLIVEIRA R. A. S et al. A formação da previdência no contexto da seguridade social: uma análise da *policy agenda-setting*. **CADERNOS EBAPE.BR**, v. 19, n. spe, p. 705-722, nov. 2021.

PICELLI, I. A. L. **A emergência das minorias étnicas no Brasil**: agendamento das políticas públicas para comunidades quilombolas. 2014, il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/21029> Acesso em: 06. dez. 2022.

REIS, C. R.; PAIM, J. S. A Saúde Nos Períodos Dos Governos Dilma. **Divulgação Em Saúde Para Debate**: 101–14. 2018.

RIDLEY, M. **Evolution**. 3. Ed. [S. L.]: Blackwell science ltd, 2004.ERS, E.; DEARING, J. e BREGMAN, D. The anatomy of agenda-setting research. *Journal of Communication*, v. 43, n. 2, p. 68 - 84, 1994.

ROGERS, E.; DEARING, J. e BREGMAN, D. The anatomy of agenda-setting research. **Journal of Communication**, v. 43, n. 2, p. 68 - 84, 1993.

RUA, M. D. G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: UFSC, Departamento de Ciências da Administração, 2009, 431 p.

SAKAMOTO, R. M. S. M. **A política de acreditação para a educação superior: mudanças no início do século XXI**. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/6144> Acesso em: 06. dez. 2022.

SALLES, A. C. **Os reflexos da (in)sustentabilidade urbana em um sistema social: Um estudo dos efeitos produzidos pelo Polo Naval na cidade de Rio Grande**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/147752?locale-attribute=pt_BR Acesso em: 06. dez. 2022.

SANTOS, D. F. C. **A Previdência Social no Brasil: 1923-2009: uma visão econômica**. Porto Alegre: Editora Age, 2009, 541 p.

SANTOS, W. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Graal, 1981, 358 p.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, 899 p.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014, 546 p.

SOUZA, R. M. G. **Formulação da agenda de políticas públicas de combate à pobreza no governo brasileiro**. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/156321> Acesso em: 06. dez. 2022.

SOUZA, R. I. F. **Participação via canais virtuais e mudança institucional na Secretaria do Tesouro Nacional**. 2013.il. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/15389> Acesso em: 06. dez. 2022.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SILVA, L. L. **Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: Fatores Históricos e Econômicos**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014. Disponível em: <http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/1989>. Acesso em: 08 jun. 2023.

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

SILVA, A. A. C. B. **A Lei Eloy-Chaves no contexto da Primeira República: a refração entre a cooptação e a expansão dos canais sociais**. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2019.

SILVA, V. A. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, 703 p.

SOARES, S. S. S.; et al. Teaching Iramuteq for use in qualitative research according to YouTube videos: an exploratory-descriptive study. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 56, p. 236-301 2022.

SPECHOTO, K. **Dos Regimes Próprios de Previdência Social**. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2015, 144 p.

SPOSATI, A. O.; et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. São Paulo: Cortez, 2014, 154 p.

SUBIRATS, J. Definición del problema – Relevancia Publica y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas: coletânea**, v. 1. Brasília: ENAP, 2006, 308 p.

TAVARES, M. L. **Previdência e Assistência Social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira.** Rio de Janeiro, 2003, 201 p.

TEIXEIRA, E. A. **Benefícios previdenciários e indicadores de bem-estar social nos municípios de Minas Gerais.** 2019. 91 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2019. Disponível em: <https://locus.ufv.br/handle/123456789/26702> Acesso em: 09. jun. 2023.

TETU, M. H. G. **Programa Nacional de Alimentação Escolar à luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado: análise da política pública para desenvolvimento humano e proteção da saúde.** 2023. 166 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2023. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/85338> Acesso em: 22. mai. 2024.

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. **Theories of the policy process**, [s. l.], ed. 2, abril 2006, 564 p.

VILLARROEL, L. C. L. **Mudança institucional e novas imagens de políticas florestais: experiências estaduais na Amazônia brasileira.** 2019. xv, il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35410> Acesso em: 06. dez. 2022.

WU, X. et al. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos.** Tradução Ricardo Avelar de Souza Brasília: ENAP, 2014, 234 p.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 1993, 89 p.

ZANIRATO, S. H. **O descanso do guerreiro: um estudo sobre a instituição da previdência social no Brasil.** Maringá: Eduem, 2003, 389 p.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Handbook of Public Policy Agenda Setting.** Cheltenham, Northampton: Edward Elgar. 2016, 789 p.