

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

NÍCOLAS ALCÂNTARA ROCHA

**POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
ASPECTOS RELACIONAIS E IDEACIONAIS NO ÂMBITO DA REFORMA DE 2019**

PORTO ALEGRE

2022

NÍCOLAS ALCÂNTARA ROCHA

**POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
ASPECTOS RELACIONAIS E IDEACIONAIS NO ÂMBITO DA REFORMA DE 2019**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Profª. Dra. Soraya Maria Vargas Cortes

PORTO ALEGRE

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

Rocha, Nicolas Alcântara
POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
ASPECTOS RELACIONAIS E IDEACIONAIS NO MBITO DA
REFORMA DE 2019 / Nicolas Alcântara Rocha. -- 2022.
98 f.
Orientadora: Soraya Maria Vargas Cortes.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Reforma Constitucional. 2. Políticas Públicas e
Previdência. 3. Burocracia. 4. Emenda Constitucional.
5. Atores Coletivos. I. Cortes, Soraya Maria Vargas,
orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

NÍCOLAS ALCÂNTARA ROCHA

**POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
ASPECTOS RELACIONAIS E IDEACIONAIS NO ÂMBITO DA REFORMA DE 2019**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Porto Alegre, 04 de fevereiro de 2022.

Resultado: _____

Profª. Dra. Gabriela Spanghero Lotta
Fundação Getulio Vargas (FGV)

Prof. Dr. Hêider Aurélio Pinto
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Sérgio Simoni Junior
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

RESUMO

A presente dissertação de mestrado apresenta uma análise sobre o caso da tramitação no Congresso Nacional da Proposta de Emenda à Constituição n. 06/2019 (PEC 06/2019) que modificou o sistema de previdência social brasileiro quando aprovada, no dia 12 de novembro de 2019, e transformada na Emenda Constitucional n. 103/2019. O trabalho se concentrou em uma investigação sobre o papel e as características de atores coletivos no processo, com ênfase no debate sobre a queda do ponto da PEC que propunha a substituição do sistema previdenciário baseado em um sistema público e coletivo de repartição por um sistema privado individual de capitalização. O objetivo geral foi discutir os aspectos relacionais e ideacionais para a análise de políticas públicas enfatizando as dinâmicas associativas, processuais e simbólicas concernentes à tramitação da proposta de reforma do sistema previdenciário brasileiro no ano de 2019. Os objetivos específicos que permitiram traçar esse percurso investigativo foram (a) analisar a influência de papel de atores coletivos, tais como: parlamentares, partidos, movimento sindical e de associações de trabalhadores ligados ao setor público sobre a disputa concernente à versão final da PEC 06/2019 no Congresso Nacional e (b) descrever as bases ideacionais das propostas em disputa na tramitação da Reforma da Previdência de 2019. Foi constatado o importante papel de atores pertencentes a um segmento de burocratas com alta *expertise* técnica na tramitação da referida legislação. Conclui-se que esse tipo de ator coletivo, formado por burocratas concursados em cargos de elevada *expertise* acerca do Estado brasileiro, deve ser considerado por investigações sobre processos de reformas constitucionais e demais debates sobre as políticas públicas e a configuração dos sistemas de proteção social no Brasil.

Palavras-chave: Reforma Constitucional; Emenda Constitucional; Reforma da Previdência; Previdência; Políticas Públicas; Atores Coletivos; Grupos de Interesse; Lobbying; Burocracia.

ABSTRACT

This dissertation presents an analysis of the case of the proceedings in the National Congress of the Constitutional Amendment Project No. 06/2019 (PEC 06/2019) which modified the Brazilian social security system when approved, on November 12, 2019, and transformed into Constitutional Amendment No. 103/2019. The dissertation focused on an investigation of the role and characteristics of collective actors in the process, with emphasis on the debate on the veto of the PEC's point that proposed the replacement of the social security system based on a public and collective pay-as-you-go system for an individual private system of capitalization. The general objective was to discuss the relational and ideational aspects for the analysis of public policies, emphasizing the associative, procedural, and symbolic dynamics concerning the processing of the proposed reform of the Brazilian social security system in 2019. The specific objectives that allowed tracing this investigative path were (a) analyze the influence of the role of collective actors, such as: parliamentarians, parties, union movement and workers associations linked to the public sector on the dispute concerning the final version of PEC 06/2019 in the National Congress and (b) describe the ideational bases of the disputed proposals in the course of the referred pension reform of 2019. The important role of bureaucrats with high technical expertise in the processing of the legislation was noted. It is concluded that this type of collective actor, formed by bureaucrats working in positions of high expertise about the Brazilian State, should be considered by investigations into constitutional reform processes and other debates on public policies and about the configuration of social protection system.

Keywords: Constitutional Reform, Constitutional Amendment, Social Security Reform, Social Security, Public Policies, Collective Actors, Interest Groups, Lobbying, Bureaucracy

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
AVANTE - Avante
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAP - Caixa de Aposentadorias e Pensões
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJ - Comissão de Constituição e Justiça
CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania
CCJC-CÂMARA - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCJC-SENADO - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado
CEME - Central de Medicamentos
CESP - Comissão Especial da Reforma da Previdência
CF - Constituição Federal
CF/88 - Constituição Federal de 1988
CIDADANIA - Cidadania
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONTRAF - Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DATAPREV - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DEM - Democratas
EC - Emenda Constitucional
EFPPs - Entidades Fechadas de Previdência Privada
EMC - Emendas ao Projeto de Reforma Constitucional
FBASD - Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down
FNP - Frente Nacional de Prefeitos
FONACATE - Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado
FSE - Fundo Social de Emergência
FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNDACENTRO - Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho
IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPS - Institutos de Aposentadorias e Pensões
INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social
MARE - Ministro da Administração e Reforma de Estado

MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
NOVO - Partido Novo
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSS - Orçamento da Seguridade Social
PATRIOTA - Patriota
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PEC 06/2019 - Proposta de Emenda à Constituição n. 06/2019
PGFN - Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PHS - Partido Humanista da Solidariedade
PIB - Produto Interno Bruto
PL - Partido Liberal
PMN - Partido da Mobilização Nacional
PODE - Podemos
PP - Progressistas
PR - Partido da República
PRB - Partido Republicano Brasileiro
PROS - Partido Republicano da Ordem Social
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSC - Partido Social Cristão
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSL - Partido Social Liberal
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PV - Partido Verde
REDE - Rede Sustentabilidade
REPUBLICANOS - Republicanos
RGPS - Regime Geral de Previdência Social
RJU - Regime Jurídico Único
RPPS - Regime Próprio de Previdência Social
SINAIT - Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho
SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SOLIDARIEDADE - Solidariedade
SRS - Seguro de Riscos Sociais
SUSEP - Superintendência de Seguros Privados
UNACON - Sindicato Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle
UNRISD - Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Posicionamento do FONACATE entre burocratas concursados (não designados politicamente)	79
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Composição do Plenário da Câmara dos Deputados em cinco aglomerados ideológicos ao início da tramitação da PEC 06/2019	50
Gráfico 2 – Composição da CCJC (esq.) e CESP (dir.) da Câmara dos Deputados em cinco aglomerados ideológicos durante a tramitação da PEC 06/2019	52
Gráfico 3 – Composição do Plenário do Senado Federal em aglomerados ideológicos durante a tramitação da PEC 06/2019	53
Gráfico 4 – Composição da CCJC do Senado durante a tramitação da PEC 06/2019	54
Gráfico 5 – Resultados das votações pela aprovação, ressalvados os destaques, da PEC 06/2019 nas principais instâncias decisórias do Congresso Nacional (CCJC-CÂMARA, CESP, ambos os turnos no Plenário da Câmara, CCJC-SENADO e ambos os turnos no Plenário do Senado)55	
Gráfico 6 – Requerimentos de convidadas/os em audiências públicas da CESP por aglomerado ideológico	59
Gráfico 7 – Requerimentos de convidadas/os em audiências públicas da Comissão Especial da PEC 06/2019 por partido político	60
Gráfico 8 – Total de convidados para as audiências públicas da Comissão Especial da PEC 06/2019	67
Gráfico 9 – Tipo de convidado expositor por audiência pública da CESP	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Trâmite da PEC 06/2019 no Congresso Nacional	50
---	----

Quadro 2 – Classificação ideológica dos partidos políticos no Congresso Nacional ao início da tramitação da PEC 06/2019	49
Quadro 3 – Detalhamento de convidados para as audiências públicas da CESP da PEC 06/2019	62
.....	62
Quadro 4 – Emendas apresentadas na CESP que versavam sobre a capitalização na PEC 06/2019	73
Quadro 5 – Relações Entre Hipótese Diretriz, Objetivos Específicos, Técnicas e Estratégia Analítica	98

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Convidados das audiências públicas da CESP da PEC 06/2019, por instituição de origem ou tipo e posição em relação à PEC advinda da CCJC - Número	61
---	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	19
2.1 TRAJETÓRIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E O MODELO DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO EM RELAÇÃO A OUTROS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE	19
2.1.1 Trajetória da previdência social no Brasil	19
2.1.2 Seguridade social e proteção social no Brasil, na América Latina e no Caribe	28
2.3 ATORES COLETIVOS E OS ASPECTOS IDEACIONAIS: REDES TEMÁTICAS, COMUNIDADES DE POLÍTICA, PARADIGMAS DE POLÍTICA E COMUNIDADES EPISTÊMICAS	31
2.4 MOVIMENTO SINDICAL E ASSOCIAÇÕES REPRESENTATIVAS DE BUROCRATAS CONCURSADOS EM CARGOS DE ELEVADA EXPERTISE EM PROCESSOS DE REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS	34
3 A PEC 06/2019 PELO LEGISLATIVO: DINÂMICA DE TRAMITAÇÃO, ASPECTO RELACIONAIS E AS MUDANÇAS IMPOSTAS PELO LEGISLATIVO À PROPOSTA DO GOVERNO FEDERAL	43
3.1 DINÂMICA DE TRAMITAÇÃO PEC 06/2019 NO CONGRESSO NACIONAL E O PAPEL DAS COMISSÕES	43
3.2 INÍCIO DA LEGISLATURA 2019-2022 NO CONGRESSO NACIONAL: CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS EM AGLOMERADOS IDEOLÓGICOS E A COMPOSIÇÃO DAS CCJCS E DA CESP	47
3.2.1 Composição dos Plenários e das Comissões do Congresso Nacional com papel sobre a PEC 06/2019	49
3.2.2 Composição do Plenário e da CCJC do Senado durante a tramitação da PEC 06/2019	52
3.2.3 Síntese das principais votações envolvendo a PEC 06/2019 no Congresso Nacional	55
4 ATORES COLETIVOS E A DISPUTA EM TORNO DA PEC 06/2019 NA COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	58
4.1 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, O SEMINÁRIO INTERNACIONAL E A INFLUÊNCIA DE ATORES COLETIVOS SOBRE OS DEBATES DA CESP	59
4.1.1 Audiências Públicas da Comissão Especial da PEC 06/2019	60
4.1.2 Tipos de Convidados/as das Audiências Públicas e Suas Contribuições ao Debate	61
4.1.3 Seminário Internacional da Comissão Especial da PEC 06/2019	72
4.2 EMENDAS DA COMISSÃO ESPECIAL DA PEC 06/2019	74
4.3 O CONHECIMENTO TÉCNICO E A PEC 06/2019	82
4.4 ASPECTOS IDEACIONAIS DURANTE OS DEBATES DA CESP	83
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS	91
APÊNDICE 1	98

INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado apresenta uma análise sobre o caso da tramitação no Congresso Nacional da Proposta de Emenda à Constituição n. 06/2019 (PEC 06/2019), que modificou o sistema de previdência social brasileiro quando aprovada, no dia 12 de novembro de 2019, e transformada na Emenda Constitucional n. 103/2019. O trabalho se concentrou em uma investigação sobre o papel, as características, ideias e estratégias de atores coletivos no processo, com uma ênfase maior sobre o debate que envolveu a queda do ponto da PEC que propunha a substituição do sistema previdenciário de repartição por um sistema privado individual de capitalização.

O objetivo geral foi discutir os aspectos relacionais e ideacionais para a análise de políticas públicas enfatizando as dinâmicas associativas, processuais e simbólicas concernentes à tramitação da proposta de reforma do sistema previdenciário brasileiro no ano de 2019, ou seja, a PEC 06/2019. Os objetivos específicos que permitiram traçar esse percurso investigativo foram (a) analisar a influência de papel de atores coletivos, tais como: comunidades de política, parlamentares, partidos, dos movimentos sindicais e de associações de trabalhadores ligados ao setor público sobre a disputa concernente à versão final da PEC 06/2019 no Congresso Nacional e (b) descrever as bases ideacionais das propostas em disputa na tramitação da referida reforma da previdência de 2019.

Constatou-se a transformação da PEC 06/2019 advinda do governo Bolsonaro, no sentido de que a proposta original de uma reforma estrutural foi convertida em uma reforma paramétrica ao tramitar no Congresso Nacional. Tendo essa mudança da PEC como momento-chave deste trabalho, buscou-se entender o papel, os meios utilizados e como foram articuladas as ações de parlamentares, partidos, movimento sindical e associações de trabalhadores ligados ao setor público na tramitação da referida legislação.

A investigação considerou o contexto internacional como um período recente permeado por processos de globalização, no qual as reformas dos sistemas previdenciários foram uma das áreas mais dinâmicas de política social, o que atraiu a atenção generalizada de estudiosos e formuladores de políticas (HUJO, 2014). Segundo Hujo, que é coordenadora sênior do Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD), nas últimas décadas diversos países industrializados (por exemplo: Alemanha, Itália e Suécia)

passaram por substanciais reformas nos sistemas previdenciários, enquanto países em desenvolvimento como Peru, Nigéria e Uzbequistão recentemente reformaram radicalmente seus sistemas em direção a esquemas mais baseados no mercado por meio da introdução de fundos de pensão administrados de forma privada com base na capitalização individual (HUJO, 2014).

Outros países foram mais cautelosos em seus esforços de reforma ou adiaram grandes reformas, como foi o caso nos países árabes antes do início da Primavera Árabe, bem como algumas das novas potências emergentes, como os países conhecidos como BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (HUJO, 2014). Finalmente, destacam-se reformas previdenciárias com ênfase na redução da pobreza e inclusão social em contextos tão diferentes como Bolívia, Argentina e Chile, sendo este último um país que encabeçou o modelo de previdência privada e mais recentemente busca formas de fortalecer as funções sociais do seu sistema previdenciário (HUJO, 2014).

Seguindo essa tendência global, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) tramitaram diversas emendas e propostas de emendas constitucionais no sentido de reformar o sistema previdenciário brasileiro. O debate sobre sistemas de previdência públicos e privados está intimamente ligado a dois tipos de reformas implementadas no mundo: estruturais ou não estruturais (MESA-LAGO, 2006). Entende-se por reforma previdenciária de tipo estrutural aquela que visa instituir um regime de capitalização individual administrado de forma privada que substitua na totalidade um regime de repartição simples (*pay-as-you-go*, em inglês), no qual os trabalhadores ativos financiam os indivíduos inativos (MIRANDA, 1997), e esses recursos passam pelo orçamento do Estado e são geridos pela administração pública. Por sua vez, reforma não-estrutural é aquela que se configura como uma reforma paramétrica, ou seja, uma reforma que altera as regras previdenciárias, adaptando a legislação, no intuito de tornar mais rigorosas as condições de elegibilidade de aposentadoria, mas que não altera as características mais básicas de como devem funcionar os regimes de previdência e a proteção social.

Até a atualidade, o Brasil é um dos sete países da região da América Latina e Caribe que não levaram adiante uma reforma de previdência de tipo estrutural: juntamente com Cuba, Guatemala, Haiti, Honduras, Paraguai e Venezuela. Além disso, Equador e Nicarágua promulgaram leis de privatização que não foram implementadas (MESA-LAGO, 2020).

Segundo Mesa-Lago (2006), na grande maioria desses países, houve uma maior discussão pública sobre a reforma, em comparação com a maioria dos países que obteve aprovação legislativa de reformas estruturais (MESA-LAGO, 1997, 2000a, 2000b, 2000c; SALDAIN, 2003; SCHWARZER, 2004).

Assim que o governo Bolsonaro foi inaugurado em 2019, deu-se início a um processo de defesa de uma reforma previdenciária de tipo estrutural. Como uma das principais medidas da agenda governamental, a reforma previdenciária elaborada pela equipe do Ministério da Economia foi enviada ao Congresso Nacional em fevereiro de 2019, ano em que o país passou por mais um processo de discussão acerca da mudança ou da estabilidade das regras do seu sistema previdenciário. A PEC 06/2019, advinda do governo Bolsonaro, quando tramitou no Congresso Nacional, perdeu seu caráter de reforma estrutural, como caracterizada pela literatura (MESA-LAGO, 2006).

Diante desse contexto, esta dissertação escolheu investigar os atores coletivos e as bases ideacionais que influenciaram o debate sobre a configuração das políticas previdenciárias no Brasil, durante a tramitação da PEC 06/2019. O presente estudo busca observar os processos de interações sociais concernentes à referida proposta de reforma da previdência sob a perspectiva teórica que investiga o papel de atores coletivos, como comunidades de política (em inglês, *policy communities*), comunidades epistêmicas e grupos de interesse. Esses atores coletivos podem atuar além do *processo político* visível à primeira vista (TRUE *et al.*, 2007), e é investigando a aplicabilidade desses conceitos no caso estudado em que este trabalho visa participar das discussões acadêmicas que investigam os aspectos relacionais e ideacionais do campo de políticas públicas.

No caso estudado, são investigados os elementos relacionais e ideacionais que podem fornecer indícios para ser possível compreender por que a proposta de reforma da previdência advinda do governo Bolsonaro, que continha as características de uma reforma estrutural do sistema previdenciário brasileiro, acabou transformada em uma reforma paramétrica, não estrutural, que mudou parâmetros de idade e outros regramentos, mas não culminou na substituição do sistema público de repartição por um sistema privado de capitalização individual. O esforço aqui empreendido é de entender o porquê de a reforma ter sido aprovada com um veto ao seu elemento estrutural.

A hipótese diretriz que orientou o processo de investigação proposto nesta dissertação de mestrado foi de que o movimento sindical, representado pelas centrais sindicais e as associações de trabalhadores ligadas ao setor público, teve importante participação na tramitação da PEC 06/2019, obtendo considerável grau de influência sobre parlamentares.

A literatura aponta que, no caso específico das reformas previdenciárias, muito embora não possua poder de veto institucional, o sindicalismo ainda é um ator importante no que se refere ao debate legislativo dos projetos de mudança da política previdenciária (JARD DA SILVA, 2007; JARD DA SILVA, 2016). Além do movimento sindical representado por dirigentes de centrais sindicais e de parlamentares ligados à luta sindical, as associações de burocratas concursados com elevada *expertise*, como é o caso da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE) também apresentaram papel relevante no caso estudado. Essas entidades participaram ativamente da discussão legislativa sobre como deve se estabelecer o regramento da previdência social no Brasil, apresentando argumentos em visitas aos gabinetes de parlamentares e até mesmo apresentando propostas de emendas nesses encontros.

A pesquisa que embasou a dissertação adotou a perspectiva metodológica apresentada a seguir. Na forma de um estudo de caso, a pesquisa teve um delineamento não experimental, visando captar a riqueza e a diversidade de facetas do processo social estudado (MAY, 2004). Para atingir o primeiro objetivo específico, analisar a influência de parlamentares, de partidos, dos movimentos sindicais e de associações de caráter sindical ligadas ao setor público, notadamente do segmento de “burocratas concursados em cargos de elevada *expertise*” sobre a disputa concernente à versão final da PEC 06/2019 no Congresso Nacional, foi realizada a análise documental de modo a ser possível inferir sobre a influência dos atores coletivos supracitados no referido processo de tramitação de reforma. Essa estratégia analítica contou com ampla coleta de dados qualitativos sobre as sessões do Plenário, das comissões do Congresso Nacional por onde tramitou a PEC 06/2019, sobre as articulações da sociedade civil em direção aos atores com função legiferantes, e sobre a repercussão desses eventos em portais midiáticos.

Como estratégia analítica para atingir o segundo objetivo específico, descrever as bases ideacionais das propostas em disputa na tramitação da referida reforma da previdência

de 2019, foi realizada revisão bibliográfica nas bases de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Portal de Periódicos da CAPES, bem como no portal SciELO e Google Acadêmico utilizando os seguintes descritores: Reforma Constitucional, Emenda Constitucional, Reforma da Previdência, Previdência, Políticas Públicas, Atores Coletivos, Grupos de Interesse, Grupos de Pressão, Lobbying, Redes Temáticas, *Policy Communities*, Comunidades Epistêmicas, Burocracia, Alto Escalão da Burocracia, Carreiras Típicas do Estado, História da Previdência Social, Partidos Políticos, Classificação Ideológica de Partidos Políticos.

Para complementar as estratégias analíticas para a consecução de ambos os objetivos específicos, foram realizadas entrevistas com roteiro semiestruturado junto a atores relevantes no processo. No total, foram realizadas três entrevistas, duas com parlamentares, sendo um o relator da proposta durante a Comissão Especial da Reforma da Previdência (CESP), o deputado federal Samuel Moreira (PSDB-SP), e o outro o deputado federal Henrique Fontana (PT-RS); e a terceira entrevista com o presidente do FONACATE, Rudinei Marques. As entrevistas também serviram para verificar se as informações coletadas nas demais fontes de dados foram suficientes para a análise proposta. O percurso analítico, portanto, iniciou-se com a obtenção, organização e análise de dados secundários e, ao final, foi sucedido pela obtenção e análise de dados primários, que se mostraram necessários também para a análise feita no capítulo final desta dissertação.

Foi realizada a revisão bibliográfica dividida em quatro partes. A primeira versa sobre a trajetória, o contexto nacional e latino-americano e as bases ideacionais que influenciaram até o presente momento os debates em torno das políticas previdenciárias no Brasil. Buscou-se entender em que direções se moveram as reformas anteriores e para onde apontavam as propostas governamentais de mudança na legislação previdenciária que é o objeto deste trabalho. A segunda parte teve como função entender conceitos relacionados a atores coletivos e seu papel nas políticas públicas, apresentando conceitos importantes para a análise de políticas públicas voltados para as dinâmicas relacionais que envolvem grupos de interesse, redes temáticas, comunidades de políticas e comunidades epistêmicas. Por fim, a terceira parte diz respeito ao papel de atores coletivos em processos de reformas de sistemas de proteção social.

Por sua vez, para entender os paradigmas de política envolvidos nesse campo de políticas públicas, foi fundamental uma revisão sobre os elementos concernentes ao debate das políticas previdenciárias no Brasil, envolvendo a trajetória, o contexto atual e as bases ideacionais em disputa no processo analisado. Para reflexão sobre grupos de interesse, comunidades de política e comunidades epistêmicas, foi importante categorizar elementos que indicassem a presença de estratégias de *lobbying*, paradigmas de política e objetivos em comum compartilhados entre os atores envolvidos com as articulações concernentes à tramitação da PEC 06/2019.

Foram imprescindíveis a análise de tipo documental para verificar o posicionamento e a articulação de atores coletivos nos momentos mais importantes da tramitação da PEC 06/2019, incluindo audiências públicas realizadas no âmbito do Congresso Nacional, visitas a gabinetes de parlamentares, publicações institucionais e entrevistas em veículos de comunicação.

A estratégia adotada para analisar os dados coletados em documentos foi a de organizá-los em um encadeamento cronológico referente a cada passo da tramitação da PEC 06/2019. Para isso, foi bastante útil o uso do *software* de análise de dados qualitativos N*VIVO Versão Release 1.5.1, que facilitou a organização e análise de um grande volume de dados qualitativos.

Com o auxílio desse *software*, foi possível também sistematizar os conteúdos coletados em forma de “árvore” e “nós” derivados dos conceitos trabalhados no projeto de dissertação. O *software* ainda possibilitou a separação do conteúdo por atores e grupos de atores e, dessa forma, a ordenação de um conjunto extenso e diversificado de dados, de modo a criar uma ambiência consentânea para a análise a ser apresentada na dissertação. Ao final, o Apêndice A apresenta um quadro com a relação entre a hipótese diretiva, os objetivos específicos, técnicas e as estratégias analíticas que foram combinadas na pesquisa.

De forma complementar, foram realizadas três entrevistas semiestruturadas para complementar possíveis vazios deixados pela análise dos dados documentais: relator da proposta na CESP, deputado federal Samuel Moreira (PSDB-SP); deputado federal Henrique Fontana (PT-RS); presidente do FONACATE, Rudinei Marques. As entrevistas foram realizadas de forma virtual, tendo os entrevistados assinado termos de consentimento informado, o que permitiu a sua identificação em textos de finalidade estritamente acadêmica.

As análises dos documentos da tramitação da reforma, que incluem discursos e falas nas audiências públicas; bem como as reflexões a partir das entrevistas coletadas para essa dissertação; consideram a ideia de que a linguagem não é vista como um mero epifenômeno¹, mas como uma prática em si mesma. (BAUER e GASKELL, 2002). Um ponto central para essa abordagem é o entendimento de que o discurso não ocorre em um “vácuo social”, ou seja, os atores estão continuamente sendo orientados pelo contexto interpretativo em que se encontram e constroem o discurso para se ajustarem a esse contexto.

É importante notar que a noção de “contexto interpretativo” não é fechada ou mecanicista. Ele não é empregado simplesmente para se referir aos amplos parâmetros de uma interação, tais como onde e quando ela tem lugar, e a quem a pessoa está falando ou escrevendo, mas também para atingir características mais sutis da interação, incluindo os tipos de ações que estão sendo realizadas, e as orientações dos participantes. Ao fazer análise de discurso, o pesquisador está envolvido simultaneamente em analisar o discurso e em analisar o contexto interpretativo. (BAUER e GASKELL, 2002).

Apresentada a abordagem metodológica, na sequência, para compreensão dos conceitos aqui aludidos, o capítulo 2 consiste em uma revisão bibliográfica que dá conta das dimensões teóricas e de um breve resgate histórico a fim de propiciar elementos de contexto para a análise sobre o papel de atores coletivos nesse processo de reforma constitucional pelo qual passou o Brasil no ano de 2019.

No capítulo 3, são apresentadas as funções de cada órgão do Congresso Nacional durante a tramitação da proposta, explicando quais os papéis dos principais atores de função legiferante envolvidos em cada momento desse processo. Também está presente no capítulo 3 uma investigação sobre como estão associados os partidos parlamentares envolvidos no processo político da Reforma da Previdência de 2019, contando com uma classificação em aglomerados ideológicos.

O capítulo 4, por sua vez, consiste na investigação do papel de diferentes atores coletivos no momento da tramitação onde ocorreu a paradigmática mudança da proposta, notadamente a Comissão Especial da PEC 06/2019 que proferiu parecer substitutivo que retirou da reforma a imposição de um regime de capitalização no lugar do regime de repartição.

¹ A palavra **epifenômeno** refere-se à condição ou a algo “sobre” ou “acima” do fenômeno, derivando de uma causa primária. Epifenômeno como um produto direto de um fenômeno.

Por fim, nas considerações finais, reflete-se sobre o papel relevante das entidades e dos atores provenientes de um segmento de burocratas concursados em cargos de elevada *expertise* durante a tramitação da PEC 06/2019.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Este segundo capítulo está dividido em quatro partes. A primeira apresenta uma revisão bibliográfica sobre a história da previdência social no Brasil. A segunda parte mostra como o Brasil se enquadra nas diferentes análises sobre os sistemas de proteção na América Latina e Caribe. A terceira revisa conceitos de políticas públicas importantes para o entendimento do trabalho como redes temáticas, comunidades de política, comunidades epistêmicas e grupos de interesse. Por fim, a quarta e última parte discute o papel dos atores coletivos em processos de reformas constitucionais nos sistemas de proteção brasileiro.

2.1 TRAJETÓRIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E O MODELO DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO EM RELAÇÃO A OUTROS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Este subcapítulo apresenta a trajetória da previdência social brasileira a partir dos marcos legais, demonstrando que o país já teve diversas configurações em seu modelo de previdência, passando de um sistema incipiente com participação do elemento da capitalização no início do sistema moderno no início do século XX até um modelo público de repartição que visou ampliar a cobertura do sistema na CF/88, com emendas posteriores que reintroduziram mecanismos de capitalização para funcionários públicos com maior remuneração, buscaram adequar a questão fiscal e que também proporcionaram aumento de cobertura. Também é apresentada neste subcapítulo uma breve caracterização do modelo de seguridade social do Brasil em relação aos países vizinhos na região da América Latina e do Caribe.

2.1.1 Trajetória da previdência social no Brasil

A previdência social no Brasil tem suas origens em marcos legais como a Lei dos Acidentes de Trabalho (Lei n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919) e a Lei Eloy Chaves (Decreto-Lei n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923) que estabeleceram a obrigação da criação da primeira Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) para os trabalhadores de empresas

ferroviárias (RANGEL *et al.*, 2009). Segundo Giambiagi e Além (1999, p. 212), deu-se nos anos seguintes a criação de diversas CAPs, como dos portuários (1926), dos serviços telegráficos e radiotelegráficos (1930), de força, luz e bondes (1930), e, em 1937, já havia 183 CAPs instaladas no país.

Durante o período autoritário do governo Vargas, o Estado Novo (1937-1945), foi estruturado o sistema previdenciário de forma mais abrangente com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS), organizados por categorias profissionais (RANGEL *et al.*, 2009). Os IAPS surgiram com inspirações do modelo italiano de proteção social. Cada categoria profissional passava a ter um fundo próprio. Havia contribuição por parte do empregado, do empregador e do governo. A contribuição dos empregadores incidia sobre a folha de pagamentos e o Estado contribuía para o sistema por meio de uma taxa cobrada dos artigos importados. A gerência do fundo era exercida por um representante dos empregados, um representante dos empregadores e um do governo. Além dos benefícios de aposentadorias e pensões, o instituto podia prestar serviços de saúde, internação hospitalar e atendimento ambulatorial. (MARTINS, 2005, p. 30).

Cada instituição – Institutos ou Caixas – tinha liberdade para o estabelecimento de seu pacote de benefícios e suas alíquotas de contribuição e essa fragmentação perdurou até a década de 1960, apesar das várias tentativas de unificação do sistema previdenciário com vista a corrigir a diferenciação existente (RANGEL *et al.*, 2009). Essa diferenciação se caracterizava pela multiplicidade de instituições e baixos valores financeiros envolvidos, em razão do grande número de instituições, pois a filiação dava-se por empresa, sem exigência de um grande número de filiados. Observa-se que a diversidade de institutos e as diferenças de remunerações entre as categorias profissionais geraram uma certa heterogeneidade entre eles, pois alguns se tornariam fortes e outros, com contribuições mais modestas, ficariam à margem do sistema (GIAMBIAGI & ALÉM, 1999).

Essa disparidade entre as categorias profissionais foi diminuída por meio da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) – Decreto n. 3.807/1960 –, promulgada em 26 de agosto de 1960, após 14 anos de tramitação no Congresso Nacional. A LOPS uniformizou as contribuições, bem como as prestações de benefícios dos diferentes institutos (RANGEL *et al.*, 2009). A supracitada autora destaca que:

A alíquota de contribuição dos empregados e dos empregadores ficou estabelecida em 8% do salário de benefício. Além disso, os benefícios foram uniformizados entre

as várias instituições e o Estado passou a ser encarregado do pagamento de pessoal e dos encargos sociais correspondentes à administração do Sistema Previdenciário e à cobertura de eventuais insuficiências financeiras. Isto significou, em termos de regime de financiamento, o transpasso de regime de capitalização coletiva para regime de repartição simples. A unificação institucional, porém, foi efetivada apenas em 1966 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), durante o regime militar. O novo órgão, instalado no princípio do ano seguinte, reuniu na mesma estrutura os IAPS até então existentes. Em 1967 foram incorporados os diversos seguros de acidentes do trabalho, anteriormente sob a tutela do mercado privado de seguros. (RANGEL *et al.*, 2009, p. 43).

Por meio da inclusão de categorias profissionais marginalizadas, como a das trabalhadoras e trabalhadores autônomos, do trabalho doméstico e rurais, que começaram a ocorrer no final da década de 1960 e começo da década de 1970, no Brasil, aconteceu um aumento da cobertura do sistema. A inclusão da população rural pode ser entendida como a primeira iniciativa da previdência social brasileira para o rompimento com sua concepção contratual, pois os trabalhadores rurais não arcavam com nenhuma contribuição direta para o sistema (RANGEL *et al.*, 2009). Dessa forma, em finais da década de 1970, praticamente a totalidade da população trabalhadora brasileira já contava com a possibilidade legal de filiação ao sistema público de previdência social, embora com benefícios e requisitos bastante desiguais (RANGEL *et al.*, 2009, p. 43).

Em 1974, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e o desdobramento do INPS em três novos órgãos, a previdência social progredia em direção a maior abrangência de sua cobertura (RANGEL *et al.*, 2009, p. 44). Um dos novos órgãos criados foi o próprio INPS, desta vez com suas funções limitadas à administração e gestão dos benefícios previdenciários e assistenciais. Os outros órgãos criados nesse momento foram o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), responsável pela gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema; e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), responsável pela administração do sistema de saúde previdenciário.

Esse processo se consolidou em 1977 com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). Faziam parte do SINPAS, além dos três órgãos já criados em 1974 – IAPAS, INAMPS e INPS –, os seguintes órgãos: Legião Brasileira de Assistência (LBA), responsável pelas ações relativas à assistência social para as populações carentes; a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM); a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV) e a Central de Medicamentos

(CEME). Essa estrutura organizacional-institucional perdurou até a implementação dos ditames constitucionais (RANGEL *et al.*, 2009, p. 44).

Durante o processo de transição para a democracia na década de 1980, muitas demandas sociais e econômicas estavam com o debate aflorado. Foi, porém, com a promulgação da Constituição Cidadã, como ficou conhecida a Constituição Federal de 1988 (CF/88), que se deu a primeira experiência brasileira de reconhecimento universal de direitos sociais inerentes à cidadania (RANGEL *et al.*, 2009, p. 44).

Ressalte-se que a compreensão de universal aqui diz respeito a estes não mais se reportarem às categorias profissionais, ou quaisquer segmentações corporativas, uma vez que desde a década de 1930, direitos sociais eram entendidos como direitos básicos de cidadania, mas não eram universais. Influenciada pelo momento político, período de redemocratização por que passava o Brasil, a CF/1988 tinha como um dos eixos centrais o resgate da dívida social herdada do período militar e a necessidade de garantir direitos básicos e universais de cidadania (UGÁ; MARQUES, 2005 *apud* RANGEL *et al.*, 2009).

Com a promulgação da nova constituição, introduziu-se o conceito de seguridade social, abarcando em um Sistema de Seguridade Social também as políticas públicas de saúde e assistência social. Com isso, o sistema brasileiro de proteção social sai do contexto estritamente social-trabalhista e assistencialista, passando a adquirir conotação de direito de cidadania. Por princípios norteadores do Sistema de Seguridade Social, o texto constitucional estabeleceu também a universalização da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios entre segurados da população urbana e rural; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor das prestações; equanimidade no custeio; diversificação da base de financiamento; e descentralização e participação social na gestão (RANGEL *et al.*, 2009, p. 45).

Especificamente no campo previdenciário, o texto constitucional avançou no sentido de universalização, participação social na gestão e diminuição das desigualdades socioeconômicas. O texto da CF/88 originalmente estabeleceu a cobertura previdenciária de caráter contributivo aos principais riscos socialmente definidos: idade, invalidez, morte, acidentes do trabalho, reclusão e proteção à família. Também estabeleceu como piso para todos os benefícios previdenciários o valor equivalente a um salário-mínimo (RANGEL *et al.*, 2009, p. 46).

A CF/88 não criou um conjunto único de regras previdenciárias para toda a população, pois estabeleceu condições de elegibilidade para os benefícios de aposentadorias e pensões específicas dos servidores públicos, das três esferas de governo, dotando-lhes de duas importantes características: paridade da remuneração das aposentadorias e pensões em relação à remuneração dos servidores em atividade; e integralidade da última remuneração (RANGEL *et al.*, 2009, p. 46). Também estabeleceu um regime jurídico contratual próprio aos servidores públicos civis – Regime Jurídico Único (RJU), regulamentado no âmbito da União, por meio da Lei n. 8.112, de 1990, estabelecendo o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para os servidores públicos, diferenciado das regras vigentes para os trabalhadores do setor privado, cujos contratos são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e o regime previdenciário, por sua vez, abarcado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A redação original da CF/88 pouco se referia à questão da previdência privada, pois, além de vedar a subvenção ou o auxílio do poder público às entidades de previdência privada com fins lucrativos, mencionava apenas que estas teriam caráter complementar e facultativo, devendo ser custeadas por contribuições adicionais (RANGEL *et al.*, 2009, p. 46).

Após a CF/88, inicia-se a análise das mudanças e a divulgação das recentes legislações federais de custeio e benefícios da previdência social – Leis n. 8.212/91 e 8.213/91 –, sob o governo de Fernando Collor (1991-1992). Depois de cerca de 70 dias da promulgação das leis de custeio e plano de benefícios da previdência e, ainda antes de regulamentá-las, o Governo Federal apresentou um conjunto de projetos bem diversos da linha condutora idealizada pelos mentores da previdência social, entre 1985 e 1988 (ESTEVES & GOMES, 2020).

As propostas apresentadas pelo Executivo federal, durante o governo Collor, possuíam elementos que afetariam diretamente o financiamento do sistema, bem como os benefícios previdenciários e previam: uma previdência pública composta de dois planos de benefícios, um compulsório e outro facultativo/complementar; a criação de um instituto de previdência do servidor público, o fim das aposentadorias especiais concedidas às categorias como professores, aeronautas, entre outros; a instituição de um Seguro de Riscos Sociais (SRS) e, a longo prazo, a extinção das contribuições de empregados e empregadores calculadas sobre os salários (ESTEVES & GOMES, 2020).

Nas propostas de Collor, o plano da previdência complementar de adesão facultativa seria regido por capitalização e a gestão ficaria no Banco do Brasil. Existia ainda a previsão

de uma previdência complementar privada organizada por entidades fechadas, sindicatos que tivessem base territorial máxima estadual, associações e federações, sendo vedada a participação das centrais sindicais e confederações. A limitação da atuação sindical se dava em função de outra ideia que se difundia na época: o fortalecimento do sindicalismo de empresas individuais. O financiamento dos planos sob responsabilidade dos sindicatos seria formado por contribuições dos empregadores e trabalhadores, de forma isolada ou conjunta. Os fundos de pensão estavam limitados aos estados, municípios, empresas de economia mista e empresas, órgãos ou autarquias da administração direta ou indireta do Estado no custeio dos benefícios em valor não superior à participação dos segurados (MARQUES, 2009; ESTEVES & GOMES, 2020).

Em relação aos benefícios de acidente de trabalho, de doenças profissionais e de enfermidades comuns, a proposta de Collor previa que seriam pagos pelo SRS, que seria organizado à parte do Plano Geral. Os benefícios de acidente de trabalho e as enfermidades profissionais seriam financiados somente por contribuições dos empregadores, mas estava prevista a participação do segurado nas demais enfermidades. A administração do SRS seria feita de forma concorrente e substitutiva ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por seguradoras privadas que operassem exclusivamente no ramo das seguradoras e às entidades fechadas (cujos patrocinadores tivessem mais do que dois mil empregados). Como a proposta explicitava que o INSS iria contratar uma seguradora no mercado para administrar a parte que lhe caberia, na prática, a gestão da contribuição e benefício referentes ao acidente de trabalho estaria sendo privatizado (ESTEVES & GOMES, 2020). A Lei n. 8.212/1991, dispendo sobre a organização do Sistema de Seguridade Social, que instituiu o Plano de Custeio da Seguridade Social, introduziu formas de desvinculação das receitas da seguridade social, tais como a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE) e seus congêneres (RANGEL *et al.*, 2009, p. 49) como a atual Desvinculação de Receitas da União (DRU). Com essas medidas, o Orçamento da Seguridade Social (OSS) não se consolidou de modo a garantir a integralidade das ações pretendidas nas vertentes contributiva e redistributiva da proteção, nos campos da saúde, da previdência e da assistência social (DAIN, 2009).

Isso deu margem aos inúmeros debates e controvérsias teóricas e políticas sobre a forma mais apropriada de considerar os gastos previdenciários – e seu potencial crescimento – *vis-à-vis* o orçamento da seguridade social (RANGEL *et al.*, 2009, p. 50). O texto

constitucional, no entanto, previa, em seu art. 3º das disposições transitórias, período de revisão para acontecer cinco anos após sua promulgação, ou seja, em 1993, ao longo do qual várias questões previdenciárias poderiam ser modificadas por maioria simples. Foi criada, na ocasião, pela Câmara dos Deputados, a Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário, visando ao diagnóstico da situação e à elaboração de novas propostas para discussão (RANGEL *et al.*, 2009, p. 50). Presidiu a comissão o deputado federal Antônio Britto (MDB-RS) e o relatório final ficou conhecido pelo seu nome. Embora o processo de implantação do conjunto das recomendações constantes do relatório não tenha sido prontamente iniciado, várias das sugestões da comissão ecoaram nos anos seguintes (RANGEL *et al.*, 2009, p. 51).

O governo interino do presidente Itamar Franco (1992-1994) esboçou ampla gama de propostas de reformas para várias áreas, inclusive a Seguridade Social. No entanto, observou-se grande resistência às medidas que alterassem os direitos relacionados à Seguridade Social, capitaneadas pelos sindicatos e associações de aposentados e pensionistas. Agregue-se ao fato de o período revisional coincidir com momento de grande turbulência política e econômica – pós-impeachment do Presidente Fernando Collor e início do Plano Real (RANGEL *et al.*, 2009, p. 51).

Em 1995, foi enviada ao Congresso Nacional, pelo Governo Federal, a PEC n. 33 com o objetivo de alterar o sistema previdenciário brasileiro. O debate do setor previdenciário à época foi bastante influenciado pelas necessidades impostas após o Plano de Estabilização Monetária de reequacionamento das contas do sistema por meio da ideia de controle das despesas. As principais questões propostas residiam no estreitamento dos vínculos contributivos e na criação de mecanismos capazes de restringir a concessão de aposentadorias precoces – com idades muito inferiores ao limite estabelecido para a aposentadoria por idade. Após três anos de longa e tumultuada tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 20/1998 (EC n. 20/1998). As principais alterações promovidas pela EC foram: substituição do critério de tempo de serviço pelo critério de tempo de contribuição; extinção da aposentadoria por tempo de serviço proporcional para ambos os regimes (RGPS e RJU) e estabelecimento de limite de idade para aposentadoria por tempo de serviço integral para os servidores públicos; eliminação da aposentadoria especial dos professores universitários; desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios; unificação das regras previdenciárias para União, estados e municípios; e previsão de criação de regimes complementares para os servidores públicos voltados para a reposição dos proventos

superiores ao teto de benefícios vigente para o RGPS (RANGEL *et al.*, 2009, p. 51). Esse último ponto instituiu um regime de previdência complementar destinado aos servidores públicos com finalidade de oferecer aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. Trata-se de um regime previdenciário de capitalização de caráter facultativo e deve ser organizado por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, instituído por lei de iniciativa do governo federal de cada ente federativo. Houve, portanto, a instituição de um regime híbrido, administrativo e previdenciário, para os futuros servidores, ou seja, os servidores que ingressaram no trabalho estatutário após a vigência da EC.

Acerca do debate quanto à substituição total de um regime de capitalização individual no lugar do sistema de repartição, à época, Rangel *et al.* (2009) apontam a importância do papel desempenhado por entidades ligadas aos trabalhadores do setor público:

As propostas de reforma que envolviam o transpasso da Previdência Social pública – RGPS para os trabalhadores do setor privado e planos próprios para os servidores públicos –, em regime de repartição para a administração privada em regime de capitalização com contas individuais, ainda que presentes nos debates ocorridos ao longo da década de 1990, não lograram vencer as resistências das associações de trabalhadores e aposentados e, principalmente, da burocracia/tecnocracia estatal (RANGEL *et al.*, 2009, p. 52).

É interessante para este trabalho a escolha dos supracitados autores do termo burocracia/tecnocracia estatal para designar o conjunto de atores coletivos que tiveram papel de destaque no sentido da resistência à imposição de uma reforma estrutural ao sistema previdenciário brasileiro.

Os autores ainda destacam que o debate da reforma constitucional de então ocorria em um contexto, no Brasil, em já havia expressiva participação do setor privado na área previdenciária, ao contrário dos demais países latino-americanos que empreenderam reformas estruturais substitutivas nos anos 1990 (com a introdução do regime de capitalização em contas individuais) (RANGEL *et al.*, 2009). Em 1999, os ativos dos fundos de pensão brasileiros – Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPPs) – correspondiam a 12,5% do Produto Interno Bruto (PIB)² (ABRAPP, 2002).

² Segundo levantamento da mesma instituição (Abrapp) os ativos totais das entidades fechadas de previdência complementar (EFPC) somaram R\$ 974 bilhões em setembro de 2020, o que representa 13,6% do PIB em:

Além disso, os autores salientam que os custos de transição implícitos entre regimes – repartição para capitalização – seriam muito altos. Em relação a esse aspecto, o cálculo do custo de transição implícito era estimado em aproximadamente 200% do PIB (RANGEL *et al.*, 2009). Essa foi uma das principais razões para a inviabilização das propostas de reformas estruturais que envolvessem o transpasso de partes do sistema para a administração privada em regime de capitalização individual.

No entanto, mesmo após a EC n. 20/1998, permaneciam presentes na agenda dos gestores públicos os potenciais desequilíbrios do sistema; e os gastos previdenciários continuaram em sua escalada ascendente. Em março de 2003, apenas três meses após o início do primeiro governo Lula, foi enviada ao Congresso Nacional nova proposta de Emenda Constitucional, a PEC n. 40, que, no mesmo ano, veio a ser aprovada como EC n. 41/2003. Conforme a exposição de motivos³ encaminhada ao Congresso Nacional quando da tramitação da proposta, seu objetivo residia na necessidade de construção de sistema de previdenciário mais equânime, tendo como princípios norteadores a isonomia entre o RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) dos funcionários públicos.

Segundo Rangel *et al.* (2009), a EC n. 41/2003 empreendeu modificações pontuais nos critérios de elegibilidade e nas fórmulas de cálculo do valor dos benefícios dos servidores públicos, mas passou à margem da isonomia e da eliminação das diferenças entre os regimes, ao criar regras mais rígidas para os servidores públicos. No que se refere ao setor privado, a EC n. 41 estabeleceu: o aumento do teto de contribuição do RGPS, realinhando-o no patamar de dez salários-mínimos; a previsão de criação do Sistema Especial de Inclusão Previdenciária, voltado para os trabalhadores de baixa renda “garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição” (BRASIL, 2003, art. 201, § 12).

Paralelamente à curta tramitação da PEC n. 40, que resultou na aprovação da EC n. 41, tramitou, também, no Congresso Nacional outra proposta de ajuste previdenciário que resultou na aprovação, em 2005, da EC n. 47/2005. Esta promoveu o relaxamento das regras recém-estabelecidas pela EC n. 41 no que tange aos servidores públicos ao devolver a

<https://valorinveste.globo.com/produtos/previdencia-privada/noticia/2020/11/12/saldo-de-ativos-dos-fundos-de-penso-mostra-recuperacao-em-setembro-indica-abrapp.ghtml>, último acesso em 06/12/2021).

³ A Exposição de Motivos da PEC que resultou na EC n. 41, fazendo menção ao Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, reafirmava que a “modernização e reforma do sistema previdenciário brasileiro desfruta de destaque como um dos instrumentos de um novo modelo de desenvolvimento, que englobe crescimento, emprego e equidade social” (RANGEL *et al.*, 2009).

paridade aos reajustes e permitir a redução dos limites de idade para aposentadoria. Para o RGPS, por sua vez, ampliou-se, ainda mais, a previsão de cobertura do contingente com inserção precária no mercado de trabalho por meio da inclusão daqueles “sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo” (BRASIL, 2005, art. 201, § 12), com “alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social” (*op. cit.*, art. 201, § 13). Esses novos direitos foram regulamentados com a aprovação da Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, que alterou também alguns aspectos do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – Lei n. 9.841, de 5 de outubro de 1999 e Decreto n. 3.474, de 19 de maio de 2000 (RANGEL *et al.*, 2009, p. 54).

A revisão bibliográfica sobre a trajetória da previdência social brasileira presente neste subcapítulo deixa evidente que a capitalização e o sistema de repartição se intercalaram e se combinaram ao longo do tempo. Desde as origens da previdência social com a instituição de CAPs, baseadas na capitalização coletiva, até o presente regime previdenciário que é baseado no sistema de repartição, com um complemento de capitalização, a partir de um patamar elevado de remuneração, no RPPS e com a possibilidade de complemento via EFPPs, permitidas pela CF/88, para todos os cidadãos, o sistema brasileiro de previdência social se configurou como uma área muito dinâmica e relevante para o Estado, no Brasil contemporâneo.

2.1.2 Seguridade social e proteção social no Brasil, na América Latina e no Caribe

O objetivo desta subseção é discutir brevemente como o Brasil se enquadra em relação a sistemas de proteção social na América Latina e no Caribe, com ênfase sobre o papel da previdência e da seguridade social, em relação a tipologias que enquadram os países da região. Os países da América Latina e do Caribe, apesar de possuírem características muito variadas entre si⁴, também possuem padrões a serem explorados. Salienta-se que os estudos com esse enfoque consideram as variações nos sistemas de proteção de cada país ao longo do

⁴ “*En una América Latina tan diversa, que contiene un país-continente como Brasil, una lucha armada de larga duración como Colombia, población indígena históricamente excluida como Bolivia o Guatemala, patrones demográficos de país desarrollado como Uruguay, en fin, un abanico de situaciones nacionales tan diverso, ¿es posible identificar patrones comunes entre países?*” (MARTÍNEZ-FRANZONI, 2007).

tempo, por isso é importante conhecer essas tipologias de sistemas de proteção social que variam conforme as mudanças nos sistemas de seguridade social e previdência.

Distintos modelos de proteção social se organizam com um *mix* de provisão de bem-estar oferecida pela família, mercado e Estado, como aponta a tipologia desenvolvida por Esping-Andersen (1990). A literatura que trata dos sistemas de proteção social na América Latina e no Caribe chama atenção para a necessidade de se analisar as especificidades da região em que são fundamentais o papel da família e as características, do mercado e do mercado de trabalho, com grande proporção de ocupações no setor informal, para que entenda o contexto da provisão na região (STEFFEN; CÔRTEZ, 2018).

Martínez-Franzoni (2007) aborda os “regimes de bem-estar” e destaca o papel ambíguo do Estado em países em desenvolvimento: ele simultaneamente provê desmercadorização, como notou Esping-Andersen (1990), mas também provê mercadorização, aplicando recursos para o desenvolvimento de um mercado de trabalho capitalista. A tipologia desenvolvida pela autora em síntese leva em conta o enquadramento dos países da região em termos de mercadorização-desmercadorização e em termos de familiarização e desfamiliarização do bem-estar (MARTÍNEZ-FRANZONI, 2007). Tendo como base a alocação de recursos mercantis, familiares e públicos, a autora identifica padrões a partir das especificidades nacionais e produz uma tipologia utilizando o método de análise de conglomerados (MARTÍNEZ-FRANZONI, 2007). Quando as políticas públicas enfatizam a formação de capital humano, como no Chile e na Argentina, e existe uma menor ênfase na desmercadorização da proteção de riscos (nitidamente a seguridade social), estamos diante de um regime de bem-estar estatal-produtivista. O Estado intervém naquelas áreas em que o mercado de trabalho não resolve ou para aquelas partes da população para as quais o intercâmbio mercantil não é suficiente. Outrossim, quando as políticas enfatizam a proteção social, como em países como Brasil, Costa Rica, México, Uruguai e Panamá, estamos diante de um regime de bem-estar estatal-protecionista. Nesses casos, o Estado intervém mesmo em áreas que poderiam ser de predomínio do mercado (como a seguridade social) para populações que não necessariamente se encontram em condições de pobreza. (MARTÍNEZ-FRANZONI, 2007).

Cecchini, Filgueira e Robles (2014) propõem a classificação dos sistemas de proteção social da América Latina e do Caribe em três categorias, conforme o nível do que os autores

denominam como “brechas de bem-estar”, como severas, moderadas e modestas⁵, inspirados em tipologia que fora elaborada por Uthoff *et al.* (2006). Os autores buscaram estabelecer não apenas tipos homogêneos. Países com similares níveis de brechas de bem-estar podem apresentar configurações: mais segmentadas ou mais igualitárias; regimes mais produtivistas ou mais protecionistas; ou mais estatistas ou mais centrados no mercado (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014). Para os autores, o modelo produtivista, que inclui Chile, Costa Rica e Panamá, apresenta um peso menor do Estado na proteção de pessoas fora do mercado e um viés de acentuar a ação das famílias na provisão de bem-estar e de aumentar o capital humano da população. No protecionista, em que classificam Brasil, Uruguai e Costa Rica, os Estados enfatizam a proteção das pessoas que são deixadas de fora dos mercados graças a um forte esforço fiscal e de cobertura em pensões e assistência social, mas o sistema de bem-estar tende a apresentar problemas relacionados à fraqueza dos mercados em incorporar estruturas familiares estendidas, bem como uma despesa relativa mais baixa em termos de benefícios orientados ao capital humano (saúde e educação) (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014).

O tema da seguridade social, no qual se insere a questão previdenciária, é de suma importância para os estudos que se dedicaram a criar tipologias para os sistemas de proteção social na América Latina e no Caribe. Por isso, a discussão sobre o caráter público ou privado do sistema previdenciário – se a previdência é garantida por meio de um regime público de repartição, ou se ela será provida por meio de capitalização privada individual, o que indicaria a mercadorização da proteção frente aos riscos sociais – impactam no caráter geral de um sistema de proteção social de um país.

Os estudos sobre os sistemas de proteção social na região também salientam que os países se movem ao longo tempo de um tipo ao outro conforme se alteram os papéis do Estado, do mercado (formal e informal) e da família na provisão de bem-estar à população. Mudanças nos regimes de previdência social do Brasil têm favorecido o deslocamento do Brasil nessas classificações. Cecchini, Filgueira e Robles (2014) argumentam, por exemplo, que o Brasil saiu de um modelo protecionista nos anos 1970 para um modelo protecionista de

⁵ Esses autores ainda incluem outros países na análise, como o Haiti, que não integra nenhum desses primeiro três conglomerados, localizando-se na categoria que corresponderia a “brechas extremas” (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014).

corrente muito mais universal nos anos 1990, alternando as características do sistema até o presente entre componentes protecionistas e produtivistas.

2.3 ATORES COLETIVOS E OS ASPECTOS IDEACIONAIS: REDES TEMÁTICAS, COMUNIDADES DE POLÍTICA, PARADIGMAS DE POLÍTICA E COMUNIDADES EPISTÊMICAS

Na pesquisa que embasou esta dissertação, assumiu-se que as políticas públicas resultam de processos de interação social, em um contexto epistemológico em que se torna cada vez mais importante estudar a dimensão das ideias (BARCELOS, 2015). Para abarcar o complexo de normas e crenças relevantes para o processo de reforma do sistema de políticas públicas previdenciárias em análise, utiliza-se o conceito de paradigma de política. Um paradigma de política consiste em um conjunto estruturado de normas e crenças a respeito de um setor de políticas públicas. Um paradigma contém crenças sobre a conceitualização de temas e problemas, a definição de objetivos a serem perseguidos e sobre os instrumentos mais adequados para atingi-los (CARSON; BURNS; CALVO, 2009). A dissertação se associa aos estudos que entendem que o conjunto de crenças e normas compartilhadas por uma comunidade de política pode configurar um paradigma de política.

O conceito de comunidades de políticas (HECLO, 1978) é uma tentativa de categorizar a crescente complexidade e especificidade das áreas de políticas públicas que demandam a *expertise* de especialistas (MARSHALL, 1988). O conceito de redes de políticas (*policy networks*) é um meio de designar a relação entre grupos de interesse, especialistas e o governo ou seções do governo. As redes temáticas envolvem uma grande variedade de atores movendo-se para dentro e para fora das arenas políticas, com visões diferentes sobre quais deveriam ser os resultados das políticas. Elas pressupõem a existência de uma grande variedade de centros de decisão política (SMITH, 1991). A noção de comunidade de política, em contraste, refere-se a um número limitado e relativamente estável de membros que dividem os mesmos valores e visão sobre quais deveriam ser os resultados da política setorial. As comunidades de política são formadas por múltiplos atores que, por várias razões, têm um interesse em um campo específico de políticas públicas e são engajados em influenciar essas políticas (PROSS, 1995). As decisões são tomadas dentro dessas comunidades, em processos

fechados para outras comunidades e para o público em geral (RODES, 1986). Comunidades de políticas participam das redes de políticas, tentando afetar processos decisórios que se tornaram muito segmentados, na medida em que as políticas são elaboradas por uma miríade de organizações interconectadas e interpenetradas (JORDAN & RICHARDSON, 1979). Essas comunidades têm substituído o centro que se desintegra – os congressos e a direção dos ministérios – como fonte substancial de decisões (CÔRTEZ, 2009).

As comunidades políticas participam dessa arena em rede tentando influenciar a formulação de políticas e seus resultados. Podem existir diferenças dentro da comunidade, especialmente relacionadas a questões administrativas (DUNLEAVY, 1981), as quais tendem a se transformar em clivagens partidárias, ou entre facções de partidos. Esse processo é mais acentuado em sistemas políticos como o brasileiro, no qual vários partidos competem sem a nítida predominância de nenhum. No entanto, a unidade da comunidade mantém-se enquanto houver consenso político e ideológico em torno de uma determinada visão sobre a explicação para os principais problemas da área em que atua e, principalmente, sobre um conjunto básico e essencial de propostas (CÔRTEZ, 2009).

As redes temáticas de políticas públicas são entendidas como um meio para designar a relação entre grupos de interesses, especialistas e governo. As redes envolvem uma grande variedade de atores movendo-se para dentro e para fora da arena política, com visões diferentes sobre quais deveriam ser os resultados da política setorial. A produção de políticas públicas em redes temáticas se relaciona com crescimento da organização do Estado e da complexidade da sociedade, no qual a construção da ação estatal não ocorre mais nos centros tradicionais de poder, mas em um contexto de *policy network*, no qual os atores se confrontam, articulam-se e constroem consensos provisórios ou estratégicos para a formulação e implementação de políticas públicas (CÔRTEZ, 2007).

Atuando nas redes temáticas de políticas públicas, existem diversos tipos de grupos de atores. Um exemplo disso são as comunidades de política, que agregam uma multiplicidade de atores que compartilham entre si normas e crenças a respeito do setor de políticas públicas em que estão engajados. Esses atores estabelecem relações colaborativas, próximas e estáveis, visando influenciar as políticas setoriais. A coesão e estabilidade entre esses atores são garantidas pelo compartilhamento do mesmo conjunto de crenças que orienta sua ação coordenada (JORDAN, 1990). O conceito de comunidades de política (HECLO, 1978) é uma

tentativa de categorizar a crescente complexidade e especificidade das áreas de políticas públicas que demandam a *expertise* de especialistas (MARSHALL, 1988).

Com o intuito de caracterizar atores coletivos que participam dos processos de políticas públicas, Haas (1992) elabora a noção de que comunidades epistêmicas são redes de profissionais com reconhecida *expertise* e competência em um domínio particular e uma reivindicação de autoridade em relação a um conhecimento politicamente relevante dentro de um domínio ou área temática. As comunidades epistêmicas são formadas por profissionais que podem ser oriundos de diversas áreas. A coesão não se sustenta pela disciplina acadêmica ou pela trajetória profissional, e sim pelo compartilhamento de um conjunto de crenças e princípios oriundos de uma área do conhecimento. Em suma, as comunidades epistêmicas, a partir de conhecimentos e visões de mundo compartilhadas, concebem problemas e soluções de políticas públicas e utilizam a autoridade decorrente de sua *expertise* em busca da implementação de ações que, de acordo com o seu entendimento, resolverão essas questões e melhorarão as condições em determinado setor. (MARGARITES, 2019). Trabalhando juntos, os atores de uma comunidade epistêmica constroem as abordagens e regulamentações que estabelecem e reforçam a legitimidade de suas ideias (NEVES & GÓMEZ-VILLEGAS 2020).

A literatura evidenciada até aqui oferece um instrumental que possibilita analisar as dimensões ideacionais e relacionais sobre processos de formulação de políticas e sobre a busca de atores coletivos em influenciar seus resultados. Essa literatura aponta para a influência de comunidades de política e comunidades epistêmicas em decisões que são tomadas fora dos centros de decisão tradicionais como dentro dos governos e dos espaços legislativos. Como a presente dissertação, além de estar preocupada com a dimensão das ideias e sobre a influência de especialistas sobre os processos políticos e, por isso, lança mão da literatura supracitada, também considera a literatura sobre grupos de interesse. Isso é importante por conta do contexto empírico deste trabalho ser justamente um espaço decisional do Legislativo, a partir de proposta de reforma de um sistema de políticas públicas advinda do governo Bolsonaro, portanto, uma disputa que envolve o centro tradicional do poder político. Isso remeteu à necessidade de se considerar a influência de atores coletivos com características de grupos de interesse, que lançam mão, por exemplo, de estratégias de *lobbying*.

2.4 MOVIMENTO SINDICAL E ASSOCIAÇÕES REPRESENTATIVAS DE BUROCRATAS CONCURSADOS EM CARGOS DE ELEVADA EXPERTISE EM PROCESSOS DE REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS

O presente subcapítulo busca na literatura trabalhos acadêmicos que versaram sobre atores coletivos situados entre os movimentos sindicais liderados por centrais sindicais e as associações de caráter sindical representativas de burocratas concursados em cargos de elevada *expertise* em processos de reformas previdenciárias. Alguns estudos se referem aos movimentos sindicais de maneira mais geral, mesmo que fragmentados em diferentes clivagens partidárias, como importantes atores em processo de reformas retratados por trabalhos referenciados como os de Jard da Silva (2007); Jard da Silva (2016); e Jard da Silva (2018). Já o livro de Rangel *et al.* (2009) cita especificamente a resistência das associações de trabalhadores e aposentados e, principalmente, da burocracia/tecnocracia estatal, sobre propostas que propunham a imposição de um sistema previdenciário. Esses estudos são fundamentais como um ponto de partida para a presente dissertação.

As formulações que ressaltam o importante papel desempenhado pelo sindicalismo no que tange a mudanças no campo das políticas de previdência social (JARD DA SILVA, 2018) remetem também à necessidade de se considerar a complexidade do contexto organizativo do movimento sindical frente às alterações ocorridas nos últimos anos no Brasil. Esse contexto é abordado no “Dossiê – Sociedade, Trabalho e Sindicalismo na Contemporaneidade”, em que Krein (2018) argumenta que existiria uma fragilização do movimento sindical, não advinda somente de reformas na legislação trabalhista, mas também oriundas de um “contexto econômico, político e ideológico desfavorável à ação coletiva no capitalismo contemporâneo que colocou os sindicatos na defensiva”.

Krein (2018) afirma que os sindicatos perderam força na sociedade. A pesquisa que embasou esta dissertação procurou identificar se, no caso analisado, a afirmação do autor é adequada, especialmente se se trata de ação coletiva sindical de entidades que representam burocratas concursados em cargos de elevada *expertise* altamente qualificados. Para tanto, focalizou o papel de associações de caráter sindical que representam burocratas concursados

em cargos de elevada *expertise*⁶, como a ANFIP e o FONACATE e que podem adotar estratégias distintas das utilizadas por movimentos sindicais liderados pelas centrais sindicais.

Essas entidades e as centrais sindicais, desde a promulgação da Constituição de 1988, ocupam papel de destaque nas comissões legislativas que tratam de temas relativos às políticas sociais, especialmente trabalhistas e previdenciárias (DINIZ, 1999; NORONHA, 1999). Nas últimas duas décadas, a bancada sindical no Congresso Nacional cumpriu papel importante no debate legislativo das principais propostas de mudança do sistema previdenciário brasileiro encaminhadas ao Congresso Nacional (JARD DA SILVA, 2007; 2013). Para Jard da Silva (2006), faz diferença se as entidades sindicais têm representantes localizados em instâncias decisórias do processo reformista, ou apenas exercem pressão sobre os atores com poder de veto institucional: “Essas situações não são excludentes; entretanto, a primeira alternativa aumenta a probabilidade de organizações sindicais serem incluídas em um processo negociado de reforma da previdência” (JARD DA SILVA, 2006). A pesquisa que embasou esta dissertação constatou que representantes de entidades de burocratas em cargos de elevada *expertise* têm membros localizados dentro dos espaços institucionais com poder de veto no Legislativo federal.

Paulo (2020) chama a atenção para a necessidade de se adensar as investigações científicas sobre o poder e as condições dos servidores públicos de incidir no comportamento dos atores com função legiferante no Congresso Nacional nos assuntos de seu interesse. Paulo (2020) analisou colunas políticas em jornais brasileiros de grande circulação e constatou que os colunistas sugeriam a existência de uma ampla e suprapartidária convivência dos parlamentares com as proposições de interesse dos servidores públicos.

Recentemente, mais dois episódios exemplificam uma certa concepção da mídia nacional sobre os servidores públicos. O primeiro, de 2018, é uma matéria do jornal O Estado de São Paulo (Estadão), que assim intitulou os servidores públicos federais: “Os donos do Congresso: *lobby* do servidor reúne a maior bancada da Câmara”. A reportagem revela que quase 26% dos parlamentares se declararam como servidores e explora a força do *lobby* dos servidores com esses congressistas. Também lista os “privilégios” atuais dos servidores públicos e suas demandas no Congresso Nacional, além das estratégias de influência no Legislativo que as entidades representativas dos servidores buscam exercer. Dentre as pautas importantes para os servidores, a matéria citava a reforma da previdência (PAULO, 2020, p. 19).

⁶ Ver mais em <https://www.anfip.org.br/assuntos-parlamentares/> e <http://fonacate.org.br/v2/entidades/>.

Bresser Pereira (1999) ao examinar a “Reforma Gerencial” do Estado, que foi aprovada através da EC n. 19/1998, relata a forte oposição das entidades representativas dos servidores à proposta. O autor, que era Ministro da Administração e Reforma de Estado (MARE) no primeiro governo FHC, afirma que a Reforma Administrativa apresentava pontos sensíveis que afetavam os funcionários públicos. Segundo ele, como reação, os servidores públicos promoveram uma coalizão incomum entre direita e esquerda na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, responsável pela admissibilidade constitucional de cada emenda.

Ao iniciar a investigação e se deparar com dois tipos distintos de atores coletivos com características sindicais, foi se criando a necessidade de entender melhor a diversidade do espectro de entidades de caráter sindical envolvidas com processos políticos como o estudado. Se de um lado nos deparamos com lideranças de centrais sindicais como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (FETRAF) e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); de outro temos entidades de características sindicais que representam burocratas concursados em cargos de elevada *expertise*, como a ANFIP e o FONACATE. Para entender melhor esses atores coletivos, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre a literatura sobre funcionários públicos de alto escalão (*senior civil servants*)⁷ em contextos de mudança e de estabilidade das políticas públicas.

Em geral, funcionários públicos de alto escalão representam uma pequena porcentagem de toda a burocracia de um país, e a maioria não é nomeada politicamente (OCDE, 2009). Porém, quando a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) tratam desses burocratas, a ênfase é dada principalmente para cargos responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas dos poderes executivos, que, no caso brasileiro, são cargos que, em sua maioria, dependem de indicação política (OCDE, 2009) (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA; 2018).

Nesta dissertação, investiga-se o papel de profissionais que acessam cargos de elevada *expertise* via concurso público, que participaram no debate público e congressional, e de suas entidades representativas. Esses profissionais pertencem a carreiras jurídicas, diplomáticas e

⁷ Esse tipo de ator também recebe o nome de burocratas de alto escalão e burocracia sênior, e nesta dissertação é tratado como alto escalão de funcionários governamentais politicamente designados.

de controle e de auditoria. Optou-se por utilizar o termo “burocratas concursados em cargos de elevada *expertise*”, diferenciando-se, portanto, da literatura que trata do “Alto Escalão da Burocracia”, com ênfase em decisores governamentais designados por indicação política que frequentemente participam na formulação e implementação de políticas públicas. Esse enfoque, é importante frisar, difere ainda de trabalhos acadêmicos do campo de políticas públicas que tratam de burocratas em cargos não designados politicamente, no Brasil, como burocratas de médio escalão ou de linha de frente (*street-level bureaucracy*) (ROSA, LIMA E AGUIAR; 2021) (SECCHI, COELHO E PIRES; 2019). Esses estudos, em geral, focalizam a discricionariedade desses atores no momento da implementação. Considerando o enfoque diferente desta dissertação, que é sobre disputas concernentes à mudança ou estabilidade do desenho constitucional de um sistema de políticas públicas e para evitar um emaranhamento conceitual durante a leitura, o presente estudo não utiliza os conceitos de “Alto Escalão da Burocracia”, nem de burocratas de médio escalão ou de linha de frente e sim o termo “alto escalão de funcionários governamentais politicamente designados”.

A ênfase, portanto, é sobre o papel uma de categoria específica de membros da burocracia, que dispõe de estabilidade funcional e, frequentemente, acentuados recursos de poder inclusive frente a atores eleitos, alto escalão de funcionários governamentais politicamente designados, bem como demais burocratas. Esses recursos são utilizados estrategicamente, em disputas políticas sobre reformas que os afetem.

Por conseguinte, fez-se necessário entender a constituição histórica dessa categoria que veio a agir como um ator político relevante. Souza, no artigo “Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas” (2017), investiga a construção de capacidades estatais no Brasil contemporâneo.

Se a Constituição de 1988 restaurou a ordem democrática, o ambiente político ainda era turbulento e a inflação permanecia descontrolada. Com a eleição do presidente Cardoso, a política de ajuste fiscal foi aprofundada e o tema da constituição de uma nova burocracia voltou à agenda do governo com o Plano Diretor para a Reforma do Aparelho de Estado, de 1995. O foco principal do Plano era a reconstrução da burocracia, sua profissionalização e ajustes na sua remuneração. A proposta foi concentrada no chamado núcleo estratégico do Estado, que abrigaria, na terminologia do Plano, cinco carreiras típicas de Estado: advocacia, diplomacia, políticas públicas, polícia e fiscalização (SOUZA, 2017).

A autora afirma que, embora os concursos para essas carreiras tenham sido reiniciados em 1995, pois desde o final de 1968 com o AI-5 estavam suspensos, é a partir de 2003, com o

governo Lula (2003-2010), portanto, que começa uma política agressiva para recompor a burocracia federal por meio da realização de concursos, do fortalecimento do sistema governamental, notadamente o tributário, de controle dos gastos, de controle externo e interno da administração pública (Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e Controladoria-Geral da União) e da atividade de polícia administrativa e judiciária (Polícia Federal) (SOUZA, 2017).

O fortalecimento burocrático e institucional dos organismos de controle aponta para uma nova agenda da modernização do Estado, que incorpora, além da contínua profissionalização da burocracia e da busca da efetividade das políticas públicas e da sua gestão, a criação e o fortalecimento de instituições responsáveis pela manutenção do Estado democrático. Isso significa que não se entende mais o Estado somente como acessório das atividades econômicas e indutor/provedor do desenvolvimento social, mas também como instrumento para o fortalecimento da democracia através do seu controle (SOUZA, 2017).

Existem diferenças evidentes entre as burocracias governamentais dos Estados Unidos e do Brasil (KETELAAR, MANNING e TURKISCH; 2007). Mas a importância das altas burocracias profissionais também foi verificada naquele país. A pesquisa de Baumgartner *et al.* (2009), que realizaram e analisaram mais de 300 entrevistas com atores políticos entre lobistas de Washington, D.C., e funcionários dos mais altos escalões da burocracia dos Estados Unidos da América, constataram a capacidade excepcional de argumentação e influência sobre os debates sobre políticas públicas desse tipo de ator:

*Surrounding each issue that we studied is a community of professionals who spend their careers immersed in the details of a given issue, day-in and day-out. These people tend to have their opinions, of course, about what policies should be adopted and how serious the underlying problem is. But what is most striking about these communities of experts to a group of outsiders (such as those of us who did the interviews reported here) is their tremendous knowledge about the policy areas they work in. These people know their issues. They know their own viewpoint, of course, and they know the arguments of their opponents. They know the histories of the policies, the personalities of the original champions who created the policies in the first place, the justifications for and the problems with how the programs were originally structured, how these have evolved over time, and how similar policies have been tried (or not) in the states and in other countries. In short, they know whatever there is to know about their issues (BAUMGARTNER *et al.*, 2009, p. 55-56).*

No trecho, é destacado o enorme conhecimento que possuem os atores, que conhecem o que há para conhecer sobre dadas questões de política. Eles defendem seus pontos de vista,

conhecendo os argumentos de seus oponentes e construindo argumentações sobre problemas, soluções e apresentando justificativas consistentes.

Rosa, Lima e Aguiar (2021), ao escreverem sobre atores e como influenciam as políticas públicas, destacam os recursos de poder e repertórios de ação como critérios para estabelecer a capacidade de influência. Os autores destacam que os recursos de poder podem ser subjetivos ou objetivos. Os subjetivos podem ser oriundos da posição que atores ocupam na arena das políticas, se têm autoridade formal, se estão numa posição de liderança, se têm conhecimento e experiência sobre a política (SABATIER, 2010 *apud* ROSA; LIMA; AGUIAR, 2021). Os recursos objetivos abarcam: quantidade de membros, recurso financeiro, a capacidade de mobilização política, vínculo com outras/os atores relevantes, acesso a informações importantes e o apoio da opinião pública (RUA & ROMANINI, 2013; SCHABBACH, 2020 *apud* ROSA; LIMA; AGUIAR, 2021). Já os repertórios de ação equivalem aos modos de ação de atores e são gerados por meio da mobilização dos recursos de poder (MULLER & SUREL, 2002 *apud* ROSA; LIMA; AGUIAR, 2021). Os repertórios têm como objetivo conferir maior visibilidade às demandas e ideias das/dos atores, pressionando os demais e ampliando o público interessado e o grupo de apoio (ROSA; LIMA; AGUIAR, 2021).

Considerando que entidades que os representam e indivíduos que integram a categoria de burocratas concursados em cargos de elevada *expertise* agiram de forma coordenada, utilizando seus recursos de poder para acionar repertórios variados de ação durante a tramitação da PEC 06/2019, pode-se considerar que se constituíram como também um grupo de interesse que defendia suas prerrogativas funcionais ameaçadas pela proposta de reforma da previdência. Pasquino *et al.* argumentam que é mister se fazer distinção entre *lobbying*, grupo de pressão e grupo de interesse (PASQUINO *et al.*, 1998, p. 563). *Lobbying*, como indica a própria expressão, trata-se do corredor dos edifícios parlamentares e do ingresso dos grandes hotéis, onde frequentemente se encontram os parlamentares (PASQUINO *et al.*, 1998, p. 563). Trata-se de uma atividade, ou melhor, de um processo, mais do que de uma organização. É o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos tomadores de decisão os desejos de seus grupos. *Lobbying* é, portanto e sobretudo, uma transmissão de mensagens

do grupo de interesse aos tomadores de decisão, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados).

Para os autores, o termo grupo de pressão indica, ao mesmo tempo, a existência de uma organização formal e a modalidade de ação do próprio grupo em vista da consecução de seus fins: a pressão (PASQUINO *et al.*, 1998, p. 564). Quando descreve a teoria dos grupos de pressão, os recursos à disposição de um ator coletivo também aparecem como relevantes:

As probabilidades de sucesso de um grupo de pressão são fortemente influenciadas por recursos à sua disposição. Entre estes recursos, os mais importantes parecem que são: a dimensão, a riqueza, a qualidade e a amplitude de conhecimentos, a representatividade. Ao lado destes recursos, parece, além disso, que as probabilidades de sucesso de um Grupo de pressão são notavelmente acrescidas quando os associados e os líderes da organização provêm de estratos sociais superiores, quando o grupo procura promover fins que não estejam em conflito com os valores sociais dominantes e quando o grupo é considerado legítimo pelos *decision-makers* (PASQUINO *et al.*, 1998, pg. 568).

Ainda sobre recursos disponíveis aos grupos de interesse, o verbete salienta que a riqueza, ou seja, o dinheiro, é muitas vezes a chave para usufruir de consultores preparados e influentes e para influenciar a opinião pública através da imprensa e da publicidade. Embora o recurso financeiro seja considerado o recurso típico das organizações industriais, acontece frequentemente que os próprios sindicatos dos trabalhadores dispõem dela de uma forma notável (PASQUINO *et al.*, 1998, p. 568).

Grupo de interesse é a expressão mais difundida das três (PASQUINO *et al.*, 1998, p. 564). Os autores utilizam uma definição de grupo de interesse para depois justificar a preferência dele por “grupos de pressão” em detrimento desta: qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes compartilhadas (TRUMAN, 1975 *apud* PASQUINO *et al.*, 1998, p. 564).

Pasquino *et al.* (1998) criticam o conceito de grupo de interesse por três motivos, quer seja: por achar a noção de interesse muito genérica; pela tendência equivocada de se reduzir todo interesse como interesse econômico; e ainda criticou a alternativa “grupo de interesse político” que surgiu para tentar sanar o problema da segunda, mas também não a identificou como satisfatória, na medida em que interesses não políticos também podem influenciar no jogo político.

Para Thomas (2004, p. 4), um grupo de interesse é “uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em um ou mais preocupação ou interesse compartilhado, tenta influenciar a política pública a seu favor”. *Lobbying* se refere à interação de um grupo de interesse com os tomadores de decisão, direta ou indiretamente. Essa interação visa influenciar a política atual ou criar uma relação que, futuramente, beneficie o grupo na formulação de políticas favoráveis (THOMAS, 2004, p. 6). De forma convergente, Ribeiro *et al.* (2021), ao analisarem a influência dos grupos de interesse na política, argumentam que, para compreender a função política destes grupos, é necessário conhecer seu papel no ciclo de políticas públicas, nos processos de participação política, suas formas de atuação e relações com os partidos políticos e com a burocracia.

Na dissertação, utiliza-se o conceito de grupo de interesse porque o foco não é sobre os espaços onde é feita a pressão, tampouco sobre a pressão propriamente dita, e sim sobre o interesse que os atores coletivos possuem sobre a mudança na legislação, evidenciando a disputa pelas ideias e as relações que esses grupos têm ao redor delas. Baumgartner *et al.* (2009) também utilizam o conceito de grupos de interesse, afirmando que sua pesquisa aponta que os assuntos abordados por esses grupos de interesse, que se concentram em questões de políticas e potenciais questões políticas, independente se entraram na agenda governamental, são normalmente tratados entre comunidades especializadas de membros do Congresso, comitês partidários e funcionários de agências governamentais e alguns funcionários do governo. Destaca-se aqui que, em seu estudo sobre grupos de interesses que atuam em Washington, a eles se refere também como comunidades especializadas.

É sobre esse espaço interseccional – entre comunidades especializadas em determinados assuntos de política pública, burocracia, grupos de interesse e políticos eleitos – que a análise desta dissertação pretende situar os atores identificados como burocratas concursados em cargos de elevada *expertise* no debate sobre a Reforma Previdenciária de 2019, afastando-se, portanto, de uma visão dicotômica que separa a política da burocracia. Nesse sentido, Max Weber (1994) já apontava para a inseparável complementaridade entre esses dois atores políticos nas democracias contemporâneas. Segundo seu argumento, em uma sociedade complexa e democrática, são reservadas aos burocratas as tarefas técnicas e especializadas, fundamentais para a racionalização da ação do Estado, especialmente em um mundo em que há o aumento do papel do governo e das demandas por serviços públicos; aos

políticos, por sua vez, cabe exercer o papel da liderança numa sociedade democrática de massas, essencial para que não haja uma rotinização da gestão do Estado, o que levaria à perda dos objetivos intrinsecamente políticos da ação de todo e qualquer governo. Essa inseparável complementaridade entre políticos e burocratas é fundamental para a garantia da ordem democrática (LOUREIRO, ABRUCIO e ROSA, 1998).

A abordagem dicotômica da relação entre políticos e burocratas não consegue também explicar o atual comportamento desses atores, como revela estudo comparativo feito por Aberbach, Putnam e Rockman (1981), analisando sete países — Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia. Os autores mostram que é errôneo adotar a visão de que o político governa e o burocrata apenas administra. O que vem ocorrendo é a burocratização da política e a politização da burocracia, fazendo com que os dois grupos adotem uma estratégia híbrida de atuação: políticos baseando sua atuação cada vez mais no discurso técnico, e burocratas reforçando o aspecto político em seu cálculo de atuação, seja mediando interesses de clientelas específicas, seja norteando-se pelos sinais emitidos por políticos do Executivo, do Legislativo Nacional e de outras esferas de poder (LOUREIRO, ABRUCIO e ROSA, 1998). Dessa forma, ambos se tornam *policy makers*, com responsabilidade política e sem poder ignorar o caráter técnico dos assuntos de Estado (ABERBACH *et al.*, 1981, p., 19-20).

Como vimos anteriormente, a presente dissertação tem como contexto empírico o espaço decisional do Congresso Nacional do Brasil. Considerando isso, para posteriormente ser analisado o posicionamento, as características e a atuação de atores possivelmente pertencentes à rede temática que discute as políticas previdenciárias, bem como para pensar nas possibilidades de existência e atuação de atores coletivos como comunidades epistêmicas, comunidades de políticas e grupos de interesse sobre o processo de discussão da PEC 06/2019, faz-se fundamental entender as correlações de forças entre os atores com função legiferante e quais foram os diferentes momentos e as regras dos respectivos espaços de decisão durante a tramitação da proposta. Este é o intuito do próximo capítulo.

3 A PEC 06/2019 PELO LEGISLATIVO: DINÂMICA DE TRAMITAÇÃO, ASPECTO RELACIONAIS E AS MUDANÇAS IMPOSTAS PELO LEGISLATIVO À PROPOSTA DO GOVERNO FEDERAL

Com a ênfase nas dinâmicas processuais e associativas envolvidas na tramitação da PEC 06/2019, neste capítulo são apresentadas as funções de cada órgão do Congresso Nacional durante a tramitação da proposta, explicando quais os papéis dos principais atores envolvidos em cada momento desse processo. Também está presente um olhar sobre como estão associados os atores envolvidos no processo. Tem o objetivo de propiciar a contextualização necessária para a análise dos aspectos relacionais e ideacionais no restante da dissertação.

No capítulo, é apresentado um panorama geral da tramitação da PEC 06/2019 no Congresso Nacional e uma análise acerca da correlação de forças políticas e aglomerados ideológicos presentes no Legislativo brasileiro. Para isso, ele está dividido em três subcapítulos. No primeiro, são tratadas as dinâmicas de tramitação da PEC 06/2019 pelo Congresso Nacional, descrevendo o papel das comissões e das deliberações em Plenário nesse processo, bem como os momentos em que houve possibilidade de disputa política. No segundo, são analisadas as proporções dos partidos classificados em aglomerados ideológicos, evidenciando os diferentes tamanhos dos grupos de atores envolvidos no processo legislativo. E, no último, são analisados os resultados das votações ocorridas durante a tramitação.

3.1 DINÂMICA DE TRAMITAÇÃO PEC 06/2019 NO CONGRESSO NACIONAL E O PAPEL DAS COMISSÕES

Neste subcapítulo, descreve-se a trajetória da PEC 06/2019 no âmbito do Congresso Nacional, desde a sua proposição até a sua aprovação como EC n. 103/2019. Para entender a tramitação da proposta pelo Legislativo federal, optou-se por evidenciar o papel dos atores principais e de cada órgão do Legislativo federal envolvidos no processo de tramitação de uma PEC, apresentando também a cadeia de eventos que constituíram a tramitação estudada, ou seja, descrevendo quando e onde ocorreram as modificações provocadas por emendas, pareceres e relatórios; e quanto ao desfecho das votações.

O Poder Legislativo federal no Brasil é constituído pelo Congresso Nacional, que é formado por duas Casas: a Câmara dos Deputados, composta por 513 deputados federais, e o Senado Federal, formado por 81 senadores da república. Conforme a Carta Magna de 1988, o Congresso Nacional e suas Casas possuem comissões permanentes e temporárias com atribuições previstas no respectivo regimento da Casa ou no ato que resultar sua criação.

A PEC 06/2019 foi proposta ao Congresso Nacional pelo governo Bolsonaro no dia 20 de fevereiro de 2019. No dia seguinte, em regime de tramitação especial⁸, como prevê a legislação em casos de projeto de emenda constitucional, foi despachado para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC-CÂMARA). Essa Comissão tem como função examinar os aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa das propostas que tramitam na Casa. Tanto a Câmara quanto o Senado possuem suas respectivas CCJCs, que funcionam de forma permanente.

A CCJC-CÂMARA recebeu oficialmente o despacho referente à PEC 06/2019 no dia 22 de fevereiro de 2019. A partir do dia 13 de março, começou a receber requerimentos de convocação do ministro da Economia para explicar os detalhes da proposta.

Com um prazo de cinco sessões⁹ de discussão na CCJC-CÂMARA para ser possível a votação de um parecer quanto à admissibilidade da PEC, essa comissão teve como primeira atividade presencial referente à PEC 06/2019 a audiência pública realizada em 3 de abril, com a presença do ministro da Economia. Em nova audiência pública, realizada em 4 de abril, foi a vez de comparecerem, para discutir o tema da reforma da previdência, técnicos como professores de universidades e juristas. Após isso, seguiram-se reuniões ordinárias destinadas ao debate, à apresentação do parecer do relator, ocorrida em 9 de abril, e apresentação e discussão de recursos. No curso dessas reuniões, transcorreram disputas e mudanças que culminaram na aprovação do parecer da CCJC-CÂMARA, no dia 23 de abril de 2019.

No dia 24 de abril, no Plenário da Câmara, a presidência da Casa constituiu a CESP e, subsequentemente, aumentou o número de integrantes da comissão de 34 titulares e 34 suplentes, previsto no regimento da Casa, para 49 titulares e 49 suplentes. Essa mudança no número de membros na comissão está relacionada às demandas de partidos que haviam ficado

⁸ O que significa que tramitou com preferência de apreciação em relação às proposições em tramitação ordinária conforme o Regimento Interno da Câmara dos Deputados – art. 202 c/c 191, I, RICD (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

⁹ Por tramitar em regime de urgência, conforme art. 52, I, RICD.

de fora da primeira formação. Com o objetivo de acelerar o processo de tramitação, o presidente da Câmara decidiu pelo aumento de membros, evitando assim negociações que poderiam se prolongar por vários dias.

A Comissão Especial tem a função de se pronunciar quanto ao mérito da proposta e funciona com um prazo máximo de 40 sessões ordinárias para analisar o texto. Nas dez primeiras sessões, os deputados têm a oportunidade de apresentar emendas a um projeto se tiverem apoio de pelo menos um terço da composição da Câmara, 171 deputados, a cada emenda apresentada.

No dia 13 de junho, findo o prazo de onze sessões, durante as quais foram realizadas 11 audiências públicas, foi apresentado o parecer do relator. O parecer defendia a admissibilidade jurídica e legislativa de emendas oferecidas à PEC; no mérito, rejeitava algumas emendas, enquanto acatava integral ou parcialmente outras, e versava pela aprovação da PEC 06/2019, com substitutivo¹⁰.

Após mais cinco reuniões da CESP para a discussão do parecer, e mais duas reuniões em que ocorreram votações que envolveram requerimentos de adiamento da votação, e o encaminhamento de destaques¹¹, no dia 5 de julho, o parecer reformulado foi aprovado.

A CESP fez mudanças substanciais no projeto do Governo Federal. Nessa fase da tramitação da PEC, houve a retirada da previsão de implantação de um regime de capitalização que substituiria o regime de repartição vigente. Encerrou-se aí a possibilidade de haver uma reforma de caráter estrutural, como pretendia o Executivo.

Após tramitar pela CESP, a PEC 06/2019 chegou ao Plenário da Câmara. No Plenário, emendas à Constituição devem tramitar em dois turnos de votação e obter os votos de pelos menos três quintos dos deputados – 308 votos favoráveis em 513 possíveis. Entre o primeiro e segundo turno, as PECs passam por um período de interstício, que é um prazo de cinco sessões, onde há a possibilidade de inclusão de emendas. Antes de serem votadas em segundo turno no Plenário, as PECs ainda voltam para a Comissão Especial para ajuste de redação.

No dia 12 de julho, a matéria teve sua apreciação concluída, em primeiro turno, com 397 votos favoráveis e 131 contrários, ressalvados os destaques, na forma do substitutivo que fora apresentado pela Comissão Especial.

¹⁰ Quando o relator de determinada proposta introduz mudanças a ponto de alterá-la integralmente, o novo texto ganha o nome técnico de substitutivo.

¹¹ Elementos que não foram para a votação para serem apreciados em separado *a posteriori*.

Os destaques foram debatidos no interstício, quando a proposta também recebeu emendas. Até que, em sessão deliberativa extraordinária do Plenário, no dia 6 de agosto, com o objetivo de acelerar o processo de tramitação, foi aprovado requerimento do deputado Elmar Nascimento (DEM-BA) de redução do interstício de cinco sessões. Na mesma sessão, o texto foi à votação em segundo turno, e obteve 370 votos favoráveis, 124 contrários e uma abstenção, sendo aprovado, ressalvados os destaques. Na próxima sessão do Plenário, no dia 7 de agosto, foram apreciados esses destaques, sendo todos rejeitados.

Após a votação em segundo turno na Câmara, no dia 8 de agosto, a PEC chegou ao Senado Federal, onde tramitou segundo as regras de seu Regimento Interno¹². No Senado, as PECs passam apenas por uma comissão: antes de passarem para o Plenário, tramitam na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJC-SENADO), que dá parecer sobre todos os seus aspectos, pois o Regimento do Senado não distingue admissibilidade e mérito. A comissão tem prazo de 30 dias para dar o parecer. Para propor emendas, a comissão deve ter a assinatura de pelo menos um terço do Senado. Aprovada na CCJC-SENADO, a proposta segue para o Plenário, que abre prazo de cinco sessões para discussão. A aprovação também se dá em dois turnos, com votação favorável mínima de 60% dos senadores em cada um dos turnos. É necessária, portanto, aprovação de 49 dos 81 senadores. O intervalo entre as votações é de, no mínimo, cinco dias.

No caso da PEC 06/2019, o senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), relator da proposta na CCJC-SENADO, defendeu que as emendas que propusessem diretamente alterações no mérito da proposta fossem rejeitadas. Em seu parecer, apresentado no dia 4 de setembro, também defendeu que mudanças quanto ao mérito, referindo-se à demanda de que a reforma fosse aplicada também aos estados e municípios, fossem encaminhadas em outra PEC, nomeada de PEC Paralela. Afirmou que essa medida seria uma solução para que a PEC 06/2019 não tardasse em ser aprovada.

O Parecer da CCJC-SENADO recebeu emendas e foi discutido em Plenário a partir da conclusão dos debates da Comissão, no dia 4 de setembro, até a sua apreciação, em primeiro e segundo turnos, nos dias 1 e 10 de outubro, respectivamente. Após ajustes de redação junto à CCJC-SENADO se deu, no Plenário, a aprovação da redação final da matéria, no dia 23 de outubro.

¹² Regimento Interno do Senado Federal (Resolução do Senado Federal n. 93, de 1970).

A PEC foi aprovada no Senado apenas com alterações promovidas por supressões e emendas de redação. Como essas alterações não foram efetuadas por emendas de mérito, que alterariam a estrutura da proposta, não existiu a necessidade de nova tramitação na Câmara. No dia 21 de novembro de 2019, foi promulgada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional n. 103/2019. O trâmite acima exposto está sintetizado no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Trâmite da PEC 06/2019 no Congresso Nacional

Trâmite da PEC 06/2019 no Congresso Nacional		Período de atuação
C Â M A R A	A Presidência da República entrega a PEC 06/2019 ao Congresso Nacional.	20/02/2019
	A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC-CÂMARA) examinou os aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa da proposta.	22/02/2019 a 23/04/2019
	Comissão Especial (CESP) da Câmara com a função de pronunciar-se quanto ao mérito, discute admissibilidade jurídica e legislativa da proposta do Executivo. Por fim, elaborou e aprovou parecer com substitutivo .	24/04/2019 a 05/07/2019
	Apreciação do Plenário da Câmara em primeiro e segundo turnos pela aprovação do substitutivo da Comissão Especial à PEC 06/2019.	09/07/2019 a 07/08/2019
	Remessa da PEC 06/2019 da Câmara ao Senado Federal.	08/08/2019
S E N A D O	A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJC-SENADO) discute tanto a questão constitucional quanto o mérito da matéria, aprova emendas de redação, e, por fim, no dia 4 de setembro, aprova o parecer.	08/08/2019 a 04/09/2019
	Discussão da matéria do dia 5 de setembro até a apreciação do Plenário do Senado, em primeiro turno, no dia 1 de outubro. Discussão, em segundo turno, do dia 10 de outubro até a aprovação da redação final da matéria em 23 de outubro (Parecer n. 242, de 2019-PLN/SF, da CCJC-SENADO).	05/09/2019 a 23/10/2019

Fonte: Elaboração própria.

3.2 INÍCIO DA LEGISLATURA 2019-2022 NO CONGRESSO NACIONAL: CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS EM AGLOMERADOS IDEOLÓGICOS E A COMPOSIÇÃO DAS CCJCS E DA CESP

Neste subcapítulo, são apresentados os partidos e aglomerados ideológicos que agiam

nos ambientes de decisão do Congresso nos quais a PEC tramitou, detalhando as correlações de forças nos Plenários e nas comissões envolvidas no processo.

A respeito da classificação de partidos em aglomerados ideológico que compunham o Congresso Nacional durante a tramitação da PEC 06/2019, foi necessário fazer escolhas frente ao que o debate presente na literatura recente sobre relevância e posição no espectro político dos partidos políticos brasileiros (RODRIGUES, 2009; TAROUCO & MADEIRA, 2013; MACIEL; ALARCON; GIMENES, 2017; RODRIGUES, 2017) e as novíssimas alterações de posicionamento ideológico das legendas ocorridas após as eleições de 2018. Além disso, houve fusões entre partidos e desfilições em decorrência da indução promovida a partir da promulgação da Emenda Constitucional n. 97 de 2017¹³, que estabelece cláusula de barreira. Além de que, no período, também ocorreram mudanças de nome de partidos.

Tendo em vista a literatura sobre classificação de partidos no espectro político “esquerda e direita” (WIESEHOMEIER & BENOIT, 2007¹⁴; TAROUCO & MADEIRA, 2013; MACIEL; ALARCON; GIMENES 2017) e as mudanças ocorridas após a eleição de 2018, adotou-se a classificação em cinco aglomerados ideológicos presentes no Congresso Nacional durante a tramitação da PEC. Compunham o aglomerado da esquerda as legendas: Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Formavam o aglomerado de centro-esquerda: Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Verde (PV) e Rede Sustentabilidade (REDE). No aglomerado de centro, estavam: Avante (AVANTE), Cidadania (CIDADANIA), Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e Solidariedade (SOLIDARIEDADE). Integravam o aglomerado de centro-direita: Partido da República (PR) – que, em maio de 2019, durante a tramitação da PEC na CESP, mudou o nome para Partido Liberal (PL) –, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Humanista da

¹³ Para cumprir a cláusula de desempenho, os partidos deveriam ter alcançado em 2018 uma bancada de pelo menos nove deputados em nove estados ou um mínimo de 1,5% dos votos válidos para deputado federal distribuídos em pelo menos nove estados e com, ao menos, 1% de votos em cada um deles. Pela regra, essas legendas que não cumprirem a cláusula, perdem direito ao fundo partidário e ao tempo gratuito de rádio e TV no período de 2019 a 2023.

¹⁴ Wiesehomeier e Benoit (2007) utilizam uma escala de 1 a 7, sendo o número 1 a extrema-esquerda e o número 7 a extrema direita. A partir disso, podemos concluir que os números da escala 3 e 5, representam respectivamente a centro-esquerda e a centro-direita. Nessa dissertação se julgou pertinente a utilização dessa grau do espectro, “centro-esquerda” e “centro-direita” por conta da agudização das diferenças entre os partidos após as eleições de 2018.

Solidariedade (PHS) – que, em setembro de 2019, quando a matéria tramitava no Senado, incorporou-se ao Podemos –, Partido Republicano Brasileiro (PRB) – que, em agosto de 2019, mudou o nome para Republicanos (REPUBLICANOS), enquanto a PEC tramitava no Senado –, Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Patriota (PATRIOTA) e Podemos (PODE). E, finalmente, compunham o aglomerado da direita: Democratas (DEM), Partido Novo (NOVO), Partido Social Liberal (PSL), Partido Social Cristão (PSC) e o Progressistas (PP). A classificação adotada está sintetizada no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 – Classificação ideológica dos partidos políticos no Congresso Nacional ao início da tramitação da PEC 06/2019

Esquerda	Centro-Esquerda	Centro	Centro-Direita	Direita
PCdoB* PT PSOL*	PDT PSB PV* REDE	AVANTE* CIDADANIA MDB PMN* PROS SOLIDARIEDADE*	PR/PL PSDB PRB/ REPUBLICANOS PSD PTB* PATRIOTA* PODE/PHS*	DEM NOVO* PSL PSC PP

Anotação: Partidos cuja presença no período estudado se limitava à Câmara dos Deputados ganharam a marcação “*” enquanto os partidos sem marcação estavam presentes em ambas as Casas do Congresso.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da página da Comissão Especial da PEC 06/2019 da Câmara dos Deputados. Disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social>.

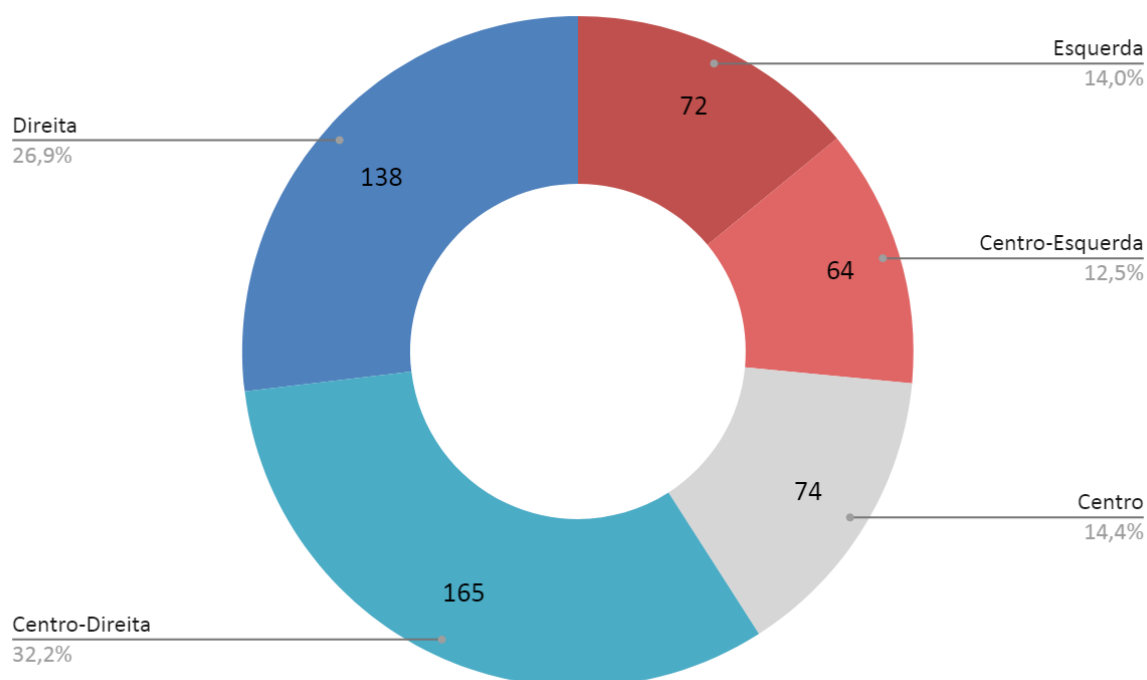
3.2.1 Composição dos Plenários e das Comissões do Congresso Nacional com papel sobre a PEC 06/2019

É apresentada, a seguir, a composição em aglomerados ideológicos dos partidos nas arenas decisórias do Congresso Nacional com papel sobre a PEC 06/2019; bem como se descreve outra dinâmica associativa, que é a formação de blocos parlamentares com o poder de fazer indicações por meio dos líderes para a composição das comissões por onde tramitou a proposta.

O Gráfico 1 a seguir retrata a composição do Plenário da Câmara, no primeiro turno de votação da PEC. Conforme a classificação adotada, é possível observar uma considerável predominância dos aglomerados de direita e centro-direita, que totalizam 59,1% do Plenário (303 deputados). Dado que é necessário dois terços de votos favoráveis da Casa para aprovar

uma PEC, a direita e a centro-direita, principais núcleos de apoio à proposta, necessitavam angariar, em tese, mais 7,6% dos votos (39 deputados), junto aos demais partidos, para realizar a mudança constitucional, alcançando assim o um terço necessário de votos (171 deputados). Observe-se que os aglomerados de esquerda e de centro-esquerda, que se opunham mais fortemente à PEC, somados chegavam a apenas 26,5% do Plenário (136 deputados). Entretanto, a proporção de votos a conquistar para barrar a proposta era menor que a necessária aos blocos da direita e centro-direita. A esquerda e a centro-esquerda precisavam de mais 6,8% dos votos (35 deputados) para barrar a aprovação da mudança constitucional. Mesmo assim, não tiveram sucesso. O bloco de centro constituía-se como o principal fiel da balança na disputa por votos, e ele pendeu para o apoio à aprovação da PEC.

Gráfico 1 – Composição do Plenário da Câmara dos Deputados em cinco aglomerados ideológicos ao início da tramitação da PEC 06/2019



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da página da Comissão Especial da PEC 06/2019 da Câmara dos Deputados. Disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social>.

Os aglomerados ideológicos são formados tendo em vista uma classificação analítica realizada no exame dos dados. No entanto, existem agrupamentos de partidos concretos que estão inseridos na dinâmica de funcionamento da Câmara. São os blocos parlamentares, que

podem ser transitórios e vir a se dissolver. São compostos por partidos, que apresentam menor coesão ideológica entre si se comparados aos aglomerados ideológicos, embora exista certa correspondência entre os partidos que compõem os três blocos parlamentares que vieram a ser formados ao início da legislatura 2019-2022 e a conformação partidária dos aglomerados ideológicos.

Cada bloco parlamentar, ou cada partido que opte por não integrar um bloco, define um parlamentar como seu líder, que tem a prerrogativa de orientar os deputados que o integram nas votações e de indicar membros para as comissões. O número de indicações é proporcional ao número de deputados que fazem parte do bloco. A ordem de indicação também depende do tamanho dos blocos parlamentares, que vai do maior para o menor número de parlamentares.

Em 1º de fevereiro de 2019, dia da posse da atual legislatura, foram registrados os seguintes blocos parlamentares: o maior, formado pelo DEM, MDB, PMN, PP, PR, PRB, PSC, PSD, PSDB, PSL e PTB, com 301 parlamentares, situado mais à direita do espectro político; o segundo, constituído por Avante, Cidadania, Patriota, PDT, Podemos, PROS, PV e Solidariedade, totalizando 105 deputados, mais próximo ao centro, mas com partidos que poderiam ser classificados como de centro-esquerda; e o menor, formado pelo PSB, PSOL, PT e Rede com 97 parlamentares, com partidos mais à esquerda. Dois partidos não integraram blocos: o Partido Novo, com oito deputados, e o Partido Trabalhista Cristão (PTC)¹⁵, com dois.

A mesa diretora e a presidência da Câmara de Deputados e do Congresso Nacional foram escolhidas nos primeiros meses de 2019. Foi eleito presidente o deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ). Para a 1ª vice-presidência, foi escolhido o deputado Marcos Pereira (PRB-SP). Esse deputado substitui o presidente em casos de afastamentos e é responsável por elaborar pareceres sobre os requerimentos apresentados pelos parlamentares. Também pode substituir a presidência da Câmara, em eventuais ausências do presidente e 1º vice-presidente, o 2º vice-presidente, cargo para o qual foi eleito o deputado Luciano Bivar (PSL-PE).

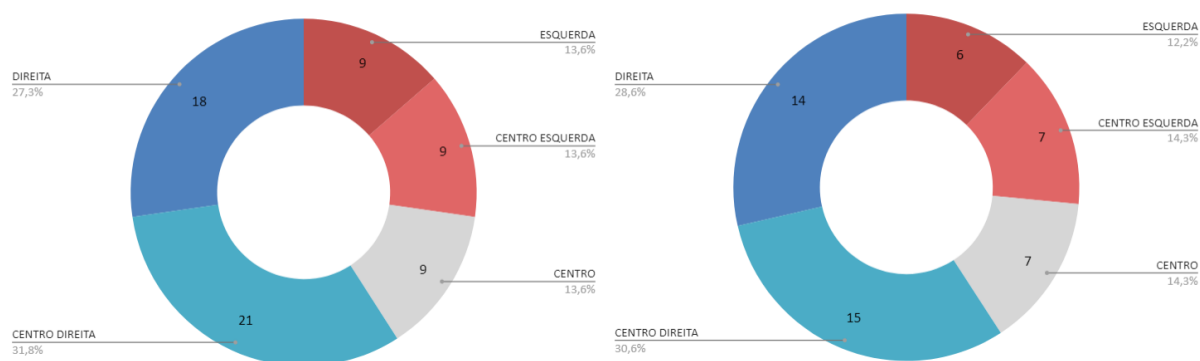
Com essa composição do Plenário, de blocos parlamentares e mesa diretora, a definição de membros para integrar a CCJC-CÂMARA e a CESP foi controlada pelos

¹⁵ Devido à aplicação da cláusula de barreira (EC 97/2017), liberando a transferência partidária para os parlamentares de partidos que não atingiram o desempenho mínimo de votos previsto pela EC, o PTC perdeu seus dois parlamentares, um para o Podemos e o outro para o Republicanos ainda em fevereiro de 2019.

partidos integrantes dos aglomerados ideológicos de direita e de centro-direita. Além disso, o ritmo acelerado de tramitação da PEC foi ditado pelos partidos desses aglomerados, com rigoroso cumprimento de prazos e supressão do período de interstício do Plenário entre o primeiro e segundo turnos de votação.

O Gráfico 2 demonstra que a predominância desses aglomerados era similar a observada no Plenário tanto na CCJC-CÂMARA, primeira comissão a analisar a PEC na Casa, gráfico da esquerda; como na CESP, gráfico da direita.

Gráfico 2 – Composição da CCJC (esq.) e CESP (dir.) da Câmara dos Deputados em cinco aglomerados ideológicos durante a tramitação da PEC 06/2019



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da página da Comissão Especial da PEC 06/2019 da Câmara dos Deputados. Disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social>.

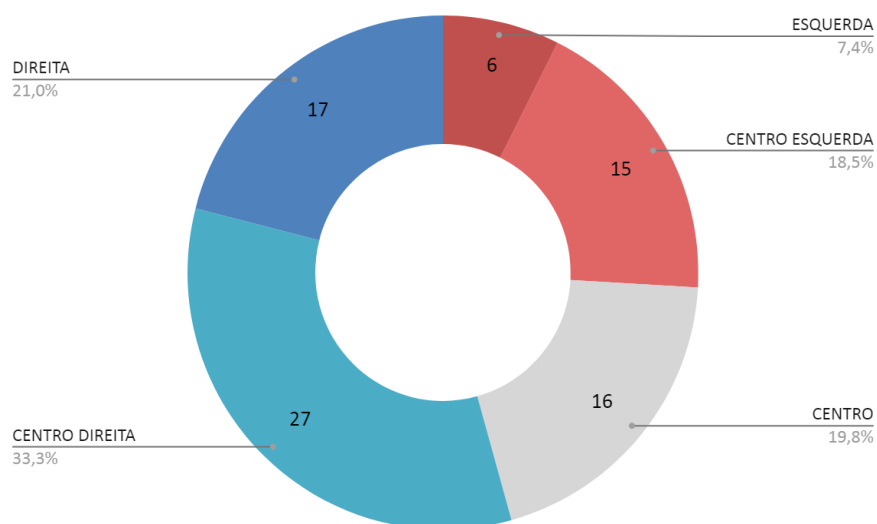
Adicionalmente, quando da discussão e aprovação da PEC, a presidência da CCJC-CÂMARA estava com o deputado Felipe Francischini (PSL-PR) e a relatoria, com o deputado Marcelo Freitas (PSL-MG). Na CESP, a presidência foi do deputado Marcelo Ramos (PL-AM) e a relatoria, do deputado Samuel Moreira (PSDB-MG). Portanto, os dois cargos mais importantes, nas duas comissões, foram ocupados por parlamentares que integravam os aglomerados de direita e de centro-direita, respectivamente.

3.2.2 Composição do Plenário e da CCJC do Senado durante a tramitação da PEC 06/2019

Neste ponto, são abordadas as composições do Plenário e da CCJC do Senado Federal nos períodos afetos à tramitação da PEC 06/2019 pelo órgão legislativo que é considerado a Casa Revisora do Congresso Nacional.

O Senado é composto por um número menor de parlamentares do que a Câmara dos Deputados. São 81 senadores em comparação com 513 deputados. Quando da tramitação da PEC 06/2019, no Senado havia 16 partidos, enquanto a Câmara contava com 25. Como mostra o Gráfico 3 a seguir, a distribuição dos senadores por aglomerados ideológicos era um pouco diferente daquela encontrada na Câmara. Os aglomerados de direita e de centro-direita somados compõem 54,3% do Senado (17 senadores de direita e 27 de centro-direita), quando na Câmara eram 59,1%. O centro, no Senado, correspondia a 19,8% da Casa (16 senadores), maior, portanto, do que na Câmara, na qual representavam 14,4%. Os aglomerados de esquerda e de centro-esquerda somados apresentavam proporção similar no Senado e na Câmara (25,9% e 26,5%, respectivamente), porém, a centro-esquerda no Senado tinha representação proporcional superior à da esquerda, enquanto o centro detinha um percentual maior de senadores do que de deputados, em comparação à proporção encontrada na Câmara.

Gráfico 3 – Composição do Plenário do Senado Federal em aglomerados ideológicos durante a tramitação da PEC 06/2019



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da página da Comissão Especial da PEC 06/2019 da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social>.

O controle do aglomerado de direita e de centro-direita sobre o Senado expressou-se,

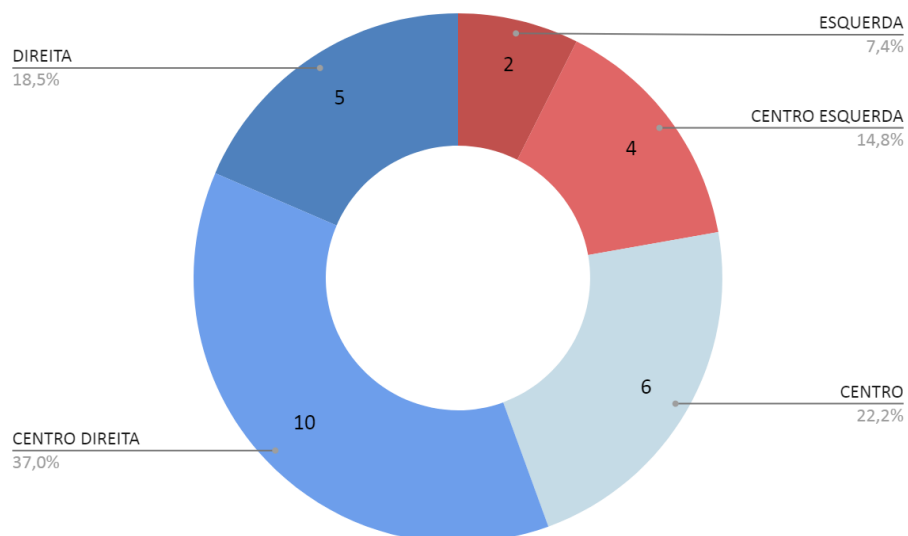
inicialmente, na eleição de Davi Alcolumbre (DEM-AP) para a presidência da Casa. Da mesma forma que ocorreu na Câmara, no Senado os membros das comissões foram indicados pelos blocos parlamentares, distintos aos da Câmara, ou por partidos que não integram esses blocos. A ordem e a proporção das indicações também dependeram do tamanho dos blocos parlamentares, que vai do maior para o menor em número de parlamentares.

No dia 2 de fevereiro, no momento de formação das comissões e mesa diretora do Senado em 2019, os blocos parlamentares e partidos que optaram por não integrar os blocos tinham a seguinte composição e tamanho: Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PP e REPUBLICANOS) com 20 senadores; o Bloco Parlamentar Podemos, PSDB e PSL (PODE, PSDB e PSL) com 18; o Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PSB, CIDADANIA e PDT) com 14, o PSD – sozinho – com 10, o Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PROS e PT) com 10; e o Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PSC e PL) com 9 senadores.

A partir de indicações desses blocos e partidos, os principais cargos com poder de decisão durante a tramitação da PEC pelo Senado expressavam um quadro favorável à aprovação. Enquanto a ocupação da presidência da comissão coube à senadora Simone Tebet (MDB-MS), a relatoria da PEC ficou a cargo do senador Tasso Jereissatti (PSDB-CE). O aglomerado de centro, ao qual pertencia a senadora Simone Tebet tendeu, ao longo de todo o processo de tramitação, a se aliar aos aglomerados de direita e de centro-direita, na defesa da necessidade da Reforma e nas votações. Assim, a condução da senadora à presidência da comissão envolveu negociações nas quais os dois aglomerados mais à direita do espectro político foram predominantes.

A predominância da direita e da centro-direita se fez sentir na composição da CCJC-SENADO, como pode ser observado no gráfico a seguir.

Gráfico 4 – Composição da CCJC do Senado durante a tramitação da PEC 06/2019



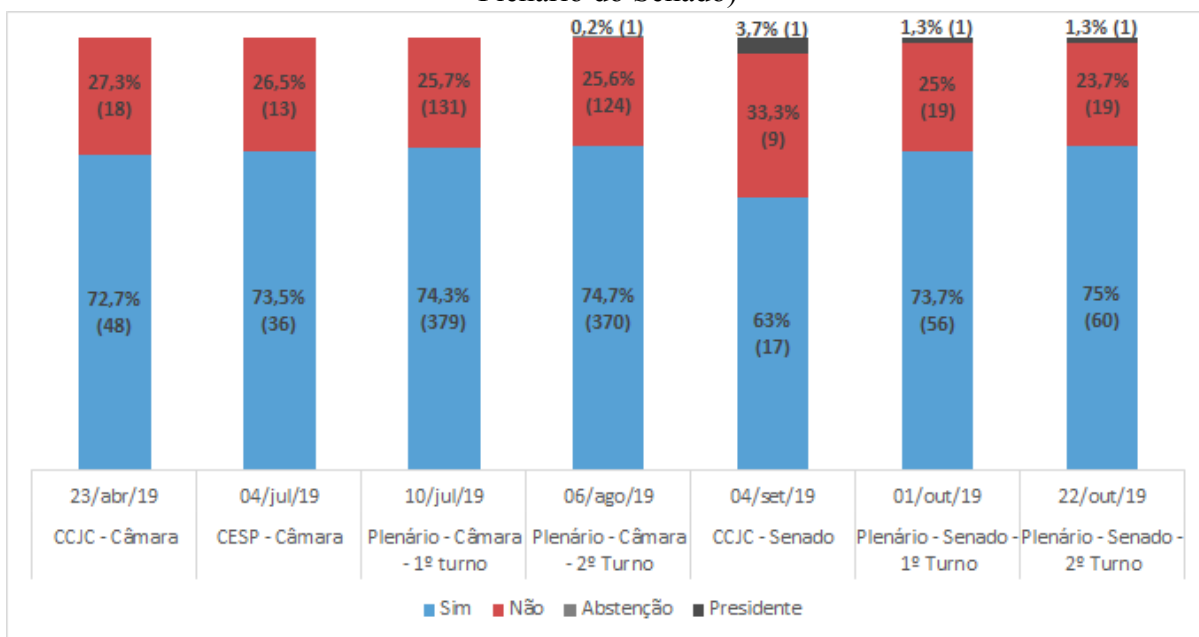
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da página da Comissão Especial da PEC 06/2019 da Câmara dos Deputados. Disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social>.

Assim como na Câmara, o controle da centro-direita e da direita conduziu ao controle dos principais cargos e a maioria de membros no Plenário e na CCJC do Senado. Portanto, a análise sobre os aglomerados ideológicos e a composição dos principais cargos com poder de decisão no período estudado demonstram que a balança de forças políticas em todas as arenas decisórias do Legislativo por onde tramitou a PEC 06/2019 pedia para a direita do espectro ideológico. Para verificar como essa predominância da direita nesse processo se refletiu nos momentos decisórios, o próximo subcapítulo oferece uma síntese das votações ocorridas durante a tramitação da proposta.

3.2.3 Síntese das principais votações envolvendo a PEC 06/2019 no Congresso Nacional

Dada a predominância da centro-direita e da direita sobre a legislatura do Congresso Nacional que analisou a PEC 06/2019; considerando também que os partidos desses aglomerados foram os únicos a orientar voto favorável à aprovação da proposta nas instâncias decisórias do parlamento; o Gráfico 5 pode dar indícios da importância da orientação ideológica dos partidos no caso da tramitação da PEC 06/2019.

Gráfico 5 – Resultados das votações pela aprovação, ressaltados os destaques, da PEC 06/2019 nas principais instâncias decisórias do Congresso Nacional (CCJC-CÂMARA, CESP, ambos os turnos no Plenário da Câmara, CCJC-SENADO e ambos os turnos no Plenário do Senado)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da página da Comissão Especial da PEC 06/2019 da Câmara dos Deputados. Disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social>.

No Plenário da Câmara, é preciso maioria qualificada de dois terços (66,6%) e mais um dos votos dos parlamentares para aprovar a PEC, enquanto no Plenário do Senado é necessário 60% e mais um dos votos para aprovar. Já nas comissões de ambas as Casas, a exigência é a mesma: a maioria simples de votos, ou seja, de 50% e mais um da totalidade dos membros de cada comissão. Considerando esses critérios, é possível observar, em todas as votações, placares de votações que superaram consideravelmente o mínimo necessário para a aprovação.

Na composição da CCJC-CÂMARA, a soma da esquerda com a centro-esquerda totalizava proporção muito semelhante à parcela de votos “não” quanto à aprovação do Relatório da PEC. O mesmo fenômeno fica ainda mais nítido quando comparada a proporção dos membros de esquerda e centro-esquerda na Comissão Especial com o percentual de votos “não” sobre a aprovação do relatório, votações em que ambos os percentuais eram de 26,5%. Essas aproximações entre os aglomerados ideológicos e o resultado das votações também se reproduziu nas demais votações durante a tramitação da proposta.

As votações durante a tramitação da PEC 06/2019 corroboram a constatação de que

existia um contexto favorável à aprovação no âmbito dos espaços de decisão do Congresso Nacional, e isso fica nítido se analisarmos como nessas decisões os votos favoráveis ultrapassaram significativamente o número necessário para a aprovação segundo os critérios dos espaços decisórios de ambas as Casas do Legislativo federal. Também sugeriu a existência de um contexto favorável para a aprovação as grandes proporções de parlamentares membros de partidos classificados em aglomerados ideológicos de direita e centro-direita, que, em tese, seriam o principal núcleo de apoio da PEC 06/2019 entre os parlamentares, em cada um dos espaços de decisão do Congresso Nacional durante o processo de tramitação.

As análises realizadas durante este capítulo reforçam a problemática desta dissertação, trazendo à tona o seguinte questionamento: se as proporções dos aglomerados ideológicos fizeram pender as instâncias do Congresso Nacional para a direita e centro-direita, favorecendo a aprovação dos relatórios da proposta ao longo de sua tramitação, o que poderia explicar a ocorrência de uma mudança tão significativa no texto da proposta, como a que ocorreu na CESP, ou seja, a queda da previsão de um regime de capitalização no lugar do regime de repartição?

4 ATORES COLETIVOS E A DISPUTA EM TORNO DA PEC 06/2019 NA COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Este capítulo apresenta a análise das três entrevistas com atores que participaram das discussões sobre a capitalização no âmbito da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, bem como dos documentos e discursos relacionados à tramitação da PEC 06/2019 pela mesma comissão. Com isso, pretendeu-se analisar o papel de diferentes atores coletivos na disputa sobre a PEC 06/2019 na CESP. Conforme anteriormente exposto, o percurso analítico foi iniciado com a obtenção, organização e análise de dados secundários e, ao final, foi sucedido pela obtenção e análise de dados primários, para atingir os objetivos da pesquisa.

Os dados secundários analisados neste capítulo foram obtidos principalmente a partir da página da Comissão Especial da reforma no portal da Câmara dos Deputados, onde é possível ter acesso a todos os requerimentos, votos em separado, registros das reuniões e o relatório final da CESP. Também se lançou mão de se pesquisar sobre as características dos parlamentares e de atores coletivos que participaram dos debates.

O relatório da CESP (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a) foi o documento que funcionou como referência principal das análises do capítulo, pois foi nessa comissão em que ocorreu a mudança que é objeto desta dissertação, ou seja, a queda da previsão da substituição do sistema previdenciário de repartição por um sistema de capitalização. O referido documento está estruturado da seguinte forma: 1) primeiro é apresentada a PEC 06/2019 da forma como ela chegou à CESP depois de ter tramitado pela CCJC, que, por sua vez, examinou a admissibilidade da proposta; 2) em seguida, são apresentados resumos das falas dos/as principais convidados/as para as 11 audiências públicas e de um seminário internacional, totalizando resumos de 51 expositores/as; 3) a seguir o documento apresenta um resumo da Exposição de Motivos n. 29/2019, datada de 20 de fevereiro de 2019, assinada pelo ministro da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes, documento que acompanhou, como instrução da PEC 06/2019, de autoria do presidente da república – encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem n. 55/2019; 4) ao final, o relatório faz referência às 277 emendas apresentadas como sugestões de alteração do texto original e que estão descritas uma a uma em Quadro Descritivo das Emendas à PEC 06/2019, seguido de afirmação de que todas estas foram devidamente analisadas e consideradas na elaboração do

relatório; cita também as emendas que foram consideradas insubsistentes por não conterem número suficiente de assinaturas de parlamentares; e é concluído com um capítulo denominado “voto”, que apresenta o voto do relator, que trouxe consigo mudanças substanciais sobre diversos pontos da PEC 06/2019, alterando-a a ponto de o voto do parecer receber o nome técnico relatório “com substitutivo”. O capítulo também examina as argumentações contra e a favor das mudanças. Entre essas mudanças, encontra-se a decisão da queda da substituição do regime previdenciário de repartição por um regime previdenciário de capitalização.

Os subcapítulos seguintes possuem o intuito de dar conta de entender: quais os tipos de atores foram mais relevantes nesse processo de debate na CESP; o papel do conhecimento técnico durante esse processo; e como foi o debate de ideias quanto à tramitação da PEC 06/2019 durante a CESP, com destaque à questão da capitalização.

4.1 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, O SEMINÁRIO INTERNACIONAL E A INFLUÊNCIA DE ATORES COLETIVOS SOBRE OS DEBATES DA CESP

No capítulo anterior, foi possível verificar a predominância dos aglomerados da direita e da centro-direita sobre os demais aglomerados ideológicos, o que indicava um contexto favorável à aprovação da PEC no âmbito dos espaços de decisão do Congresso Nacional. Este subcapítulo contém a investigação sobre o papel dos atores coletivos no debate da Comissão Especial, que foi o espaço de decisão onde ocorreu a queda da previsão da substituição do regime previdenciário de repartição por um regime de capitalização. Se, no capítulo anterior, foi analisada a correlação de forças em termos de votos para aprovação ou rejeição da matéria pelos espaços legislativos, nesta etapa da investigação sobre os dados da tramitação da PEC 06/2019 são examinadas as ações dos diferentes atores coletivos articulados para influenciar no debate ideacional durante esse momento do processo de reforma constitucional.

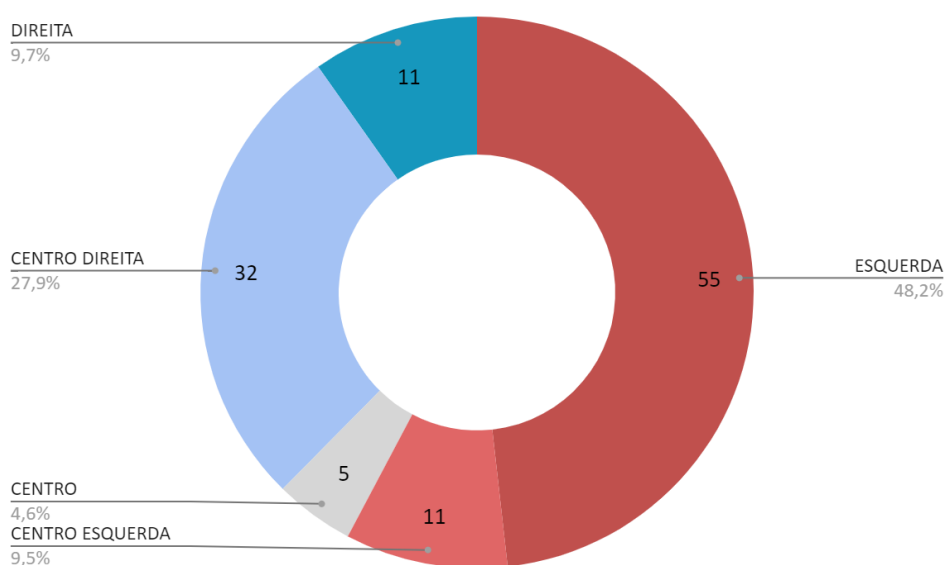
Uma comissão especial é um espaço de deliberação sobre o mérito de uma matéria, portanto, para além da quantidade de votos dos aglomerados ideológicos, a quantidade e a qualidade das intervenções dos diferentes grupos influenciam na elaboração do relatório da comissão. A tarefa de fazer a síntese dos debates nesse documento final que é apreciado por deliberação na fase final da comissão especial é do relator. Como vimos anteriormente, o

relator da CESP foi o deputado Samuel Moreira (PSDB-MG), do aglomerado ideológico de centro-direita.

4.1.1 Audiências Públicas da Comissão Especial da PEC 06/2019

Apesar dos aglomerados ideológicos de esquerda e de centro-esquerda serem minoria na CESP, foram eles que mais fizeram requerimentos de convite de participantes nas audiências públicas. O regramento sobre as comissões especiais exige a realização de audiências públicas para a construção do relatório final, o que permitiu que os aglomerados de esquerda e centro-esquerda ocupassem um maior espaço no debate sobre a PEC, como pode ser observado no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Requerimentos de convidadas/os em audiências públicas da CESP por aglomerado ideológico



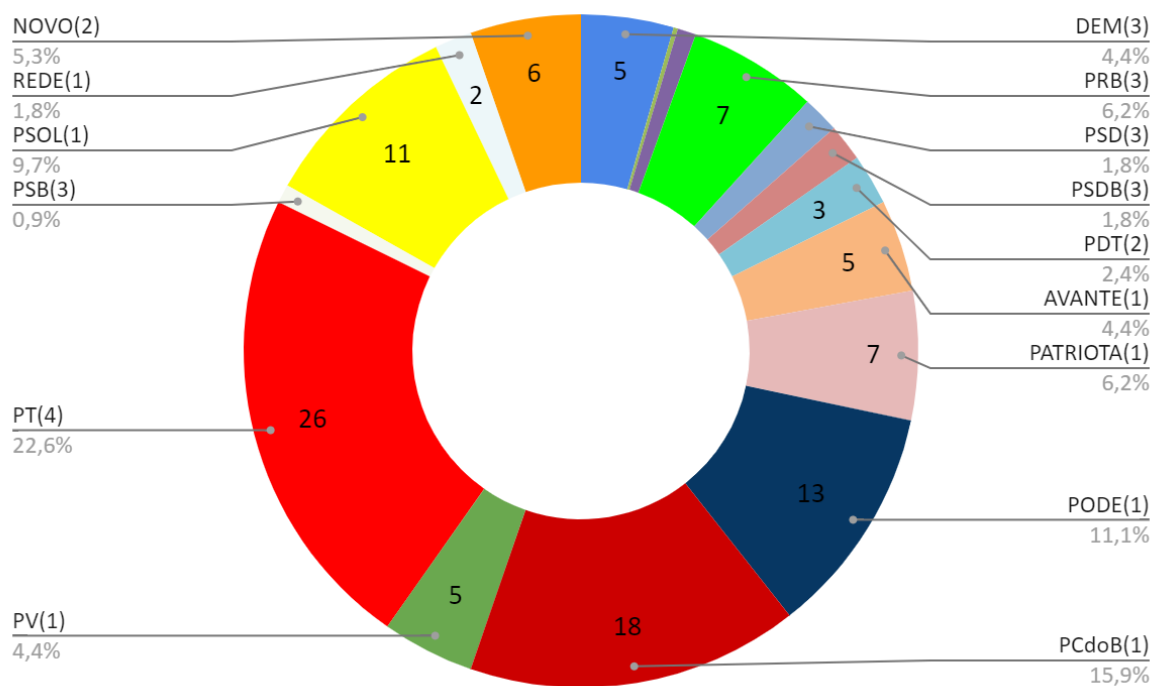
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da página da Comissão Especial da PEC 06/2019 da Câmara dos Deputados. Disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social>.

Se na CESP o aglomerado ideológico de esquerda representava 12,2%, em números de convites aprovados para participação nas audiências públicas, a proporção foi de 48,2%.

Outra forma de perceber a influência dos aglomerados ideológicos de esquerda e centro-esquerda no debate sobre a PEC 06/2019 na CESP é analisando o número de requerimento de convidados/as para as audiências públicas por partidos individualmente. No

Gráfico 7, pode-se perceber que o PCdoB, que contava com apenas uma parlamentar na comissão, conseguiu ser a segunda agremiação partidária que mais aprovou requerimentos nesse sentido.

Gráfico 7 – Requerimentos de convidadas/os em audiências públicas da Comissão Especial da PEC 06/2019 por partido político



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da página da Comissão Especial da PEC 06/2019 da Câmara dos Deputados. Disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social>.

4.1.2 Tipos de Convidados/as das Audiências Públicas e Suas Contribuições ao Debate

Durante as onze sessões da CESP que contaram com audiências públicas para debater a proposta do governo, diferentes tipos de atores foram convidados pelos membros da comissão. Entre eles, membros do Governo Federal, representantes de sindicatos de trabalhadores, acadêmicos e burocratas concursados em cargos de elevada *expertise*. Na Tabela 4 a seguir, podem ser vistas a quantidade e a origem dos atores que participaram dessas audiências, bem como os temas tratados em cada uma delas.

Tabela 1 – Convidados das audiências públicas da CESP da PEC 06/2019, por instituição de origem ou tipo e posição em relação à PEC advinda da CCJC - Número

z\ Origem Institucional ou Tipo de Participantes Convidados para as Audiências Públicas da CESP	Dia de Maio de 2019											Total
	8	9	14	15/	16	21	22	23	28	29	30	
	Apresentação Geral*	Orçamento e Financiamento da Previdência Social	RPPS	RGPS	Pessoas em trabalhos com condições prejudiciais à saúde; com deficiência e invalidez	BPC/ Abono	Trab. Rural	Categorias que se aposentam mais cedo	Mulheres	Capitalização	Transição e Desconstitucionalização	
Governo Federal	4	1	1	1	1	2	2	1	1	1	2	17
Governos Estaduais	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Governos Municipais	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Academia	0	1	1	0	0	1	1	0	2	3	0	9
Sindicatos, Centrais Sindicais, Defesa de Direitos e Mobilização Social	0	1	1	0	1	0	1	2	0	0	0	6
Burocratas Concursados em Cargos de Elevada <i>Expertise</i>	0	1	0	3	2	1	0	1	1	1	2	12
Total de Convidados	4	4	4	4	4	4	4	5	4	5	4	46
Favorável	4	1	2	2	1	2	2	2	2	2	2	22
Contrário	0	3	2	2	3	2	2	3	2	3	2	24

*Dos 4 convidados no dia 8 de maio, quando da Apresentação da PEC, apenas o ministro Paulo Guedes e o secretário especial de Previdência e Trabalho Rogério Marinho conseguiram falar, por conta do alto número de intervenções dos parlamentares durante toda a audiência que iniciou no horário das 14h30 e terminou somente às 22h15. (Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55395>). Fonte: Elaboração própria com base nos dados da página da Comissão Especial da PEC 06/2019 da Câmara dos Deputados. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social>.

Cada uma das onze sessões discutiu um tema diferente, desde a apresentação geral da PEC, feita pelos membros do Governo Federal, até o debate sobre a transição e desconstitucionalização do regramento da previdência social, contido na proposta. Os representantes institucionais e *experts* acadêmicos ou da burocracia variaram conforme a questão em debate. No entanto, na apresentação geral, somente o Governo Federal teve representantes, enquanto a audiência pública sobre o tema da capitalização contou com um expositor do Governo Federal, três acadêmicos e um burocrata concursado em cargo de elevada *expertise*. Ao fim das audiências públicas, percebe-se a ocorrência de 22 depoimentos favoráveis à reforma e 24 depoimentos contrários à reforma conforme as alegações dos parlamentares durante as deliberações sobre os convites. Apesar do presidente da CESP ter afirmado em uma das sessões que buscava equilibrar o máximo possível o número de expositores favoráveis e contrários, é perceptível uma posição majoritariamente contrária dos convidados da sociedade civil em relação à PEC da forma como ela chegou à CESP, considerando que, das 22 pessoas favoráveis à PEC, 17 eram membros nomeados do governo Bolsonaro.

O Quadro 3 apresenta um detalhamento do tipo de convidado, conforme o tema de cada audiência pública em debate, com o nome completo do evento, o nome dos convidados e seus respectivos cargos e instituições/entidades. É possível observar no quadro que, na terceira e na sétima audiências públicas da CESP, com o tema do Regime Próprio de Previdência Social e da Aposentadoria do Trabalhador Rural, respectivamente, foram convidados o vice-presidente da Sociedade Brasileira de Previdência Social (SBPS), Luiz Alberto dos Santos, e a presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), Jane Lúcia Wilhelm Berwanger.

Quadro 3 – Detalhamento de convidados para as audiências públicas da CESP da PEC 06/2019

Tipo de Ator	Audiência Pública da CESP	Convidada (o) / Cargo-Entidade
Governo Federal	1ª - Apresentação geral (08/05/2019)	- Paulo Roberto Nunes Guedes, Ministro da Economia; - Rogério Marinho, Secretário Especial de Previdência e Trabalho; - Bruno Bianco Leal, Secretário Especial Adjunto de Previdência e Trabalho; - Leonardo José Rolim Guimarães, Secretário de Previdência.

	3ª - Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, dos Estados e dos Municípios (14/05/2019)	- Naron Gutierre Nogueira, Secretário Adjunto de Previdência no Ministério da Economia.
	4ª - Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (15/05/2019)	- José Celso Cardoso Júnior, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
	5ª - Aposentadoria da pessoa submetida a condições prejudiciais à saúde, aposentadoria da pessoa com deficiência e aposentadoria por invalidez (16/05/2019)	- Felipe Mêmolo Portela, Diretor de Programa na Secretaria Especial de Previdência e Trabalho no Ministério da Economia.
	6ª - Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Abono Salarial (21/05/2019)	- Arthur Bragança de Vasconcellos Weintraub, Assessor Especial da Presidência da República; - Leonardo Alves Rangel, Diretor de Programa na Secretaria Especial de Previdência e Trabalho no Ministério da Economia.
	7ª - Aposentadoria do Trabalhador Rural (22/05/2019)	- Bruno Bianco Leal, Secretário Especial Adjunto de Previdência e Trabalho no Ministério da Economia; - Marina Brito Battilani, Presidente da FUNDACENTRO (Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho).
	8ª - Categorias com critérios diferenciados de aposentadoria (23/05/2019)	- Naron Gutierre Nogueira, Secretário Especial Adjunto de Previdência do Ministério da Economia.
	9ª - Aposentadoria das Mulheres (28/05/2019)	- Solange Paiva Vieira, Presidente da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).
	10ª - Regime de Capitalização e Avaliação Atuarial (29/05/2019)	- Leonardo José Rolim Guimarães, Secretário de Previdência no Ministério da Economia.
	11ª - Transição e Desconstitucionalização (30/05/2019)	- Bruno Bianco Leal, Secretário Especial Adjunto de Previdência e Trabalho no Ministério da Economia; - Felipe Mêmolo Portela, Diretor de Programa na Secretaria Especial de Previdência e Trabalho no Ministério da Economia.
Executivo Estadual	8ª - Categorias com critérios diferenciados de aposentadoria (23/05/2019)	- Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária de Fazenda do Estado de Goiás.
Executivo Municipal	3ª - Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, dos Estados e dos Municípios (14/05/2019)	- Marinaldo Fernandes Maciel, Presidente do Instituto de Previdência Social do Município de Campinas, representando a Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

Burocratas concursados em cargos de elevada <i>expertise</i>	2ª - Orçamento e Financiamento da Previdência Social (09/05/2019)	- Pedro Fernando de Almeida Nery Ferreira, Consultor Legislativo do Senado Federal.
	4ª - Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (15/05/2019)	- Bráulio Santiago Cerqueira, Secretário Executivo do Sindicato Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle - UNACON; - Fábio Giambiagi, Economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); - José Celso Cardoso Júnior, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
	5ª - Aposentadoria da pessoa submetida a condições prejudiciais à saúde, aposentadoria da pessoa com deficiência e aposentadoria por invalidez (16/05/2019)	- Carlos Fernando da Silva Filho, Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT); - Mário Augusto Carboni, Procurador da Fazenda, Coordenador-Geral de Assuntos Tributários na Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Tributária e Previdenciária da PGFN.
	6ª - Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Abono Salarial (21/05/2019)	- Luciana de Barros Jaccoud, Pesquisadora no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
	8ª - Categorias com critérios diferenciados de aposentadoria (23/05/2019)	- Luciano Soares Leiro, Vice-Presidente da Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal.
	9ª - Aposentadoria das Mulheres (28/05/2019)	- Joana Mostafa, Pesquisadora no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
	10ª - Regime de Capitalização e Avaliação Atuarial (29/05/2019)	- Sérgio Guimarães Ferreira, Departamento de Pesquisa Econômica no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
	11ª - Transição e Desconstitucionalização (30/05/2019)	- Floriano Martins de Sá Neto, Presidente da ANFIP; - Rudinei Marques, Presidente do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE).
Academia	2ª - Orçamento e Financiamento da Previdência Social (09/05/2019)	- Eduardo Fagnani, Professor do Instituto de Economia da Unicamp; - Paulo Tafner, Economista Pesquisador da FIPE/USP.
	3ª - Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, dos Estados e dos Municípios (14/05/2019)	- Luiz Alberto dos Santos, Vice-Presidente da Sociedade Brasileira de Previdência Social (SBPS) (associação civil de cunho científico-jurídico).
	6ª - Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Abono Salarial (21/05/2019)	- Pedro Rossi, Professor do Instituto de Economia da Unicamp.

	7ª - Aposentadoria do Trabalhador Rural (22/05/2019)	- Jane Lúcia Wilhelm Berwanger, Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP).
	9ª - Aposentadoria das Mulheres (28/05/2019)	- Denise Lobato Gentil, Professora na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); - Zélia Luiza Pierdoná, Professora na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.
	10ª - Regime de Capitalização e Avaliação Atuarial (29/05/2019)	- Fábio Zambitte, Professor Titular do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC) e Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); - Guilherme Santos Mello, Professor do Instituto de Economia da Unicamp; Hélio Zylberstajn, Professor de Economia na USP e Pesquisador na FIPE/USP.
Sindicatos, Centrais Sindicais, Defesa de Direitos e Mobilização Social	2ª - Orçamento e Financiamento da Previdência Social (09/05/2019)	- Eduardo Moreira, Engenheiro Civil, Conferencista.
	3ª - Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, dos Estados e dos Municípios (14/05/2019)	- Luciano Fazio, Consultor e Especialista em Previdência Social do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).
	5ª - Aposentadoria da pessoa submetida a condições prejudiciais à saúde, aposentadoria da pessoa com deficiência e aposentadoria por invalidez (16/05/2019)	- Janilda Guimarães de Lima, Procuradora do Trabalho representando a Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down (FBASD).
	7ª - Aposentadoria do Trabalhador Rural (22/05/2019)	- Aristides Veras dos Santos, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).
	8ª - Categorias com critérios diferenciados de aposentadoria (23/05/2019)	- Eduardo Buermann Ferreira, Assessor Político e Jurídico na Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); - Gilson Luiz Reis, Coordenador-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE).

Fonte: Elaboração própria com base em dados do relatório da CESP (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

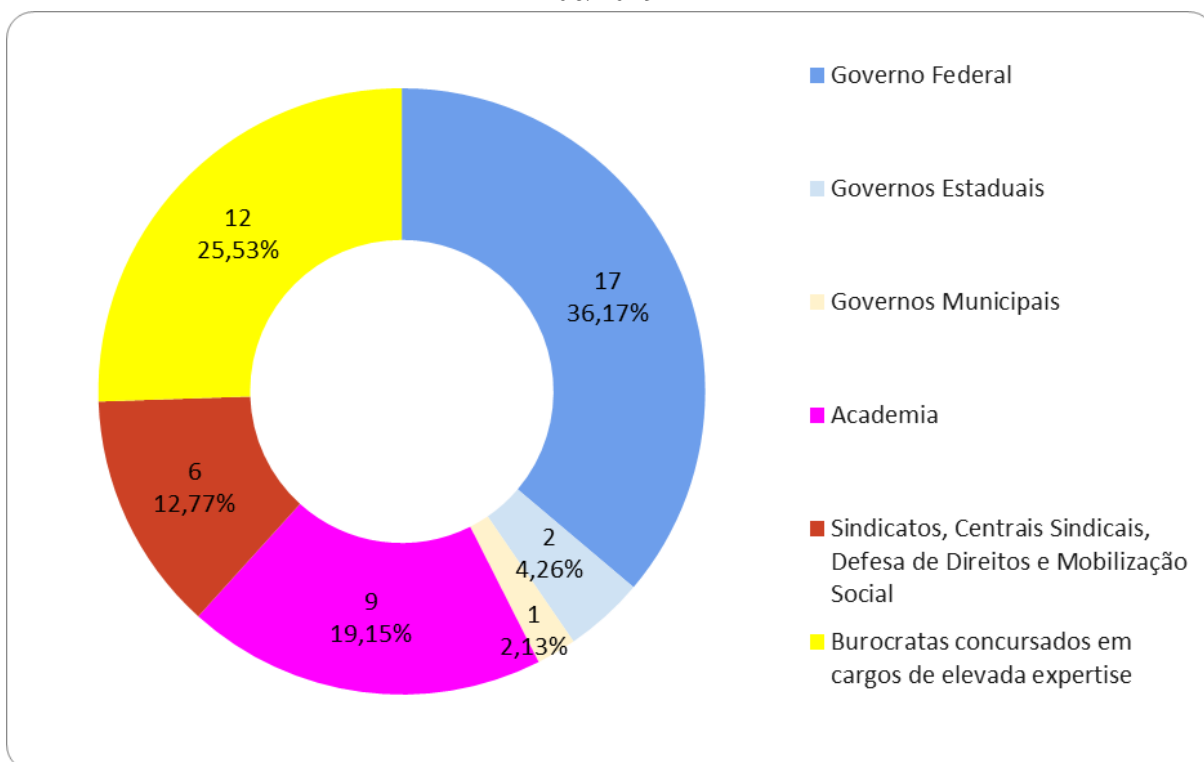
Quanto à SBPS, optou-se por a enquadrar na categoria Academia, pois, em sua apresentação, consta que a SBPS é uma associação não governamental voltada ao estudo, pesquisa, informação e capacitação na área da previdência social. Sobre o IBDP, é interessante observar os objetivos da entidade escritos em seu estatuto: planejamento, produção e edição de obras e materiais informativos relativos à seguridade social e outros

temas jurídicos; atuar junto aos poderes públicos visando o aperfeiçoamento da legislação e das normas, bem como o cumprimento das leis relativas à seguridade social em atenção à efetividade da norma; atuar judicial ou extrajudicialmente na defesa de quaisquer direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos; promover estudos, pesquisas e eventos relacionados com a seguridade social; promover o intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos e de capacitação com profissionais e entidades no Brasil e no exterior na área de direito previdenciário. Tanto a SBPS quanto o IBDP são atores coletivos que integram comunidade epistêmica que trata da previdência social, e a considera um direito de cidadania, e do direito previdenciário, participando do debate público com uma reivindicação de autoridade decorrente de sua *expertise* em relação a um conhecimento politicamente relevante dentro de um domínio ou área temática, buscando construir as abordagens e regulamentações que estabelecem e reforçam a legitimidade de suas ideias (HAAS, 1998) (MARGARITES, 2019) (NEVES & GÓMEZ-VILLEGAS, 2020).

As audiências públicas foram objeto de disputa no momento dos convites aos expositores. A presidência da CESP, liderada pelo deputado Marcelo Ramos (PL-AM), buscou compor as mesas com dois participantes de posição favorável à reforma e dois de posição contrária. Na audiência sobre o tema da capitalização¹⁶, no dia 29 de maio, o total de convidados/as variou para 5. O presidente da CESP foi questionado sobre isso na ocasião, quando respondeu que o quinto convidado tinha posição intermediária, pois propunha que a capitalização fosse complementar ao RGPS.

¹⁶ Na audiência sobre categorias com critérios diferenciados de aposentadoria, no dia 23 de maio, também houve variação no número de convidados para cinco, sendo que dois eram favoráveis à reforma e três se posicionaram contrariamente.

Gráfico 8 – Total de convidados para as audiências públicas da Comissão Especial da PEC 06/2019

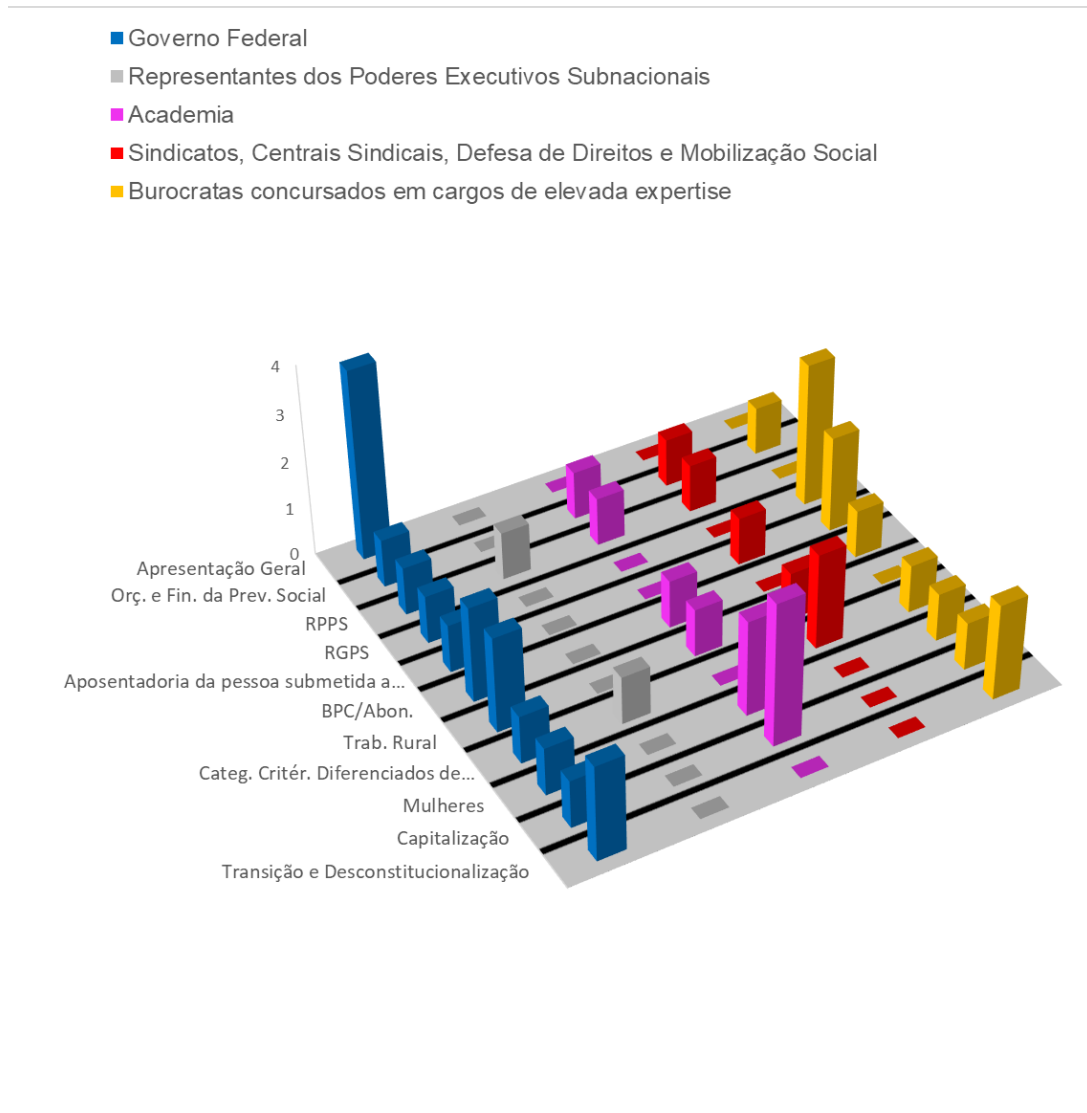


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da página da Comissão Especial da PEC 06/2019 da Câmara dos Deputados. Disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social>.

Como se pode visualizar no Gráfico 8, dentre convidados para as audiências públicas, os burocratas concursados em cargos de elevada *expertise* formam o segundo grupo com maior participação, 26,13%, perdendo apenas para os do Governo Federal, com 36,17%. O fato de o segmento de burocratas ser o segundo grupo com mais convidados expressa a sua importância relativa no debate promovido nas audiências. Contudo, outros elementos além do número de participantes são importantes de serem considerados. Na primeira audiência pública, por exemplo, dos quatro convidados do Governo Federal, apenas dois falaram, sendo que um deles, o ministro Paulo Guedes, ocupou quase todo o tempo de fala.

Burocratas concursados em cargos de elevada *expertise* estiveram presentes em quase todas as audiências públicas. Além disso, em duas oportunidades, foram metade dos expositores: nas audiências sobre “Aposentadoria da pessoa submetida a condições prejudiciais à saúde, aposentadoria da pessoa com deficiência e aposentadoria por invalidez” e sobre “Transição e Desconstitucionalização”. A presença significativa e recorrente desses atores pode também ser visualizada a partir do gráfico a seguir.

Gráfico 9 – Tipo de convidado expositor por audiência pública da CESP



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da página da Comissão Especial da PEC 06/2019 da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social>.

A significativa participação de burocratas também pode ser percebida na quarta audiência pública, quando chegaram a ser três quartos dos expositores. Nessa ocasião, que tratou do tema RGPS, o segmento ocupou boa parte do tempo tecendo duras críticas à capitalização. Algumas das falas podem ajudar a elucidar a dedicação desses atores para barrar o regime de capitalização. No resumo das falas, no relatório da CESP, por exemplo, consta a seguinte descrição da fala de Bráulio Santiago Cerqueira, do Sindicato Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle (UNACON):

Apontou [Cerqueira] que as mudanças farão as pessoas trabalharem mais para receber menos ou sequer aposentar, além de fragilizarem as bases de financiamento da Seguridade Social. Alertou que desconstitucionalização e capitalização acarretam

Além dos doze expositores enquadrados na categoria (ver Quadro 3), foi classificada na categoria “Sindicatos, Centrais Sindicais, Mobilização Social e Defesa de Direitos” a procuradora do Trabalho Janilda Guimarães de Lima, que expôs representando a Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down (FBASD), o que também chama a atenção para a importância desse tipo de participante, que é proveniente dos mais altos estratos da burocracia estatal.

Dos doze membros enquadrados por esta dissertação como pertencentes ao segmento de burocratas concursados, dez¹⁷ eram membros de instituições cujas entidades sindicais fazem parte do FONACATE, inclusive o último dos doze membros representou o próprio FONACATE. Essa instituição é um fórum que reúne uma diversidade de entidades que este estudo enquadra na categoria de burocratas concursados em cargos de elevada *expertise*. São carreiras da burocracia das mais concorridas entre os concursos públicos do Estado brasileiro, com exigência mínima de formação de nível superior, por exemplo.

Os membros dessas entidades, dentre convidados das audiências, tiveram quase que na totalidade um posicionamento contrário à capitalização na reforma, como foi a exposição de Bráulio Santiago Cerqueira, secretário executivo da UNACON. Ele discorreu acerca dos principais aspectos da PEC: redução de despesas previdenciárias, desconstitucionalização e instituição da capitalização. Apontou que as mudanças propostas pela PEC 06/2019 fariam as pessoas trabalharem mais para receber menos ou sequer aposentar, além de que fragilizariam as bases de financiamento da seguridade social. Alertou também que desconstitucionalização e capitalização acarretam insegurança social e custos de transição desconhecidos.

Apenas um participante dessa categoria se posicionou favoravelmente à reforma, Fábio Giambiagi, economista do BNDES, mas ele não se posicionou sobre a capitalização especificamente. Eis um dos trechos transcritos de sua exposição:

Eu quero passar para os senhores, modestamente, a percepção que eu tenho (...), quando expomos essa realidade em seminários internacionais aqui ou no exterior - quem é desse meio participa de eventos internacionais aqui, com convidados estrangeiros, ou no exterior, quando nós brasileiros somos convidados para expor fora do País a realidade nacional -, a reação é, em primeiro lugar, de incredulidade. As pessoas não acreditam que isso seja possível. Em segundo lugar, quando elas realizam, no sentido inglês da palavra, quando elas percebem o significado disso, a reação unânime é dizer: “Bom, Fabio, então, não se queixem se vocês têm

¹⁷ Para conhecer todas as entidades que fazem parte do FONACATE, acesse: <https://fonacate.org.br/o-fonacate/entidades/> último acesso em 16/11/2021.

problemas sociais”. Por quê? Por causa daquilo a que a pactuação social leva, daquilo que se permite inclusive a pessoas pertencentes aos estratos de renda mais elevada da população. Os estratos de menor renda tipicamente se aposentam por idade. Está comprovado que quem se aposenta por tempo de contribuição é basicamente a classe média e a classe média alta. Se a sociedade, pelo pacto das regras, permite isso, não podemos nos queixar se faltarem recursos para outras atividades essenciais (Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55474> último acesso em 09/12/2021).

Fábio Giambiagi apresenta em seu depoimento uma reivindicação de autoridade e revela um pertencimento a uma comunidade nacional e internacional de especialistas no tema da previdência social. Como ele tem posição favorável à reforma, não se pode enquadrá-lo como pertencente ao grupo de interesse encabeçado pelo FONACATE, mas, como economista do BNDES, pertence, segundo os critérios estabelecidos nesta dissertação, ao segmento de burocratas concursados em cargos de elevada *expertise*. Ele é exemplo sobre o domínio técnico sobre a estrutura do Estado brasileiro que esses burocratas podem possuir. Aliás, ele é um dos autores referenciados na revisão bibliográfica sobre a trajetória do sistema previdenciário brasileiro desta dissertação¹⁸.

Além dele, outro expositor pertencente à categoria de burocratas concursados em cargos de elevada *expertise* foi Sérgio Guimarães Ferreira, do Departamento de Pesquisa Econômica no BNDES que sustentou que, para se ter um sistema sustentável, seria necessário um pilar capitalizado individual e compulsório, o que teria faltado na PEC. Ademais, seria também essencial um pilar de repartição de contribuição definida. Para ele, para um sistema previdenciário baseado na capitalização funcionar de forma efetiva, teria que haver compulsoriedade do empregado e do empregador e, ainda, do próprio governo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

Outro segmento com significativa participação nas audiências públicas foi o de membros da Academia, ou seja, professores universitários e pesquisadores. Representaram 19,6% dos expositores das audiências públicas. A quase totalidade das participações desse segmento foram contrárias à reforma, como foi o caso de Guilherme Santos Mello, professor do Instituto de Economia da Unicamp. Ele ressaltou que a adoção de um regime de capitalização, na forma como estava na PEC 06/2019, seria uma espécie de cheque em branco para compra de um produto desconhecido, uma vez que não estavam claros quais seriam as características do regime, que formato teria e quanto ele iria custar. Deixou nítido que as evidências da literatura nacional e internacional são de que o custo de transição é elevado, que existe um custo social considerável e que o impacto sobre o crescimento econômico tende a

¹⁸ A referência é Giambiagi e Além (1999).

ser negativo, pelo menos no curto prazo. Afirmou que há estudo da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que mostra que 60% dos países que adotaram o regime de capitalização, mesmo o parcial, mesmo o híbrido/complementar, acabaram, de alguma forma, retrocedendo diante dos impactos negativos do regime e do alto custo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

Como exceção entre membros da categoria Academia que defenderam ou foram parcialmente favoráveis à reforma proposta pelo Governo Federal, estava uma professora de uma universidade privada (Zélia Luiza Pierdoná, professora na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie), na audiência pública sobre aposentadoria de mulheres, que argumentou que, se há alguma especificidade, como a redução do tempo em relação aos professores, aos policiais, às atividades especiais, essa diferenciação se daria em razão da atividade, não havendo justificativa para se fazer alguma diferenciação em relação ao gênero. Apontou também que as normas atuais relacionadas a gênero não reduzem as desigualdades, nem buscam promover a igualdade, mas sim compensar desigualdades (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a). Outro representante da academia a defender, ainda que parcialmente, a reforma foi Hélio Zylberstajn, professor de Economia na USP e pesquisador na FIPE/USP. Ele fez uma defesa parcial da reforma durante a audiência pública sobre a capitalização, defendendo um sistema híbrido. Para ele, tanto o sistema de repartição puro teria problemas, por sobrecarregar o Estado, como também um sistema exclusivamente de capitalização, pois poderia levar à exclusão dos trabalhadores mais vulneráveis, mais propensos ao desemprego, à informalidade, à rotatividade, que não têm capacidade de poupar (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

4.1.3 Seminário Internacional da Comissão Especial da PEC 06/2019

No dia 4 de junho de 2019, a CESP realizou o “Seminário Internacional: Experiências em Previdência Social”, com o objetivo de debater as experiências de outros países com a capitalização. Contudo, outros temas também foram tratados, como situação fiscal e idade mínima para a aposentadoria, por exemplo. O evento contou com convidados¹⁹ nacionais e

¹⁹ Palestrantes da 1ª Mesa: Sra. Sônia Maria Fleury Teixeira, pesquisadora sênior do Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz; Sr. Heinz Rudolph, economista principal do Grupo Banco Mundial; Sr. José Luis Oreiro, professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB); Sr. Claudio Andrés Palavecino Cáceres, professor do Departamento de Direito do Trabalho e Seguridade Social da Universidade do Chile; Sra. Maria Lúcia Fattorelli, coordenadora nacional da Auditoria Cidadã da Dívida; Sr. Felipe Scudeler Salto, diretor executivo da Instituição Fiscal Independente (IFI). Palestrantes da 2ª Mesa: Sr. Fábio Luiz dos Passos, diretor de Relações Internacionais do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP); Sr. Milko

internacionais divididos em duas mesas, uma pela manhã com seis pessoas e outra pela tarde com cinco palestrantes. As falas que compuseram o seminário foram descritas no mesmo item do relatório em que consta os depoimentos das audiências públicas, o que indica uma importância similar entre os dois tipos de evento.

Sônia Maria Fleury Teixeira, pesquisadora sênior do Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), discorreu na primeira mesa acerca dos modelos internacionais de reforma do seguro social que, no início da década de 1990, surgiram na América Latina. Tratou primeiro do modelo chileno, um sistema dual, em que os pobres ficam sob o cuidado do Estado e as pessoas que têm alguma possibilidade de capitalizar são encaminhadas para o mercado, seja na área da previdência, seja na área de saúde. Em seguida, abordou o modelo colombiano, um sistema plural, em que tanto o Estado quanto o mercado participam, pois, apesar de serem privadas as seguradoras, há uma contribuição solidária que o Estado canaliza para o aumento da cobertura. Afirmou que o modelo brasileiro é universal, fundado num financiamento solidário. Alertou para a atipicidade da PEC n. 06/2019, que, ao desconstitucionalizar direitos, constitucionalizaria um novo sistema que seria uma incógnita (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a). A pesquisadora foi enquadrada nesta análise como pertencente à categoria Academia e pode também ser considerada como integrante da comunidade epistêmica que trata da previdência social, e a considera um direito de cidadania, e do direito previdenciário.

Na segunda mesa do seminário internacional, Milko Matijascic, técnico em Planejamento e Pesquisa do IPEA, citou as experiências de outros países nos quais houve substituição do sistema de repartição pelo de capitalização e que depois retornaram para um sistema baseado na repartição.

Citou exemplos de países como Argentina e Rússia, além de países do leste europeu, que implantaram a capitalização e depois retornaram ao sistema de repartição. Apontou ser um regime de reduzida viabilidade no Brasil, uma vez que nossa densidade de contribuição é baixa. Ressaltou que, ao se pensar em previdência, deve-se pensar antes em mercado de trabalho, e o nosso é altamente precário, o que dificultaria a implantação de uma capitalização bem-sucedida (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

Matijascic, técnico em Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Sr. Mariano Bosch Mossi, especialista da Divisão de Mercados de Trabalho do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Sra. Cristina Victoria Tapia Poblete, presidente da Associação dos Aposentados e Pensionistas do Chile (ANACPEN); Sr. Vinícius Carvalho Pinheiro, representante especial e diretor do Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

Nota-se que ele, como técnico do IPEA, é, portanto, proveniente de categoria abarcada pelo FONACATE, por isso foi classificado no segmento dos burocratas concursados em cargos de elevada *expertise*.

4.2 EMENDAS DA COMISSÃO ESPECIAL DA PEC 06/2019

Nas dez primeiras sessões da CESP, os deputados tiveram a oportunidade de apresentar emendas à PEC (EMC) proposta pelo governo, desde que contassem com o apoio de pelo menos um terço de assinaturas de parlamentares da Câmara (171 deputados) por emenda apresentada. Das 277 emendas que conseguiram obter o número necessário de assinaturas, 12 versavam acerca do tema da capitalização no sistema previdenciário, sendo 4 que propunham medidas que davam outros contornos para um sistema com capitalização e, portanto, eram parcialmente favoráveis à proposta do governo Bolsonaro, e outras 8 que eram totalmente contrárias à capitalização na reforma.

Quadro 4 – Emendas apresentadas na CESP que versavam sobre a capitalização na PEC 06/2019

Nº da Emenda	Principal autor, Partido/UF	Aglomerado ideológico	Conteúdo da emenda em relação à capitalização	Posição da emenda em relação à capitalização
29	André Figueiredo, PDT-CE	Centro-Esquerda	Classificar como de natureza complementar o regime previdenciário de capitalização e estabelecer a obrigatoriedade da contribuição patronal.	Parcialmente Favorável
36	João Campos, PSB-PE	Centro-Esquerda	Suprimir as referências feitas na PEC ao sistema previdenciário de capitalização.	Contrária
50	Professor Israel Batista, PV-DF	Centro-Esquerda	Suprimir os dispositivos da PEC destinados a instituir regime previdenciário de capitalização.	Contrária
69	Rodrigo Coelho, PSB-SC	Centro-Esquerda	Suprimir as alterações promovidas pela PEC no regime de capitalização por ela instituída.	Contrária
136	Carlos Sampaio, PSDB-SP	Centro-Direita	Alterar a redação atribuída pela PEC para	Parcialmente Favorável

			prever que o regime previdenciário de capitalização disciplinado pelo dispositivo preveja contribuições patronais de forma obrigatória, e não opcional, conforme consta no texto modificado.	
177	Wellington Roberto, PL-PB	Centro-Direita	Emenda Substitutiva Global que, entre outras medidas, visou instituir um regime de capitalização com mais regras no sentido da governança.	Parcialmente Favorável
184	Marília Arraes, PT-PE	Esquerda	Suprimir os dispositivos da PEC destinados a instituir regime previdenciário de capitalização.	Contrária
189	Daniel Almeida, PCdoB-BA	Esquerda	Suprimir os dispositivos da PEC destinados a instituir regime previdenciário de capitalização.	Contrária
196	Kim Kataguirí, DEM-SP	Direita	Visava instituir um regime misto com diferentes modalidades de aposentadorias e pensões.	Parcialmente Favorável
228	Paulo Pimenta, PT-RS	Esquerda	Suprimir os dispositivos da PEC destinados a instituir regime previdenciário de capitalização.	Contrária
239	Hiran Gonçalves, PP-RR	Direita	Suprimir os dispositivos da PEC que introduzem regime previdenciário de capitalização.	Contrária
255	Tadeu Alencar, PSB-PE	Centro-Esquerda	Suprimir os dispositivos da PEC destinados a instituir regime previdenciário de capitalização.	Contrária

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório da CESP (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

Entre as emendas de posição parcialmente favorável, a EMC n. 29, com denominação de Emenda Substitutiva, do deputado André Figueiredo (PDT-CE), pertencente ao

aglomerado ideológico da centro-esquerda, estabeleceria um modelo de previdência baseado em três pilares: social, de um salário-mínimo; de sistema de repartição, com regras reparametrizadas; e de regime de capitalização complementar, com a obrigatoriedade da contribuição patronal.

Também de posição parcialmente favorável à capitalização na reforma, a Emenda n. 177, apresentada pelo deputado Wellington Roberto (PL-PB), empresário, foi uma Emenda Substitutiva Global, que, entre outras medidas, visou estabelecer: condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária destinadas a assegurar recursos para o pagamento dos proventos de aposentadoria e pensões; medidas de prevenção, identificação e tratamento de riscos atuariais, incluídos aqueles relacionados com a política de gestão de pessoal; mecanismos de equacionamento do *deficit* atuarial e de tratamento de eventual *superavit*; estruturação, organização e natureza jurídica da entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência, e admitida a adesão a consórcio público; condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime.

Outra emenda de posição parcialmente favorável à capitalização na reforma foi a de n. 196, do deputado Kim Kataguirí (DEM-SP), que alteraria a PEC para estabelecer que o regime previdenciário de capitalização passe a cobrir todos os cidadãos nascidos a partir de 2005, inclusive, e quem mais a ele aderir voluntariamente. O sistema proposto por ele previa três benefícios: um primeiro de renda mínima para idosos; um segundo de caráter contributivo, obrigatório, em regime de repartição, com alíquotas de contribuição e valor dos benefícios fixados na lei; e um terceiro de renda individual capitalizada, opcional, em regime de capitalização, na modalidade de contribuição definida, com uso de recursos do FGTS depositados em conta individual junto à entidade de previdência complementar privada, de livre escolha do segurado.

Também apresentou emenda de posição parcialmente favorável à capitalização na reforma, de n. 136, o deputado Carlos Sampaio (PSDB-SP), que protocolou a medida para que o regime previdenciário de capitalização disciplinado pelo dispositivo previse contribuições patronais de forma obrigatória, e não opcional, conforme consta no texto original da PEC. Ao observar a profissão desse parlamentar, constata-se que ele é promotor de Justiça Estadual licenciado, o que o aproxima do segmento que aparece em diversos momentos nas deliberações da PEC, o da burocracia estatal de nível mais alto.

Outro parlamentar proveniente do segmento de burocratas concursados em cargos de elevada *expertise* que apresentou emenda nesse momento da tramitação foi o deputado Tadeu Alencar (PSB-PE), procurador da Fazenda Nacional licenciado. Este, membro de um partido enquadrado no aglomerado ideológico da centro-esquerda, apresentou a Emenda n. 255, que visava suprimir todos os dispositivos da PEC destinados a instituir regime previdenciário de capitalização, portanto, inteiramente contrária à capitalização na reforma.

Tal qual a emenda supracitada, com finalidade de suprimir por completo os dispositivos da PEC destinados a instituir regime previdenciário de capitalização, foram apresentadas outras sete emendas à PEC (EMC), sendo mais três do aglomerado ideológico da centro-esquerda (totalizando quatro desse aglomerado): João Campos (PSB-PE, EMC n. 36), engenheiro civil; Professor Israel Batista (PV-DF, EMC n. 50) e Rodrigo Coelho (PSB-SC, EMC n. 69), este último que tem carreira como advogado previdenciário; três do aglomerado ideológico da esquerda: Marília Arraes (PT-PE, EMC n. 184), advogada; Daniel Almeida (PCdoB-BA, EMC n. 189), sindicalista, trabalhador da indústria têxtil e professor de geografia; Paulo Pimenta (PT-RS, EMC n. 225), jornalista e técnico agrícola; e Hiran Gonçalves (PP-RR, EMC n. 239), que foi presidente do Conselho Regional de Medicina de Roraima. Este último, o único do aglomerado ideológico da direita que teve posição totalmente contrária à capitalização.

Além das propostas dos parlamentares, entidades, e dentre elas destacou-se o FONACATE, agiram articuladas em um grupo de interesse na defesa de suas posições contrárias a diversos aspectos da reforma, entregando emendas ao Congresso em ato público por elas organizado com essa finalidade.

O Fórum das Carreiras de Estado (FONACATE) realizou ato na Câmara dos Deputados, na tarde terça-feira (28), para marcar o protocolo das 10 emendas do FONACATE à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 06/2019, que dispõe sobre a reforma da Previdência. Entidades afiliadas e a 'Pública Central do Servidor'²⁰ aproveitaram a ocasião para agradecer aos parlamentares que foram autores das emendas: Professor Israel (PV/DF), André Figueiredo (PDT/CE), Léo Moraes (PODE/RO), Valtenir Pereira (MDB/MT) e Lincoln Portela (PR/MG). Desconstitucionalização das regras previdenciárias, idade mínima, regras de transição, pensão por morte, alíquotas de contribuição dos servidores públicos são alguns temas das emendas elaboradas pelo Fórum (FONACATE PROTOCOLA 10 EMENDAS À PEC DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA, 2019).

²⁰ Segundo a apresentação institucional da entidade: "Fundada em agosto de 2015, reúne lideranças de instâncias municipais, estaduais e federal, e de todos os Poderes. Foi resultado da percepção de que os servidores públicos têm diferenças únicas na suas condições de carreira em relação ao setor privado e para representação efetiva precisam uma Central Sindical exclusiva para seus interesses" (Disponível em <https://publica.org.br/a-publica/> último acesso em 03/12/2021).

Observa-se que as emendas elaboradas pelas entidades pertencentes ao FONACATE e apresentadas por parlamentares abarcam diversos temas contidos na PEC que foram abordados nas audiências públicas da CESP. É saliente, também, o fato de que os parlamentares que assinaram as emendas pertencem a partidos que se enquadram tanto no aglomerado ideológico da centro-esquerda quanto no da centro-direita. As ações do FONACATE e as várias manifestações contrárias dos convidados para as audiências públicas à imposição de um sistema baseado na capitalização contido na proposta, as posições contrárias de vários parlamentares, bem como os debates que ocorreram na CESP e na mídia colaboraram para a decisão de Moreira não incluir a capitalização no relatório.

Destacou-se na análise o papel desempenhado por entidades e membros individuais do segmento de burocratas concursados em cargos de alta *expertise* durante a tramitação da PEC pela CESP. Mas qual o enquadramento teórico se dá para esses atores, conforme a revisão bibliográfica contida neste trabalho?

Nem todos os indivíduos pertencentes às carreiras de burocratas concursados em cargos de alta *expertise* que participaram dos debates compartilhavam posições contrárias à reforma proposta ou à capitalização, mas a maioria se posicionou em oposição à PEC original. As entidades associativas que os representavam, bem como o FONACATE, que agregava essas entidades, porém, foram contrárias e agiram para emendá-la e para moldá-la à visão que defendiam. Esse grupo de indivíduos e de entidades que compartilhavam essa visão participaram das audiências públicas, influíram na escolha de convidados para audiências e o seminário internacional, visitaram gabinetes de parlamentares, munidos com emendas, requerimentos e argumentos baseados em dados técnicos e em seu alto grau de *expertise* acerca do Estado brasileiro. Agiam como um grupo de interesse, no mesmo sentido caracterizado por Baumgartner *et al.* (2009), no contexto estadunidense: pessoas e de instituições com alto grau de especialização que podem desequilibrar a disputa por influência, na medida em que dispõem de recursos institucionais, acesso a valiosas informações para o debate e posição privilegiada no interior do aparato estatal (BAUMGARTNER *et al.*, 2009, p. 55-56). O depoimento de Fábio Giambiagi, economista do BNDES, na audiência pública sobre o RGPS no dia 15 de maio de 2019, expressa essa situação:

Eu falo com uma pequena experiência pessoal. Eu me formei em 1983, comecei a tratar do tema de política fiscal, depois escrevi alguns livros sobre isso em 1987. Por que eu acabei sendo especialista em Previdência? Porque eu começava a mexer com temas de política fiscal nos anos 80 quando vi uma coisa que estava crescendo monstruosamente e comecei a me interessar. Eu acabei me tornando especialista em

Previdência por haver começado nos meandros da política fiscal (Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55474> último acesso em 09/12/2021).

Nota-se no caso estudado elementos que sugerem papel muito relevante de atores burocráticos, não insulados, com condições de circular entre diferentes organizações e contextos, de modo a construir articulações e estabelecer relações, e capazes de compreender diferentes sintaxes da administração pública (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA; 2018, p. 74).

Em entrevista realizada com o presidente do FONACATE, Rudinei Marques, ele relatou que barrar a capitalização foi um dos focos da atuação da entidade durante a tramitação da PEC. Para isso, além das ações já mencionadas, o entrevistado destacou a veiculação de propagandas na Globo News do Distrito Federal, financiadas pelo fórum, nas quais criticavam a intenção de capitalizar a previdência.

Trouxemos especialistas do Chile para um evento lá na no Congresso, trouxemos especialistas do Chile. E fizemos emendas também atacando a capitalização. Muita abordagem na mídia também. O fórum acabou se tornando referência nessa área e a gente conquistou muito espaço na mídia, um dos pontos que nós mais debatíamos era a capitalização e com propagandas na TV. A gente tem uma tradição de fazer inserções na Globo News DF né? Por quê? Porque aqui em Brasília é normal os parlamentares virem pra cá de terça a quinta, de forma que então é uma mídia aqui pra nós de baixo custo. Baixo custo entre aspas pois TV sempre é caro, mas para ter ideia assim a gente conseguia produção e veiculação de 50 a 100 VTs na Globo News por uns sessenta, setenta mil, né? Cotizando entre as entidades conseguimos (Entrevista com Rudinei Marques, presidente do FONACATE, em 1º de outubro de 2021).

O dirigente destaca ainda a capacidade financeira das entidades que o FONACATE congrega e a capacidade técnica dos membros que as integram:

[Nosso grupo é] muito articulado, pois nosso grupo reúne os maiores sindicatos em nível federal, então, com sindicatos capitalizados, sindicatos que tem uma tradição de atuação parlamentar, de produção técnica... Hoje no mundo não existe uma situação semelhante à do FONACATE, pois nas nossas 37 entidades, entre os dirigentes, pelo menos 25% tem doutorado. Então é um pessoal que tem uma vertente política e sindical, mas também tem muita preparação e uma competência técnica e acadêmica, e isso é um diferencial, pois quando a gente vai pra cima, a gente vai com muita informação (Entrevista com Rudinei Marques, presidente do FONACATE, em 1º de outubro de 2021).

O elemento mais central da visão compartilhada pelo grupo era a manutenção do regime de repartição e a exclusão da capitalização da reforma, Rudinei afirma:

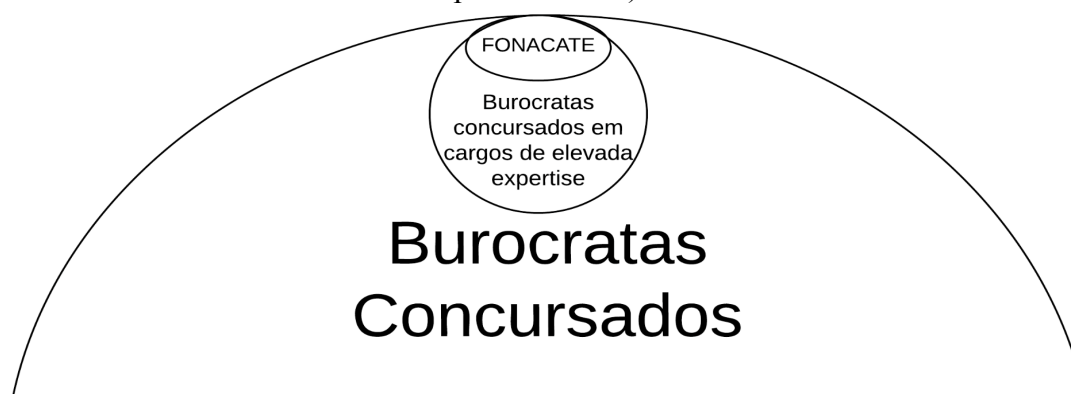
[Nós] centramos fogo na capitalização. A gente tinha plena consciência de que a capitalização do Brasil iria colocar milhões de pessoas na pobreza extrema. São pessoas que não teriam como contribuir, até porque isto uma pesquisa mostrava que um sujeito para conseguir se aposentar, para que o sujeito consiga contribuir 40

anos, para ele contribuir aquele período, que a regra exigiria, ele precisaria um terço a mais por conta do período em que ele não teve emprego. (...) Então se considerasse a média ele ficaria desempregado ao longo desses 40 anos, um tempo que resultaria, variando de 50 a 55 anos, para garantir os 40 de contribuição. Então, por várias razões nós mostramos que o regime de capitalização não era factível, que era desumano. E teve o papel dos partidos também, os partidos de oposição, mas também os de centro, eu acho, que compreenderam isso. Tanto é que o deputado Samuel Moreira teve a sensibilidade de tirar isso logo do texto. (Entrevista com Rudinei Marques, presidente do FONACATE, em 1º de outubro de 2021).

Para o FONACATE o tema da capitalização era central. O grupo ofereceu os argumentos técnicos baseados em pesquisa técnica e evidências, articulou suas ações com as de parlamentares dos aglomerados de centro-esquerda, de esquerda e de centro-direita para que a capitalização fosse vetada na CESP, ao despertar a “sensibilidade” do relator Samuel Moreira (PSDB-SP)²¹.

A figura a seguir procura fazer uma representação gráfica da posição desse grupo integrado por indivíduos e entidades associativas que representavam os interesses e a visão predominante de como deveria ser a emenda constitucional durante a reforma da previdência realizada em 2019.

Figura 1 – Posicionamento do FONACATE entre burocratas concursados (não designados politicamente)



Fonte: Elaboração própria.

Na figura acima, é possível visualizar o posicionamento do ator coletivo que representava burocratas de cargo de elevada *expertise*, que teve como núcleo organizativo o

²¹ É possível observar essas estratégias também a partir das matérias informativas nos sites das entidades filiadas ao FONACATE que enfatizam uma “atuação parlamentar”, como as próprias entidades denominam esse tipo de ação. Disponível em:

<https://www.anfip.org.br/assuntos-parlamentares/trabalho-parlamentar-da-semana-e-avaliado-em-reuniao/>,
<https://anafenacional.org.br/reforma-da-previdencia-membros-da-anafe-dao-continuidade-a-atuacao-por-alteracao-na-pec-6-2019/>,
<https://portal.sinal.org.br/publicacoes/fonacate-busca-assinaturas-para-protocolo-de-emendas-a-reforma-da-previdencia/>,
<https://fonacate.org.br/noticias/previdencia> e <https://fonacate.org.br/noticias/politica/>.

FONACATE, em relação aos demais burocratas. O grupo dispunha da estrutura organizativa de entidades associativas, de caráter sindical, capitalizadas e desenvolveu estratégias de ação na defesa dos interesses e visões defendidas pela maioria dos membros dessas entidades durante a tramitação da PEC 06/2019, característica que remete ao conceito de grupos de interesse. O FONACATE²² reúne entidades que juntas representam aproximadamente 200 mil servidores, representados no círculo intermediário na Figura 1, desse contingente, nem todos são sindicalizados nas associações a ela filiadas. Os membros das entidades que fazem parte do FONACATE estão representados no círculo menor da Figura 1. Já o círculo maior diz respeito aos burocratas concursados em geral, que, em 2019, eram aproximadamente 10,9 milhões, a grande maioria concursados²³. A fim de fazer um exercício de proporcionalidade aproximado, considerando que nem todos os funcionários públicos são concursados, o FONACATE representa um segmento da burocracia brasileira de aproximadamente 1,8%.

Sobre burocratas designados politicamente e, portanto, burocratas de alto e médio escalão, segundo Pires, Lotta e Oliveira (2018), a parcela é proporcionalmente muito menor em relação ao número total de funcionários públicos. Segundo o Painel do Planejamento do Ministério da Economia, no dia 9 de dezembro de 2021, o número de cargos comissionados e funções gratificadas do Governo Federal era de 22.891, portanto, em termos percentuais, em torno de 0,2% dos funcionários públicos do Brasil na ativa.

Os atores, que se articularam enquanto categoria organizada de burocratas concursados em altos postos do Estado brasileiro no processo estudado, não dependem de nomeação de governos eleitos para influenciar de forma efetiva nos debates, fato que lhes outorga um elevado grau de autonomia política. No momento de reforma constitucional de grande impacto sobre o sistema de políticas públicas previdenciárias, eles puderam se movimentar para influenciar no debate de ideias, sabendo que sua participação era importante para a garantia dos seus direitos e condições de trabalho, e que isso contemplaria também os segmentos mais desfavorecidos economicamente da população, segmentos estes que seriam muito impactados por uma reforma de tipo estrutural do sistema previdenciário. Esses segmentos não têm o mesmo acesso aos espaços decisórios, tampouco têm a capacidade organizativa e de influência política, *expertise* técnica, legitimidade e autonomia.

²²

Disponível

em:

<https://fonacate.org.br/noticia/fonacate-na-midia/fonacate-na-midia-mais-de-200-mil-servidores-reagem-a-fala-de-guedes-sobre-salario-e-publicam-nota-de-repudio/> último acesso em: 08/12/2021.²³ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/> último acesso em: 08/12/2021.

4.3 O CONHECIMENTO TÉCNICO E A PEC 06/2019

Duas características são importantes para que grupos de interesse possam ser efetivos: a quantidade de recursos financeiros disponíveis para um grupo poder planejar e executar suas ações e o conhecimento técnico que pode ser usado para elaborações de propostas (PASQUINO *et al.*, 1998). A vantagem do conhecimento técnico é maior quando frente a burocratas designados politicamente pelo governo, isto é, aqueles que não estão adequadamente preparados. A posição assumida pelos burocratas de cargo de elevada *expertise*, como indivíduos e através de suas entidades, frente à proposta de reforma previdenciária elaborada por integrantes do governo Bolsonaro, mostra que se constituíram em um grupo de interesse como muita capacidade de influência. O presidente do FONACATE, Rudinei Marques, em entrevista, sugeriu que havia falta de preparo das equipes do governo:

Até hoje o governo Bolsonaro manda projetos pro Congresso sem estudos, sem que tenham fundamentação, sem evidências, sabe? Sem base em evidências. Então, [sobre] a capitalização, os especialistas mostraram que poderia gerar um rombo orçamentário bilionário para o país e tudo mais. Então assim, eles continuam fazendo a mesma coisa, sem estudo de impacto orçamentário, como estão fazendo agora na reforma administrativa (Entrevista com Rudinei Marques, presidente do FONACATE, em 1º de outubro de 2021).

O deputado federal Samuel Moreira (PSDB-SP), relator da PEC, por seu turno, também mencionou a falta de preparo técnico do governo Bolsonaro ao enviar uma emenda constitucional para o Congresso. A pergunta, de forma resumida, foi sobre os motivos da retirada da proposta de alteração estrutural do regime previdenciário na construção do relatório da Comissão Especial:

Esse ponto era um ponto que estava na PEC. Era uma PEC extremamente complexa, porque ela reformava o sistema e, ao mesmo tempo, queria implantar outro sistema. A prioridade era reformar o sistema porque a implantação desse novo sistema veio em pouquíssimas linhas e de maneira muito genérica na PEC. O governo queria uma autorização, uma carta branca para propor a capitalização por meio de um projeto de lei que viria futuramente. Esse PL estabeleceria as regras para esse novo sistema de capitalização. O governo não comprovava nada, dentro da PEC, que esse sistema de capitalização parava em pé. Ele não fazia previsão de salário-mínimo, garantia de salário-mínimo no final de aposentadoria, ele não explicava nada. Não previa contribuição do empregador, que também é um recurso importante para manter o sistema de pé, ainda que o sistema de capitalização seja focado na poupança do trabalhador. Ele não previa essas coisas, ele não previa nada. Ele simplesmente propunha criar um sistema de capitalização na PEC, algo bem resumido, sem dizer nada, mas que representava uma carta branca, para depois, não mais através de PEC e sim através de um projeto de lei, ele pudesse mandar as regras de um novo sistema. Isso nós não autorizamos, porque ele não demonstrava de que forma que o

sistema poderia, pelo menos, parar de pé (Entrevista realizada com o deputado federal Samuel Moreira, PSDB-SP, no dia 31 de maio de 2021).

A expressão “carta branca” apareceu em diversos pontos dos debates da PEC no ambiente do Congresso Nacional, uma expressão semelhante, “cheque em branco”, também chamou a atenção por ter sido repetida em reuniões deliberativas no Parlamento sobre a Reforma da Previdência de 2019. O trecho a seguir transcreve fala de uma deputada, durante uma reunião deliberativa da CCJC:

Então, Presidente, nós não podemos dar um cheque em branco a Governo nenhum. Perguntar não ofende ninguém. Isso já estava sendo tratado aqui dentro, na CCJ, a falta de informações sobre o projeto, sobre os seus impactos, e agora toda a imprensa tem noticiado a questão das informações sigilosas. Não podemos, Sr. Presidente, passar cheque em branco (Deputada federal Clarissa Garotinho, PROS-RJ, na CCJC)

Na ausência de evidências que apontassem uma sustentação técnica do novo sistema proposto, o grupo que representava burocratas concursados em cargos de alto escalão que se opunha à proposta, organizados como um grupo de interesse, ao contar com uma alta capacidade técnica e acessos a conhecimentos sobre o funcionamento do Estado, pode ter influído bastante no sentido de se reforçar os argumentos de despreparo da equipe governamental que propôs a reforma e de inviabilidade da implantação da capitalização no sistema previdenciário.

4.4 ASPECTOS IDEACIONAIS DURANTE OS DEBATES DA CESP

Foram apresentados elementos que revelam características da participação de diferentes atores que buscaram influenciar na tramitação da PEC 06/2019, enfatizando principalmente essa trama relacional no debate acerca do veto da ideia de substituição total do sistema previdenciário de repartição para um sistema de capitalização. Porém, nessa trama, um ator estava posicionado no ponto mais nevrálgico do processo, o relator da CESP, o deputado federal Samuel Moreira. Um trecho do seu “voto”, que é a conclusão do relatório, sintetiza alguns elementos que revelam tanto aspectos relacionais, como, e principalmente, aspectos ideacionais que ele escolheu salientar nesse momento de decisão:

Desde a nossa designação para a relatoria desta proposição, assumimos o compromisso de entregar ao Parlamento uma reforma da Previdência melhor do que aquela que recebemos. Hoje podemos, com o espírito reconfortado, apresentar o resultado de mais uma etapa deste esforço coletivo: um parecer que atenda às

necessidades mais urgentes do país e expresse o desejo comum desta Casa. A necessidade de reformar a previdência é uma convicção que ressoa nos diversos setores da sociedade brasileira e não poderia deixar de repercutir sobre o nosso Parlamento. É com o sentimento comum da necessidade de mudança para assegurar um futuro melhor, resguardar os direitos adquiridos e sem esquecer da expectativa de direito daqueles que estão próximos da aposentadoria, que dedicamos todo o esforço da construção da proposta de substitutivo ora apresentada neste parecer. Este texto é fruto de um processo de entendimento que contou com o empenho de todos nós, sob a liderança do presidente Rodrigo Maia. Um processo republicano, pautado por um senso de urgência demonstrado muitas vezes por esta Casa e pelos brasileiros em geral, a quem representamos com a legitimidade do voto popular. Uma construção conjunta que nos permitiu apresentar hoje ao Brasil uma reforma ainda robusta do ponto de vista fiscal, sem prejuízo à população de baixa renda. Unimos responsabilidade fiscal e justiça social (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a, p. 59-60).

Esse trecho do relatório elaborado por um parlamentar com poder de veto pertencente ao aglomerado ideológico de centro-direita evidencia a ideia de que a CESP melhorou a reforma, e um dos elementos apontados como importante, em termos de ideais defendidos nesse voto, é a justiça social e a preocupação em não prejudicar a população de baixa renda. Outro entrevistado, o deputado federal Henrique Fontana (PT-RS), membro da CESP, destacou que a proposta de capitalização despertava forte oposição:

[A capitalização] era o ponto mais intenso e explícito do processo da privatização plena. Então mesmo aqueles que queriam aprovar, perceberam que retirar este ponto era fundamental pra eles inclusive para viabilizar a aprovação do restante da proposta. Então em parte óbvio que o esforço da oposição de denunciar, de explicitar o que significaria o impacto de uma privatização plena como aquele com o regime de capitalização foi importante, mas como todo processo de disputa desse tipo, ter retirado esta variável terminou facilitando a aprovação do resto das propostas que estavam ali infelizmente e a articulação interpartidária foi aquilo. A oposição firme com aquela posição até que uma parte do centrão percebeu que se não retirasse aquela parte da proposta, a nossa posição se fortaleceria e provavelmente a proposta podia ser inviabilizada como um todo, então foi a mistura destas duas coisas (Entrevista realizada com o deputado federal Henrique Fontana, PT-RS, no dia 30 de setembro de 2021).

O deputado federal Henrique Fontana pertence ao aglomerado ideológico da esquerda, o que significa uma distância considerável em termos ideológicos dos congressistas que lideraram o processo. Esse grau de afastamento ideológico fica evidente e permite perceber sob outra perspectiva as estratégias adotadas do relator da CESP, Samuel Moreira (PSDB-SP). O relator tinha o poder de veto e o usou para determinados aspectos da PEC 06/2019, como a proposta de capitalização, que significaria uma reforma estrutural do sistema previdenciário. Isso instiga a entender os paradigmas de política que possivelmente podem ter movido o relator e, por consequência, os grupos de que ele faz parte. Na sua visão sobre o papel do Estado e do mercado na previdência social, afirma:

A Previdência Social é uma garantia social. A Previdência Social tem de apresentar segurança jurídica, ela tem de ter segurança financeira. Ela não deve se sujeitar aos riscos do mercado financeiro. Ela deve ser uma garantia de que a pessoa vai ter um seguro no final da sua capacidade laboral. Ou seja, ela vai perdendo a capacidade laboral e, em determinado momento, ela tem que ter um seguro para que possa viver. Então, esse é o papel fundamental, o papel social, é uma garantia de que a pessoa terá esse seguro. Esse é o primeiro ponto. Agora, tem que ter cuidado para que esses recursos não virem capital de risco. Risco é risco. Pode acontecer alguma coisa e a pessoa deixar de ter o seu seguro ao seu final da vida. Então é um equilíbrio... eu acho que o mercado pode atuar, mas sem riscos (Entrevista realizada com o deputado federal Samuel Moreira, PSDB-SP, no dia 31 de maio de 2021).

Mesmo pertencendo ao aglomerado ideológico da centro-direita, o relator considera que a previdência social da população deve estar protegida dos riscos do mercado, embora não seja contrário à participação do mercado na área. O Estado aparece, então, de forma implícita, como um garantidor desse direito, seja como responsável pela provisão do seguro social, seja pela regulação. Já Henrique Fontana (PT-RS), pertencente ao aglomerado ideológico da esquerda, ao se referir à mesma questão, afirmou:

É papel do Estado combater a desigualdade e diminuir a concentração de riqueza. E os benefícios da Previdência Social têm grande impacto na redução das desigualdades sociais e no combate à pobreza. A Constituição de 88 concebeu a Previdência como parte de um sistema universal e público de proteção social, estabelecendo que Saúde, Assistência e Previdência seriam direitos dos brasileiros financiados por contribuições diretas dos trabalhadores e empregadores e por contribuições indiretas, por meio de impostos. No Brasil, a Previdência Social faz parte desse guarda-chuva chamado “Seguridade Social” e é a principal política pública que atua na redução das desigualdades sociais. Se não existisse a Previdência Social com o modelo de repartição, o nível de concentração de renda seria bem maior no Brasil e o país teria 14% a mais no percentual de pobreza (é o que indicavam estudos de 2019, antes da reforma da previdência do governo Bolsonaro); dos 5.566 municípios brasileiros avaliados no estudo, 3.875 (69,6%) viviam do rendimento previdenciário. Portanto, a presença do Estado através de políticas públicas como a da Seguridade Social é fundamental para reduzir as desigualdades sociais (Entrevista realizada com o deputado federal Henrique Fontana, PT-RS, no dia 30 de setembro de 2021).

A fala do deputado federal do Partido dos Trabalhadores atribui ao Estado o papel de garantidor de um seguro para os contribuintes de um sistema de seguridade social, concebendo a previdência social como a principal política pública para a redução das desigualdades sociais. Apoiando-se na ideia de que a CF/88 confere ao sistema previdenciário brasileiro um caráter público e universal, ele considera o sistema de repartição como o

modelo apropriado para se atingir a redução das desigualdades, que seria, ao fim e ao cabo, o objetivo do Estado brasileiro.

Já o presidente do FONACATE, ao comentar o tema da capitalização, indica que, para o grupo que representa, a proposta de substituir o modelo atual que é baseado no sistema de repartição, por um modelo de capitalização, seria algo perverso, quase criminoso, utilizando o termo terceirização para se referir à mudança. Além disso, citou o posicionamento da reforma quanto ao debate internacional, citando a ideia de renda básica, sugerindo que a PEC 06/2019 seria retrógrada em termos de debate do papel do Estado, trazendo ainda à tona o caso do modelo chileno como algo superado e insustentável.

Foi o ponto que nós mais batemos lá no início, né? Uma porque entendíamos que o regime de capitalização no Brasil é impraticável. Tem uma crise do emprego no mundo todo. E a capitalização significa a pessoa fazer a própria poupança. Porque hoje no mundo se fala de renda básica universal. Agora você terceirizar a previdência sem dar condições de empregabilidade pra população, olha o crime, né? Então a gente denunciou muito o modelo chileno que o Paulo Guedes estava tentando implementar aqui no Brasil e conseguimos demonstrar de forma técnica que é um regime insustentável (Entrevista com Rudinei Marques, presidente do FONACATE, em 1º de outubro de 2021).

Percebe-se, portanto, a influência do FONACATE no debate de ideias que ocorreu entre os parlamentares da CESP e, particularmente, sobre o relator da comissão. Os argumentos citados pelo presidente do fórum de entidades associativas de burocratas concursados em cargos de elevada *expertise*, nesse trecho da entrevista, são semelhantes aos utilizados no trecho do relatório da CESP que justificou o veto ao ponto destacado da PEC 06/2019, argumentos baseados na preocupação com os impactos sociais da mudança e a preocupação com o equilíbrio fiscal com o advento da mudança para o sistema proposto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tornou-se cada vez mais nítido, conforme o percurso investigativo avançou, a relevância de se aprofundar o estudo sobre o papel, os meios utilizados e sobre as articulações de atores coletivos e individuais provenientes de um segmento formado por burocratas concursados em cargos de elevada *expertise* técnica sobre a tramitação da PEC 06/2019. Conclui-se que esse ator teve uma participação muito relevante, principalmente por meio de seu núcleo organizativo de caráter sindical, o FONACATE, que desenvolveu estratégias e foi o elemento central do grupo de interesse que defendia os interesses e a visão sobre como deveria ser a previdência social das entidades constituídas por esses burocratas. A dissertação estabeleceu uma distinção entre esse ator, burocratas concursados em cargos de elevada *expertise* técnica, com características e posicionamentos próprios, e o alto escalão da burocracia constituído por indivíduos nomeados politicamente, burocratas de médio escalão ou de linha de frente (*street-level bureaucracy*) e políticos eleitos.

A literatura de políticas públicas, citada na revisão bibliográfica, ao tratar de funcionários públicos concursados e com estabilidade, aborda principalmente os burocratas de médio escalão e de linha de frente, que têm participação relevante no ciclo de políticas públicas, agindo com relativa discricionariedade no momento da implementação. A pesquisa que embasou a dissertação conclui que burocratas concursados em cargos de elevada *expertise* podem assumir papel relevante no debate sobre o desenho institucional, e constitucional, de um sistema de políticas públicas, como no caso da PEC 06/2019. Como têm estabilidade funcional, detêm informações e capacidades técnicas altamente especializadas e, muitas vezes, exercem atividades de fiscalização e controle da administração pública, inclusive do Poder Legislativo, têm um nível alto de autonomia e de recursos de poder em relação aos demais agentes políticos, o que pode contribuir para a organização e livre posicionamento de membros dessa categoria em meio às disputas que visam influenciar os processos políticos.

Predomina na grande mídia uma visão sobre a capacidade dos servidores públicos influenciarem o comportamento de membros do Congresso Nacional, principalmente nos assuntos de seu interesse. Haveria a predominância de um comportamento marcado por uma conviência ampla e suprapartidária de parlamentares com as proposições de interesse dos servidores públicos. Constatou-se, no entanto, que a relação entre parlamentares e funcionários públicos ocorre de distintas maneiras. O tipo de cargo dos funcionários no amplo

espectro de funções na burocracia estatal, seu grau de capacidade técnica e nível de poder discricionário no exercício de atividades de fiscalização e controle os diferencia nessa relação, gerando uma miríade heterogênea de possíveis relações entre membros da burocracia e os políticos, a depender do segmento da burocracia envolvida.

Caso a proposta de capitalização tivesse sido aprovada, a classificação do sistema de proteção social do Brasil como do tipo estatal-protetor com elementos produtivistas, no âmbito da tipologia elaborada para os países latino-americanos, seria alterada. O veto aos elementos que instaurariam um regime previdenciário baseado na capitalização privada e individual nos regimes poderia ter proporcionado o deslocamento do Brasil nessa classificação para um modelo com maior predomínio do elemento produtivista e mais centrado no mercado em termos de mercadorização-desmercadorização da proteção social.

Os riscos de uma maior mercadorização da previdência social, e, por consequência, sobre a seguridade social e a proteção social, foram evidenciados como elementos que causaram preocupação sobre os atores com relevante papel no processo, como o relator da CESP. O relatório da comissão, documento que registrou o veto à mudança paradigmática do sistema, e a entrevista com o relator explicitaram que os argumentos principais para o veto foram os riscos do mercado financeiro contidos em um modelo de capitalização, o que, na visão do relator, não seria adequado para um país cujos trabalhadores têm baixos rendimentos. Ele ainda demonstrou preocupação com o equilíbrio fiscal, devido aos elevados custos de transição para o regime da capitalização. O argumento sobre o pesado custo de transição entre os dois tipos sistemas remete a um aspecto que chama a atenção durante o processo de tramitação estudado, que foi a permeabilidade dos congressistas aos argumentos e as proposições de acadêmicos e, principalmente, das entidades representativas de burocratas concursados em cargos de elevada *expertise*, que foram articulados nas exposições e debates durante as audiências públicas e o seminário internacional ocorridos na CESP.

É possível concluir que o alto grau de *expertise* técnica e a coesão em torno de paradigmas sobre como deve estar configurado o sistema previdenciário dão indícios da existência de atores coletivos mais ligados à ideia de comunidades epistêmicas, formadas por pessoas que atuam dentro e fora do Estado, em espaços como universidades, entidades não governamentais de caráter científico-jurídico, e membros de instituições estatais como o Banco Central e o IPEA. Uma comunidade epistêmica que trata da previdência social, do direito previdenciário, que a considera um direito de cidadania, participa de debate internacional sobre tema, que integra uma rede temática de atores visando influenciar as

políticas previdenciárias no Brasil. Os membros dessa comunidade epistêmica, em paralelo com atores de uma comunidade de política, a partir de paradigmas em comum, notadamente a defesa do caráter público do sistema previdenciário, galgaram muitos espaços no debate por convites e articulações que partiram de outro tipo de ator coletivo, este organizado em entidades de caráter sindical representativas de burocratas em cargos de elevada *expertise*, que desenvolveu estratégias e apresentou características de grupo de interesse. Esse último tipo de ator coletivo engloba profissionais com elevado grau de *expertise*, não somente sobre o campo da previdência, mas sobre diversas áreas importantes no funcionamento do Estado. Foi identificado também que esse grupo de interesse possui recursos de poder muito importantes em um processo como esse, notadamente o alto grau influência, autonomia e legitimidade política; além de recursos financeiros, acesso a informações e notável experiência com estratégias de *lobbying* e de utilização da mídia para pressão política.

Esses diferentes conjuntos de atores, que se movimentam de maneiras distintas para influenciar a configuração do sistema previdenciário do Brasil, acompanharam ao longo das últimas décadas diversas reformas sobre esse campo muito dinâmico das políticas sociais. Atores como esses abordados durante todo este trabalho, com diferentes posições, provenientes de variados segmentos, como também atores de mercado, da academia, da sociedade civil, das casas do Parlamento e de governos eleitos, provavelmente ainda protagonizarão outros processos similares no futuro, e o debate acerca do caráter público-privado do sistema previdenciário voltará à tona. As posições dos parlamentares no processo estudado variaram desde a defesa de um sistema baseado no modelo de repartição com seu caráter público, passando por defesas de um sistema híbrido com mais mercadorização do que o atual sistema que tem caráter puramente público para o RGPS e público com um patamar complementar para o RPPS, até a defesa de um sistema totalmente baseado na capitalização privada como o proposto pelo governo e que não encontrou respaldo o suficiente para ser aprovado no Parlamento a partir da PEC 06/2019. Alguns parlamentares eram provenientes desse segmento da burocracia. O fato de alguns dos deputados federais que fizeram emendas ao relatório serem provenientes desse segmento específico da burocracia pode demonstrar que, ao exercer o mandato, acionam sua condição de *expert* em assuntos complexos sobre o funcionamento do Estado. Seria interessante, em futuros estudos, examinar o tamanho e o nível e tipo de influência exercido no Congresso Nacional por esses burocratas.

Por fim, as análises desta dissertação permitiram que se refletisse sobre um momento de confronto entre atores com elevado grau de *expertise* sobre o funcionamento do Estado, de

um lado, e, de outro, o governo Bolsonaro, que propôs mudanças paradigmáticas, em uma área tão complexa, sem estudos técnicos com evidências, que poderiam ter conferido um grau maior de sustentação técnica e política à proposta. O enredo desse confronto, além de proporcionar reflexão sobre o nosso *zeitgeist*, sugere que esse tipo de acontecimento pode ter ocorrido em outros espaços institucionais sobre outros temas em disputa. O presidente do FONACATE, entrevistado neste trabalho, salientou que a falta de embasamento técnico também teria acontecido, em um caso mais recente, no âmbito da tramitação, ainda em aberto, da proposta de Reforma Administrativa contida na PEC n. 32/2020. Tanto esse tópico sobre a importância da elaboração técnica de propostas ao Parlamento, quanto a participação desse segmento da burocracia também no debate dessa outra reforma, instiga a realização de estudos futuros sobre casos como esses.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Massachusetts: Harvard University Press, 1981.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2019. **CCJ aprova parecer que considera constitucional a reforma da Previdência. Brasília, 23 de abril de 2019.** (Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/556039-ccj-aprova-parecer-que-considera-constitucional-a-reforma-da-previdencia/> acesso em 28/04/2020).

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (ABRAPP). **Consolidado estatístico**. São Paulo, dez. 2002.

BRASIL [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BARCELOS, M. **Ideias, Agendas E Políticas públicas: Um Estudo sobre a Área de Biocombustíveis no Brasil**. (Tese de Doutorado) Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul - UFRGS, Porto Alegre, p. 41, 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUER, G. R. GASKELL, M. W. (ed.) - **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som, um manual prático**. Tradução de Guareschi. P. A. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BAUMGARTNER, F.; BERRY, J.; HOJNACKI, M.; KIMBALL, D.; LEECH, B. *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago/London: University of Chicago Press, 2009.

BERELSON, B. **Content analysis in communication research**, Nova Iorque. III University Press, 1952, Hafner Publ. Co., 1971.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o Sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Último acesso em: 07/12/2021.

_____. Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os Arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3o do Art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2003.

_____. Emenda Constitucional no 47, de 5 de julho de 2005. Altera os Arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)**, 2019. atualizado até RCD 12-2019-A (Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18847/regimento_interno_9ed.pdf?sequence=11 último acesso em 06/05/2020).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Da Comissão Especial Destinada A Proferir Parecer À Proposta De Emenda Constitucional Nº 6, De 2019**, 2019a (Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1764374&filename=PRL+1+PEC00619+%3D%3E+PEC+6/2019 último acesso em 22/11/2021).

CAMPBELL, J. L. *Ideas, politics, and public policy*. **Annual Review of Sociology**, v. 28, n. 1, p. 21-38, 2002.

CARSON, M.; BURNS, T.; CALVO, D. *Paradigms in public policy. Theory and practice of paradigm shifts in the EU*. Bern: Peter Lang, 2009.

CECCHINI, S., FILGUEIRA, F.; ROBLES, C. Sistemas de Proteção Social in America Latina y el Caribe: una perspectiva comparada. Santiago de Chile: Naciones Unidas – Cepal, [Serie Políticas Sociales nº 202] 2014; (Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37340/S1420689_en.pdf?sequence=1 - último acesso em 07/01/2020).

CÔRTEZ, S. V. Viabilizando a Participação em Conselhos de Políticas Públicas Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, G; ARRETICHE, M; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 125-144. (Disponível em: <http://books.scielo.org/id/8znq5/pdf/cortes-9788575413463-03.pdf> Acesso em 02/11/2019)

_____. Introdução: atores, mecanismos e dinâmicas participativas. In: CÔRTEZ, S.V **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2009, pp. 19-39. ISBN 978-85-7541- 346-3.

DAIN, S. Correção de rota. **Revista Teoria e Debate**, n. 53, mar./abr./maio, 2009. 2003. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=1877>>. Acesso em: 12 mar. 2009.

DUNLEAVY, P. *Professions, and policy change: notes towards a model of ideological corporatism*. **Public Administration Bulletin**, 36: 3-16, 1981.

FISCHER, F. *Reframing Public Policy*. New York: Oxford University Press, 2003.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas teoria e prática no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

ESPING ANDERSEN, Gösta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, p. 85-117, 1991.

FONACATE PROTOCOLA 10 EMENDAS À PEC DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA. FONACATE (Página), 2019. (Disponível em:

<https://fonacate.org.br/noticia/noticias/fonacate-protocola-10-emendas-a-pec-da-reforma-da-previdencia/> último acesso em 20/10/2021).

HECLO, H. *Issue network and the executive establishment*. In: KING, A. (Ed.) *The New American Political System*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

HAAS, P. *Introduction: Epistemic communities and international policy coordination*. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HUJO, K. (ed.): *Reforming Pensions in Developing and Transition Countries*. Basingstoke: UNRISD/Palgrave, 2014.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A.L.; DELEON, P. *Social construction and policy design*. *Theories of the Policy Process*, v. 2, p. 93-126, 2007.

JARD DA SILVA, S. Executivo, legislativo e sindicatos na reforma previdenciária Argentina. **Dados**, vol.49, no.2. Rio de Janeiro. 2006

_____. **Reforma da previdência em perspectiva comparada: executivo, legislativo e sindicatos na Argentina e no Brasil**. São Paulo, Humanitas, 2007.

_____. **Companheiros servidores: o sindicalismo do setor público na CUT**. Santo André (SP), UFABC/Fino Traço, 2013.

_____. "Unionism, decision-making process and social security reform in Brazil". **Brazilian Political Science Review**, 10: 2, 2016. Disponível em www.scielo.br/pdf/bpsr/v10n2/1981-3821-bpsr-10-2-1981-38212016000200002.pdf, acesso em 02/11/2019.

_____. Bancada Sindical, Política Previdenciária e Processo Decisório no Governo Dilma. **Rev. bras. Ci. Soc.** Vol.33 no.98, São Paulo, Epub, July, 26, 2018.

JOHN, Peter. *Analysing Public Policy*. Londres: Pinter, 1998

JORDAN, G. & RICHARDSON, J. J. *Governing Under Pressure*. Oxford: Martin Robertson, 1979.

KETELAAR, A.; N. MANNING; E. TURKISCH, "Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5, OECD Publishing, 2007.

KNOKE, D. Policy Networks. In: SCOTT, J; CARRINGTON, P. J. (Ed.). **The SAGE Handbook of Social Network Analysis**. Londres: Sage Publications, 2011.

KREIN, J. D. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. Dossiê Sociedade, Trabalho e Sindicalismo na Contemporaneidade. **Tempo soc.** vol.30 no.1 São Paulo, Jan./Apr. 2018.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da altaburocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**. Ano 49. Número 4. Out-Dez, 1998.

MARGARITES, G. C. **Políticas Urbanas em contextos de megaeventos esportivos: a formulação da política habitacional para duplicação da Avenida Tronco em Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, 2014.

MARGARITES, G. C. **A Constituição da Assistência Social como um Campo de Ação Estratégica no Estado Brasileiro**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, 2019.

MARTINS, S. P. Direito da Seguridade Social - custeio da seguridade social, benefícios, acidente do trabalho. **Assistência social e saúde**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARSHALL, N. *The failure of the academic lobby: from policy community to bureaucratic management*. **Politics**, 23: 67-79, nov. 1988.

MARTÍNEZ-FRANZONI, J. Regímenes del bienestar en América Latina. **Documento de Trabajo nº 11**. Madrid: Fundación Carolina. Mayo, 2007.

MAY, T. **Pesquisa Social**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MESA-LAGO, C. *La Seguridad Social en Guatemala: Diagnóstico y Propuesta de Reforma*. Guatemala: Friedrich Ebert Stiftung, abril, 1997.

_____. *Informe sobre la Seguridad Social en Panamá*. Panamá: Friedrich Ebert Stiftung, marzo, 2000a.

_____. “Análisis de la Seguridad Social en Honduras y de sus Propuestas de Reforma y Alternativas a las Mismas”. Tegucigalpa: Friedrich Ebert Stiftung, mayo, 2000b.

_____. “Comentarios a la Reforma de la Seguridad Social en Venezuela.” Caracas: GTZ-ILDIS, octubre, 2000c.

_____. 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. – In: Las reformas de pensiones en la América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social, 2004. (**Coleção Previdência Social. Série traduções; v. 23**) Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

_____. *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020)*: promesas y realidades. Friedrich-Ebert-Stiftung Representación en México, 2020

MILLER, E.A.; BANASZAK-HOLL, J. *Cognitive and normative determinants of state policymaking behavior: Lessons from the sociological institutionalism*. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 35, nº 2, p. 191-2, 2005.

MIRANDA, R. B. **Previdência Social em Três modelos Novo-Clássicos**. Dissertação (Mestrado). Escola de Pós-Graduação em Economia - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1997.

MISKOLCI, RICHARD; SCALON, CELI; Cortes, Soraya Vargas; SALATA, ANDRE RICARDO. Sociologies in Dialogue. **SOCIOLOGIES IN DIALOGUE**, v. 2, p. 1-15, 2016. (disponível em https://www.researchgate.net/publication/308041053_Sociologies_in_Dialogue/link/583c1b4f08ae1ff45982a03d/download - Último acesso em 07/01/2020).

NEVES, F. R.; GÓMEZ-VILLEGAS, M. Public sector accounting reform in Latin America and Epistemic Communities: an institutional approach. *Revista de Administração Pública* [online]. 2020, v. 54, n. 1 [Acesso em 02/12/2021] , pp. 11-31. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220180157x> <https://doi.org/10.1590/0034-761220180157x>>. Epub 09 Mar, 2020. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180157x>.

NORONHA, Eduardo. **Entre a lei e a arbitrariedade: mercados e relações de trabalho no Brasil**. São Paulo, Ltr, 1999.

OCDE. **Local Economic and Employment Development (LEED) Flexible Policy for More and Better Jobs**. 2009

PASQUINO, G., verbete “Grupos de e Pressão”, in: BOBBIO, N; MATTEUCI N.; PASQUINO, G.; trad. VARRIALE, C.C. et al. **Dicionário de política I**. Editora Universidade de Brasília, 1ª ed. Brasília, 1998. (Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO.%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica.pdf último acesso em 16/11/2021)

PAULO, V. C. L. de. O comportamento dos deputados federais quando a agenda legislativa interessa aos servidores públicos federais do executivo. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2020.

PIRES, R. (Org.); LOTTA, G. S. (Org.); OLIVEIRA, V. E. (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. 1. ed. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. (Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf último acesso 12/11/2021)

PROSS, A. P. *Pressure groups: Talking chameleons*. In M. S. Whittington & G. Williams (Eds.), **Canadian politics in the 1990s**, (pp. 252-275). Toronto, ON: Nelson Canada, 1995.

RANGEL, Leonardo Alves; PASINATO, Maria Tereza; SILVEIRA, Fernando Gaiger; LOPEZ; Felix Garcia; MENDONÇA; João Luis. CONQUISTAS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL VINTE ANOS APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (Capítulo 2) **In: Políticas Sociais: acompanhamento e análise, v. 1, n. 17, Brasília, DF: IPEA, 2009. (Coleção Vinte Anos da Constituição)**. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais / Brasília, 2009 (Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_17_vol01_previdencia_social.pdf).

RIBEIRO, L. H.; BORGES, B. S.; BOARIN, P.; RESENDE, C. A. da S. A Influência dos Grupos de Interesse na Política: apontamentos a partir da literatura. **Agenda Política**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 158–185, 2021. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/589>. Acesso em: 9 out. 2021.

RODES, R. A. W. *The National World of Local Government*. Oxford: Allen and Unwin, 1986.

ROSA, J. G. L.; LIMA, L. Luciana; AGUIAR, R. B. **Políticas Públicas: Introdução**. 1. ed. Porto Alegre: Jacarta, 2021. v. 1.

SALDAÍN, R. *Paraguay / Seguridad Social – Jubilaciones y Pensiones*. Buenos Aires: OIT, 7 marzo, 2003.

SCHWARZER, H. “La Nueva Reforma Previsional de Brasil (2003)”. In: *¿Públicos o Privados? Los sistemas de pensiones em América Latina después de dos décadas*. HUJO, MESA-LAGO, e NITSCH (eds), Caracas, *Nueva sociedad*, 2004.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concurso**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SMITH, M. M. *From policy community to issue network: salmonella in eggs and the new politics of food*. *Public Administration*, 69 (Summer), 235-255, 1991.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, 2017.

STEFFEN, Mariana W; CÔRTEZ, Soraya V. Understanding social protection systems in Latin America and the Caribbean: Typologies and efforts of classification. **Sociology Compass**, Wiley, 2018.

TAROUCO, Gabriela da Silva & MADEIRA, Rafael Machado. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. **REVISTA DEBATES**, Porto Alegre, v.7, n.2, p.93-114, maio-ago. 2013.

THOMAS, C. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport: Praeger, 2004.

TRUE, J. L et al. “*Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policy making*”. In: SABATIER, P. A. (org.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, pp.155-87, 2007.

UTHOFF, Andras; VERA, Cecilia; RUEDI, Nora. Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe, **Serie financiamiento del desarrollo** No. 169, CEPAL, Santiago de Chile, 2006.

WEBER, M. **Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

WIESEHOMMEIER, N.; BENOIT, K. **Parties and Presidents in Latin America: Data from Expert Surveys in 18 Latin American Countries, 2006-2007** [Data set]. University of Konstanz; Trinity College Dublin, 2007.

APÊNDICE 1

Quadro 5 - Relações Entre Hipótese Diretriz, Objetivos Específicos, Técnicas e Estratégia Analítica

Hipótese Diretriz	Objetivos Específicos	Técnica	Estratégia Analítica
<p>O movimento sindical, representado pelas centrais sindicais, e as associações de trabalhadores ligados ao serviço público tiveram importante participação na tramitação da PEC 06/2019, obtendo considerável grau de influência sobre parlamentares.</p>	<p>(a) Analisar a influência de parlamentares, partidos, dos movimentos sindicais e de associações de caráter sindical ligadas ao setor público, notadamente do segmento de “burocratas concursados em cargos de elevada <i>expertise</i>” sobre a disputa concernente à versão final da PEC 06/2019 no Congresso Nacional.</p>	<p>Revisão bibliográfica Análise das entrevistas</p>	<p>Ampla coleta de dados qualitativos; Entrevista com parlamentares da Comissão Especial da PEC 06/2019; Revisão bibliográfica para dar conta dos paradigmas envolvidos no tema.</p>
	<p>(b) Descrever as bases ideacionais das propostas em disputa na tramitação da referida Reforma da Previdência de 2019.</p>	<p>Análise documental</p>	<p>Análise documental da atuação dos parlamentares com trajetória política advinda dos movimentos sindicais e do setor público.</p>
		<p>Análise documental Análise das entrevistas</p>	<p>Mapeamento da posição de atores em cada fase da tramitação da PEC 06/2019, incluindo audiências públicas realizadas no âmbito do Congresso Nacional, visitas a gabinetes de parlamentares, publicações institucionais e entrevistas em veículos de comunicação; Entrevista com atores relevantes no processo.</p>