



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Nilson Matias de Santana

**PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DOS CONGRESSISTAS E REGIMES
PREVIDENCIÁRIOS BRASILEIROS: estudo comparativo à luz do institucionalismo**

Brasília
2015

Nilson Matias de Santana

**PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DOS CONGRESSISTAS E REGIMES
PREVIDENCIÁRIOS BRASILEIROS: estudo comparativo à luz do institucionalismo**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Fabiano Peruzzo Schwartz

Co-orientador: Nelson Gomes dos Santos Filho

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Brasília

2015

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Santana, Nilson Matias de.

Plano de seguridade social dos congressistas e regimes previdenciários brasileiros [manuscrito] : estudo comparativo à luz do institucionalismo / Nilson Matias de Santana. -- 2015.

83 f.

Orientador: Fabiano Peruzzo Schwartz.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

1. Brasil. Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC). 2. Parlamentar, Brasil. 3. Previdência social, Brasil. I. Título.

CDU 368.4:342.53(81)



FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: “Plano de seguridade social dos congressistas e regimes previdenciários brasileiros. Estudo comparativo à luz do institucionalismo.”.

Autor (a): Nilson Matias de Santana

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Dissertação aprovada em: 15 de janeiro de 2015.

Prof. Dr. Fabiano Peruzzo Schwartz
Presidente (Cefor/Câmara dos Deputados)

Prof. Dr. Roberto Campos da Rocha Miranda
Membro (Cefor/Câmara dos Deputados)

Prof. Drª. Sheila Cristina Tolentino Barbosa
Membro (UnB)



Dedico este trabalho à minha mãe, Dona Dolores, de saudosa memória (o coração de quem ama nunca esquece), por tudo que ela fez por mim.

Agradecimentos

A Deus, que merece toda a glória, todas as ações de graça.

À minha amada Luciene, que não me deixou desanimar...

Aos meus filhos, Lucas, Pedro e Felipe, que, somente por existirem, são motivos de gratidão.

Ao meu orientador, Prof. Fabiano Peruzzo Schwartz, por sua dedicação e disponibilidade constantes e inestimáveis.

Ao corpo docente do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR), pelas valiosas lições.

Aos colegas do Mestrado, pelo privilégio do convívio e da troca de ideias.

À equipe da Coordenação de Registro e Seguridade Parlamentar (CORSEP) da Câmara dos Deputados, com quem tenho a satisfação e a honra de trabalhar.

A todos que, direta ou indiretamente, colaboraram para que este trabalho se concretizasse.

Não me considero especialista nem em Ciência nem em Filosofia. Tenho, contudo, tentado com afinco, durante toda a minha vida, compreender alguma coisa acerca do mundo em que vivemos. O conhecimento científico e a racionalidade humana que o produz são, em meu entender, sempre falíveis ou sujeitos a erro. Mas são também, creio, o orgulho da humanidade. Pois o homem é, tanto quanto sei, a única coisa no universo que tenta entendê-lo. Espero que continuemos a fazê-lo e que estejamos também cientes das severas limitações de todas as nossas intervenções.

Karl Popper

(O mito do contexto)

Resumo

Este trabalho trata do Plano de Seguridade Social dos Congressistas – PSSC, regime previdenciário aplicável aos deputados federais e senadores. A pesquisa tem natureza qualitativa e visa à identificação das principais características do PSSC em comparação com os demais regimes que integram o sistema previdenciário brasileiro. A relevância do tema se deve à escassez de estudos sobre previdência parlamentar, do questionamento que existe no meio jurídico sobre a natureza do PSSC, além do desconhecimento generalizado acerca das características da seguridade parlamentar. A fim de transcender à abordagem meramente jurídica, utilizou-se o conceito de isomorfismo institucional como referencial teórico. A partir de variáveis caracterizadoras dos sistemas previdenciários, elaborou-se estudo comparativo entre o PSSC e os demais regimes de previdências. Os resultados obtidos indicam que o PSSC apresenta vários elementos isomórficos em relação ao regime próprio de previdência dos servidores públicos, ao menos na configuração próxima à primeira reforma da previdência referente à proposta inicial apresentada pelo Poder Executivo. Contudo, quando a comparação se realiza com regras mais atuais, percebe-se que o PSSC possui características que o tornam um regime previdenciário bem diferenciado em relação aos demais.

Palavras-Chave: Poder Legislativo, Previdência Social, Seguridade Parlamentar, PSSC, Isomorfismo Institucional.

Abstract

This work deals with the Social security plan of Congressmen (PSSC), pension scheme applicable to federal deputies and senators in Brazil. The research aims to identify the main features of the PSSC compared to other regimes that integrate the Brazilian pension system. The relevance of the subject is due to the scarcity of studies about social welfare, parliamentary questioning that exists in the middle on the legal nature of the PSSC, beyond the widespread ignorance about the parliamentary security features. In order to transcend the purely legal approach, we used the concept of institutional isomorphism as theoretical framework. From variables that characterize the social security systems, comparative study was elaborated between the PSSC and others getting schemes. The results obtained indicate that the PSSC presents various isomorphic elements in relation to the scheme of the civil servants pension fund itself, at least in setting next to the first pension reform concerning the initial proposal presented by the Executive branch. However, when the comparison is with most current rules, one realizes that the PSSC has characteristics that make it a pension scheme well differentiated in relation to others.

Keywords: Legislative Branch, Social Welfare, Parliamentary Social Welfare, Institutional Isomorphism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Funções do Estado	18
Figura 2 – Modalidades de isomorfismos e desencadeadores de mudança organizacional.....	54
Figura 3 - Fluxograma metodológico.....	65
Figura 4 – Representação visual da convergência entre regimes previdenciários	77

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – SEGURADOS OBRIGATÓRIOS DO RGPS	23
QUADRO 2 - MUDANÇAS NO REGIME DE PREVIDÊNCIA DO FUNCIONALISMO PÚBLICO (EC 20/98)	44
QUADRO 3 – DEFINIÇÕES TEÓRICAS SOBRE MUDANÇA ORGANIZACIONAL	52
QUADRO 4 – DESENCADEADORES DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL	52
QUADRO 5 – DEFINIÇÃO DE VARIÁVEIS	63
QUADRO 6 – COMPARATIVO ENTRE REGIMES	67
QUADRO 7 – COMPARATIVO IPC X PSSC	69
QUADRO 8 – VARIÁVEIS ISOMÓRFICAS	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de contribuintes pessoas físicas do RGPS, segundo o número de contribuições no ano (2012).	23
Tabela 2 – Contribuição dos segurados empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso, para pagamento de remuneração a partir de 1º de janeiro de 2015	25

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Arena	Aliança Renovadora Nacional
CEME	Central de Medicamentos
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNPRESP	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPM	Instituto de Previdência dos Marítimos
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPC	Instituto de Previdência dos Congressistas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
MG	Minas Gerais
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PSSC	Plano de Seguridade Social dos Congressistas
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
PSS	Plano de Seguridade do Servidor
RPC	Regime de Previdência Complementar
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	17
2 O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO	20
2.1 Breves apontamentos históricos	20
2.2 O Regime Geral de Previdência Social	22
2.3 O Regime Próprio de Previdência dos Servidores	28
2.4 O Regime de Previdência Complementar	30
2.4.5 As entidades de previdência privada	31
2.4.6 A FUNPRESP, o Regime Complementar do Servidor Público	31
3 A SEGURIDADE PARLAMENTAR NO ÂMBITO FEDERAL	34
3.1 O Instituto de Previdência dos Congressistas.....	34
3.2 O Plano de Seguridade Social dos Congressistas.....	37
3.2.1 A extinção do IPC	37
3.2.2 Características do PSSC	38
3.2.3 Dependentes para fins de pensão por morte	40
3.3 A localização do regime parlamentar no sistema previdenciário brasileiro.....	41
4 AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS BRASILEIRAS	42
4. 1 A Emenda Constitucional nº 20: um impulso neoliberal na previdência social.....	42
4.2 A Emenda Constitucional nº 41: o aprofundamento da reforma.....	45
5 A TEORIA INSTITUCIONALISTA E O ISOMORFISMO INSTITUCIONAL	48
5.1 Teoria institucional: elementos principais	48
5. 2 Mudança organizacional: conceito	51
5.3 O isomorfismo institucional como elemento de mudança.....	53
5.4 Considerações gerais	55
6 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	57
6.1 Variáveis de comparação.....	57
6.1.1 Tipo de filiação.....	58
6.1.2 População-alvo	58
6.1.3 Regime de financiamento	59
6.1.4 Modalidade de plano	60
6.1.5 Contagem recíproca.....	60
6.1.6 Contribuição do segurado.....	61
6.1.7 Contribuição patronal	61

6.1.8 Paridade com ativos.....	61
6.1.9 Possibilidade de acumulação	62
6.1.10 Tempo de contribuição para aposentadoria	62
6.1.11 Idade mínima para aposentadoria	62
6.1.12 Dependentes para fins de pensão.....	62
6.1.13 Relação pensão-remuneração	63
6.2 Processo de comparação das variáveis	63
6.3 Fontes da pesquisa	66
7 RESULTADOS E DISCUSSÃO	67
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS	79

INTRODUÇÃO

O Poder Executivo, como responsável pelo exercício precípua da função administrativa, promoveu, a partir da década de 1930, ações no sentido de modernizar o aparelho do Estado, no que se convencionou denominar de reformas administrativas.

Na década de 1990, a reforma do Estado ocupou o centro do protagonismo político como uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu significativamente a autonomia do Estado para formular e desenvolver políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1999). No Brasil, um dos elementos dessa necessidade de reinventar o Estado foi a reforma previdenciária, que se tornou tema central em 1995, após a eleição e posse de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República, e cujos elementos conceituais foram apresentados no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995b). As concepções contidas naquele documento se concretizaram, principalmente, nas Emendas Constitucionais 19 (Reforma Administrativa) e 20 (Reforma da Previdência), ambas promulgadas em 1998. As alterações inseridas por essas emendas no sistema previdenciário foram aprofundadas, por meio da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, já no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O texto do PDRAE, ainda em 1995, considerava a reforma da previdência um fator fundamental na reforma do aparelho do Estado na medida em que pretendia estancar as aposentadorias precoces no serviço público, assim como consolidar o caráter contributivo do sistema previdenciário dos servidores públicos, estando inserida na dimensão institucional-legal da reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995b).

Na mesma época em que essa etapa da reforma da previdência era discutida no Congresso Nacional, o sistema de previdência parlamentar federal sofreu significativa alteração com a extinção do Instituto de Previdência dos Congressistas -- IPC e a criação do Plano de Seguridade Social dos Congressistas – PSSC, por intermédio da Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997 (BRASIL, 1997), fruto do Projeto de Lei nº 2.085, de 1996 (BRASIL, 1996), cuja autoria é creditada à Mesa da Câmara dos Deputados.

A presente pesquisa, que tem caráter exploratório, investiga as características do PSSC, a fim de, à luz da teoria institucionalista, enfrentar a seguinte questão: Como o PSSC, na condição de regime próprio de previdência dos parlamentares, incorporou elementos dos demais regimes de previdência social?

Assim, o objetivo geral deste trabalho é identificar os elementos de isomorfismo institucional que aproximam o PSSC dos demais regimes que compõem o sistema previdenciário brasileiro.

Os objetivos específicos são:

- a) apresentar as características do sistema de seguridade social brasileiro, com especial destaque para a descrição do sistema parlamentar no âmbito federal;
- b) descrever o Plano de Seguridade Social dos Congressistas;
- c) relacionar as reformas da previdência social com a concepção do Plano de Seguridade Social dos Congressistas;
- d) identificar variáveis que possam aferir a possível ocorrência de isomorfismo institucional.

A expectativa é de que elementos de isomorfismo institucional sejam encontrados na comparação entre o PSSC e os demais regimes previdenciários que compõem a seguridade social brasileira.

Na linha dos objetivos apresentados, o texto, além desta introdução, é composto por oito capítulos. O primeiro apresenta um esboço da função administrativa do Estado com o objetivo de fixar o seu papel dentro do Poder Legislativo. Essa abordagem preliminar se faz necessária para que se compreenda que a gestão de um plano de seguridade para seus membros também está dentro das funções exercidas pelas casas legislativas.

O segundo capítulo trata do sistema de seguridade social brasileiro, abordando os aspectos históricos da previdência social do Brasil para, em seguida, descrever, isoladamente, cada um dos regimes previdenciários que compõem o arcabouço contributivo de proteção social: o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS e o Regime de Previdência Complementar – RPC.

O terceiro capítulo é dedicado integralmente à seguridade parlamentar no âmbito federal, tratando da criação e extinção do Instituto de Previdência dos Congressistas, até chegar ao atual Plano de Seguridade Social dos Congressistas.

O quarto capítulo descreve as reformas previdenciárias ocorridas a partir de 1998, materializadas em emendas à Constituição, como reflexo da chamada reforma gerencial ocorrida em 1995, a partir das diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995b).

O quinto capítulo apresenta o arcabouço teórico do isomorfismo institucional em suas três modalidades (isomorfismo coercitivo, isomorfismo mimético e isomorfismo normativo), que será utilizado para analisar o Plano de Seguridade Social dos Congressistas e a sua conexão com o movimento de reforma do aparelho do Estado, por meio da reforma da previdência. Inicialmente, apresentam-se os elementos principais da teoria institucionalista considerando a sua versatilidade nos vários ramos do conhecimento. Em seguida, aborda-se o conceito de mudança organizacional a fim de se fazer a conexão com o isomorfismo, que é apresentado como fator de mudança nas organizações.

O capítulo seis aborda os aspectos metodológicos da pesquisa, reservando-se o capítulo seguinte para a análise e discussão dos resultados.

Por fim, no último capítulo, são feitas as considerações finais a título de conclusão e de sugestões de futuras abordagens.

1 A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Neste capítulo inicial, será apresentado um esboço da função administrativa do Estado com o objetivo de fixar o seu papel dentro do Poder Legislativo. Essa abordagem preliminar é necessária para que se compreenda que a gestão de um plano de seguridade para seus membros também está dentro das funções exercidas pelas casas legislativas.

É na teoria da separação dos poderes, esboçada de forma ainda incipiente por Aristóteles e sistematizada por Montesquieu, que se obtém o conceito de funções do Estado. Inicialmente, a cada um dos poderes clássicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) deveria, segundo assinala Oliveira (2003), corresponder uma das funções do Estado. Trata-se aqui do critério subjetivo (algumas vezes chamado “formal”) de classificação das funções, que leva em consideração apenas o órgão que pratica o ato. Por esse critério, “a função legislativa seria a prática de atos pelo Poder Legislativo; a jurisdicional, a realização de atos pelo Poder Judiciário e a função administrativa seria a desenvolvida pelo Poder Executivo” (OLIVEIRA, 2003, p. 23).

Esse entendimento de que haveria separação absoluta das funções do Estado, no entanto, logo se revelou desconectado da realidade. “A evolução da sociedade criou exigências novas, que atingiram profundamente o Estado” (DALLARI, 2007, p. 222).

Conforme afirma Bastos, “o esquema inicial rígido, pelo qual uma dada função corresponderia a um único respectivo órgão, foi substituído por outro onde cada poder, de certa forma, exerce as três funções jurídicas do Estado” (BASTOS, 1975, p. 98).

Assim, embora cada órgão exerça uma função precípua, especializada, não deixa de atuar também nas outras duas funções de forma atípica.

Na Figura 1, abaixo, o diagrama de Venn representa os poderes do Estado. A região de intersecção dos círculos representa as funções atípicas que os poderes exercem em comum.



Figura 1 – Funções do Estado
 FONTE: Elaboração própria

Para Modesto, “a Constituição brasileira reparte o exercício do poder do Estado em dois planos distintos. No plano horizontal, define como órgãos ou Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (MODESTO, 2001, p. 2). Já no plano vertical, trata da distribuição de competências entre os entes federados. Ainda segundo o autor baiano, devido a essa separação horizontal de poderes, impõe-se “uma diferenciação funcional dos órgãos superiores do Estado através da referência direta às três funções clássicas: legislação, administração (ou execução) e jurisdição” (MODESTO, 2001, p. 2).

Note-se que o termo ‘jurisdição’, inerente ao Poder Judiciário, pode ser definido como a prerrogativa de aplicar o Direito a um fato concreto com a finalidade de resolver os conflitos (GRECO FILHO, 1995; GUIMARÃES, 2010).

No caso do Poder Legislativo, embora, pelo critério da especialização, sua função típica seja a atividade legiferante, é inegável que exerce função jurisdicional quando o Senado processa e julga o Presidente da República por crime de responsabilidade e os Ministros de Estado nos delitos da mesma natureza. Além disso, exerce a função administrativa ao atuar, por exemplo, na gestão dos bens públicos sob sua responsabilidade, no provimento do seu quadro de pessoal, no exercício dos poderes hierárquico e disciplinar sobre seus servidores (DI PIETRO, 2004). Nesse sentido, a Constituição da República (BRASIL, 1988) assinala,

em linhas gerais, as competências administrativas do Poder Legislativo no art. 51, IV, no caso da Câmara dos Deputados, e art. 52, XIII, em relação ao Senado.

Dentre as muitas atividades que compõem a função administrativa no âmbito do Poder Legislativo está a seguridade social, que alcança servidores e parlamentares. No capítulo seguinte, será descrito o sistema de seguridade brasileiro a fim de que, mais adiante, seja abordada a previdência social como preparação para que se entenda o contexto de criação do Plano de Seguridade Social dos Congressistas.

2 O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO

No presente capítulo, serão apresentados os aspectos históricos da previdência social do Brasil para, em seguida, abordar-se, isoladamente, cada um dos regimes previdenciários que compõem o arcabouço contributivo de proteção social: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar (RPC).

A seguridade parlamentar, por integrar o tema central da presente pesquisa, será abordada em capítulo próprio.

A Constituição de 1988, no art. 195, define a seguridade social como “um conjunto de ações, de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Enquanto os direitos relativos à saúde e à assistência social são prerrogativas de todos os que necessitem dessas prestações, independentemente de contribuição, a previdência possui caráter contributivo. Ferraro (2010) chama a atenção para o fato de que, além da contributividade, a previdência se caracteriza pela filiação prévia obrigatória. Tal declaração deve ser interpretada no sentido de que, no caso da previdência social, é necessário ostentar a condição de segurado para usufruir dos benefícios de determinado sistema.

Assim, o Sistema de Seguridade Social Brasileiro engloba dois subsistemas, um contributivo, representado pela previdência, e outro não contributivo, que envolve a saúde e a assistência social (BRASIL, 1988). Neste capítulo, será descrito apenas o subsistema contributivo, a previdência social. O subsistema não contributivo (assistência social e saúde) está fora do escopo deste trabalho.

2.1 Breves apontamentos históricos

O Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensão para os trabalhadores ferroviários, é apontado, em todos os estudos sobre o tema, como o primeiro marco legal mais abrangente da proteção social no Brasil (FERRARO, 2010; LOPES JÚNIOR, 2010; MARTINEZ, 2001, 2013; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012). Nos anos seguintes, esta norma passou a alcançar, paulatinamente, outras categorias profissionais. Lopes Júnior (2010) assinala que, a partir da Lei Eloy Chaves, “foi vista uma verdadeira expansão da

proteção social sob a forma previdenciária com a propagação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões” (LOPES JÚNIOR, 2010, p. 39).

No âmbito constitucional, a Carta de 1891, “previa apenas a aposentadoria por invalidez dos servidores públicos, desde que a doença tivesse relação com o trabalho” (FERRARO, 2010, p. 67).

O início da previdência pública brasileira propriamente dita pode ser fixado em 1933, com a criação do Instituto de Previdência dos Marítimos (IAPM), que era gerido pelo Poder Público (AMADO, 2012; FERRARO, 2010).

A Constituição de 1934, por sua vez, estabeleceu o caráter tripartite da Previdência Social (contribuições da União, dos empregados e dos empregadores). Previu também a aposentadoria dos servidores públicos.

A expressão ‘previdência social’ foi utilizada pela primeira vez na Constituição de 1946, que tratou também das aposentadorias dos servidores públicos, mas com o financiamento exclusivo do Estado (FERRARO, 2010).

A Lei nº 4.284, de 20 de novembro de 1963 (BRASIL, 1963), criou o Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC) estabelecendo como segurados obrigatórios os deputados federais e senadores .

Durante muito tempo, o sistema previdenciário foi estruturado em bases corporativistas. A vinculação do segurado era estabelecida segundo a empresa em que trabalhava, o que significava um número baixo de segurados e aumento significativo do número de entidades, resultando em valores modestos de arrecadação devido à pulverização do sistema de captação de recursos (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012).

Somente em 1966 os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), constituídos segundo as categorias profissionais, seriam unificados pelo Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, que criou o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

A unificação dos sistemas de previdência social foi o marco inicial de um constante processo de reestruturação da proteção social no país. A começar pela criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), por intermédio da Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977 (BRASIL, 1977). O SINPAS englobava as seguintes entidades: a) IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social), com funções ligadas à arrecadação e fiscalização das contribuições; b) INAMPS – Instituto Nacio-

nal de Assistência Médica da Previdência Social; c) INPS – Instituto Nacional de Previdência Social – responsável pela gestão dos benefícios; d) LBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência, que cuidava dos idosos e gestantes carentes; e) FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, que prestava assistência aos menores carentes; f) CEME – Central de Medicamentos – fabricação de medicamentos de baixo custo; e) DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – responsável pelo controle de dados (AMADO, 2012).

O SINPAS foi extinto nos anos 90, só restando hoje a DATAPREV. O IAPAS e o INPS se fundiram para formar o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, cuja criação foi autorizada pelo Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990 (BRASIL, 1990).

Após esse processo de unificação, a reestruturação continuou, podendo-se afirmar que a evolução do sistema previdenciário prossegue até os dias atuais (LOPES JÚNIOR, 2010).

2.2 O Regime Geral de Previdência Social

As linhas gerais do RGPS estão traçadas no art. 201 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Trata-se de regime contributivo e de filiação obrigatória, devendo obedecer a critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

O RGPS é o plano previdenciário de maior abrangência no Brasil alcançando a quase totalidade dos trabalhadores com vínculo formal, com exceção dos servidores públicos detentores de cargos efetivos, os militares (AMADO, 2012) e os exercentes de mandato eletivo, que estejam vinculados a regime próprio de previdência instituído por qualquer das esferas federativas.

A Tabela 1, na página seguinte, dá ideia da dimensão da população-alvo do RGPS. Segundo o Ministério da Previdência Social (BRASIL, 2013), cerca de 67,2 milhões de contribuintes pessoas físicas recolheram pelo menos uma contribuição, durante o ano de 2012, em qualquer mês do ano, para este regime previdenciário.

A legislação básica do Regime Geral de Previdência Social engloba, principalmente, a Lei nº 8212, de 1991, que trata do plano de custeio, e a Lei 8.213, também de 1991, que se refere ao plano de benefícios. Na primeira, os segurados são considerados contribuintes, enquanto na última recebem a designação geral de beneficiários (LOPES

JÚNIOR, 2010). O Regulamento do RGPS foi aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999 (BRASIL, 1999).

Tabela 1 – Quantidade de contribuintes pessoas físicas do RGPS, segundo o número de contribuições no ano (2012).

NÚMERO DE CONTRIBUIÇÕES	QTD DE CONTRIBUIÇÕES PESSOAS FÍSICAS	PROPORÇÃO
1	3.107.548	4,63%
2	2.968.476	4,42%
3	2.911.693	4,34%
4	2.762.979	4,11%
5	2.852.901	4,25%
6	3.034.480	4,52%
7	3.036.385	4,52%
8	3.075.091	4,58%
9	3.011.170	4,48%
10	3.380.405	5,03%
11	4.396.960	6,55%
12	32.611.652	48,57%
	67.149.740	100,00%

Fonte: Ministério da Previdência Social (BRASIL, 2013).

A grande abrangência do RGPS pode ser creditada ao seu imenso rol de segurados obrigatórios, cujo espectro de alcance vai desde o empregado doméstico ao exercente de mandato eletivo que não seja participante de regime próprio, conforme resume o Quadro 1.

QUADRO 1 – SEGURADOS OBRIGATÓRIOS DO RGPS

Segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social	Empregado	Empregados em sentido estrito; trabalhador temporário; trabalhador de empresa nacional do exterior; trabalhador de missão diplomática ou consulados estrangeiros; brasileiro que trabalha para a União no exterior; trabalhador de empresa domiciliada no exterior e que tenha sido contratado no Brasil; servidor público sem vínculo ocupante de cargo em comissão; trabalhador em organismo oficial estrangeiro; exercente de mandato eletivo (desde que não vinculado a regime próprio de previdência social)
	Empregado doméstico	Aquele que presta serviço contínuo para pessoa ou família no âmbito residencial e sem fins lucrativos.
	Trabalhador avulso	Presta serviço sem vínculo empregatício a diversas empresas com intermediação obrigatória de Órgão Gestor de Mão de Obra ou Sindicato da categoria.

Segurado especial	Produtor rural; seringueiro ou extrativista vegetal; pescador artesanal; membro de grupo familiar (cônjuge ou companheiro, filho maior de 16 anos, que trabalhem em regime de economia familiar).
Contribuinte individual	Empregador rural; garimpeiro; ministros de confissão religiosa; brasileiro que trabalha para organismo internacional; empresário; trabalhador eventual; trabalhador autônomo.

Fonte: Adaptado de LOPES JÚNIOR (2010).

Além desses, a legislação do RGPS prevê também a filiação ao sistema, de forma facultativa, de “pessoas que não estão exercendo atividade laborativa remunerada” (AMADO, 2012), conforme disposto no art. 14 da Lei 8.212/91 (BRASIL, 1991). Registre-se que, embora esse dispositivo faculte a filiação ao maior de 14 (quatorze) anos de idade, o regulamento da Previdência Social estabelece a idade mínima de 16 (dezesesseis) anos, posicionamento que tem sido adotado pelo INSS (AMADO, 2012).

A título de exemplo, podem se filiar ao RGPS, na condição de segurado facultativo: a dona de casa; o síndico de condomínio, quando não remunerado; o estudante; o brasileiro que acompanha cônjuge que presta serviço no exterior etc.

Segundo a Constituição (BRASIL, 1988), pessoa participante de regime próprio de previdência não pode se filiar ao RGPS na condição de segurado facultativo (Art. 201, §5º).

Amado (2012) assinala que o regime de financiamento do RGPS é o sistema contributivo de repartição simples pois há a instituição de um fundo único para pagamento dos benefícios previdenciários. Nessa modalidade de regime, é “possível que determinados benefícios sejam concedidos mesmo que ainda não haja uma contribuição sequer ao sistema” (AMADO, 2012, p. 175). Isso pode ocorrer naqueles benefícios que dispensam carência, caso, por exemplo, da pensão por morte e do auxílio-acidente.

O RGPS adota a modalidade de plano de benefício definido. Ao descrever tal situação, Ferraro (2010) esclarece:

O RGPS está estruturado pelo regime financeiro de repartição simples e tem por base um plano de benefício definido. Não há capitalização. Toda arrecadação é utilizada para pagar os benefícios atuais da previdência e para manter o equilíbrio financeiro e atuarial do regime. Embora tenha caráter contributivo, é informado pelo princípio da solidariedade. Esta é chamada solidariedade intergerações e sua premissa pressupõe que o esforço geral de todos os segurados beneficie aqueles mais necessitados. O benefício está limitado a um valor mínimo e um máximo. (FERRARO, 2010, p. 115)

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) prevê o fundo do RGPS no art. 250, que foi criado pelo art. 68 da Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000). O fundo é gerido

pelo INSS. Além disso, há uma garantia da continuidade de pagamento dos benefícios, pois, segundo a o art. 16 da Lei nº 8.212, de 1991, “A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social” (BRASIL, 1991a).

A contribuição previdenciária do RGPS é cobrada tanto do segurado quanto das empresas e assemelhados.

No caso dos segurados, a alíquota varia em função do salário de contribuição, que pode ser definido como “a base de cálculo sobre a qual incidirá a contribuição previdenciária do segurado empregado, doméstico, avulso, contribuinte individual e facultativo, assim como da cota patronal do empregador doméstico” (AMADO, 2012, p. 274).

A tabela 2 apresenta os valores atualmente em vigor.

Tabela 2 – Contribuição dos segurados empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso, para pagamento de remuneração a partir de 1º de janeiro de 2015

SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO (R\$)	ALÍQUOTA PARA FINS DE RECOLHIMENTO AO INSS
até 1.399,12	8%
de 1.399,13 até 2.331,88	9%
de 2.331,89 até 4.663,75	11%

Fonte: Portaria Interministerial MPS/MF nº 13/2015

O limite mínimo do salário de contribuição é o piso salarial da categoria profissional, ou, na sua inexistência, o salário mínimo (AMADO, 2012).

Já a alíquota básica de contribuição das empresas é de 20%, acrescidos de um percentual que varia de 1 a 3% em função do nível de risco de acidente de trabalho da sua atividade prepoderante (BRASIL, 1991a).

“A contribuição do empregador doméstico é de 12% (doze por cento) do salário-de-contribuição do empregado doméstico a seu serviço” (BRASIL, 1991a, art. 24).

O salário de contribuição é utilizado como parâmetro para se fixar o valor do salário de benefício, que, por sua vez, é base de cálculo da maioria dos benefícios do RGPS (BRASIL, 1991b). A Lei nº 8.213, de 1991, estabelece que “O valor do salário-de-benefício não será inferior ao de um salário mínimo, nem superior ao do limite máximo do salário-de-contribuição na data de início do benefício” (BRASIL, 1991b). Portanto, na época em que

este texto está sendo escrito (janeiro de 2015), o menor benefício pago pelo RGPS será R\$ 788,00 (setecentos e oitenta e oito reais), valor do salário mínimo, enquanto o maior alcançará R\$ 4.663,75 (quatro mil, seiscentos e sessenta e três reais e vinte e setenta e cinco centavos), que, conforme a tabela 2, acima, é atualmente o maior salário de contribuição.

Quanto aos requisitos para a aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS, não há a fixação de idade mínima para que o segurado ou a segurada possam usufruir do benefício. Em regra, a aposentadoria por tempo de contribuição será concedida ao homem que conte com 35 anos de contribuição e à mulher que contabilize 30 anos, exigida a carência de 180 contribuições mensais.

Note-se que o RGPS, por meio do instituto da contagem recíproca, admite a contagem de tempo de contribuição oriundo de regimes próprios de servidores.

A renda mensal dos benefícios dos RGPS que substituem o salário de contribuição e os rendimentos do trabalho do segurado é calculada a partir do salário de benefício, que, segundo a atual redação do art. 29 da Lei nº 8.213, de 1991, representa a média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição do segurado, corrigidos monetariamente, multiplicado pelo fator previdenciário. Para fins desse cálculo, o regulamento do RGPS fixa a competência julho 1994 como marco inicial do período contributivo.

Embora não haja a exigência de idade mínima, a legislação infraconstitucional do RGPS (Lei 9.876/99) concebeu um engenhoso instrumento para calcular o valor do benefício de aposentadoria que leva em conta tanto a idade do segurado no momento em que se aposenta, quanto a sua expectativa de sobrevida. Trata-se do fator previdenciário, cuja expressão matemática é:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right]$$

Onde,

f = fator previdenciário;

Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

Id = idade no momento da aposentadoria; e

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

Ao tempo de contribuição, acrescentam-se cinco anos quando se tratar de mulher. Há também acréscimo de cinco ou dez anos, respectivamente, no caso de professor ou professora que comprovem tempo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Segundo o art. 2º do Decreto nº 3.266, de 29 de novembro de 1999, “Compete ao IBGE publicar, anualmente, até o dia primeiro de dezembro, no Diário Oficial da União, a tábua completa de mortalidade para o total da população brasileira referente ao ano anterior” (BRASIL, 1999).

A título de exemplo, considere-se a a situação de dois segurados (homens) que pretendem se aposentar com 35 anos de aposentadoria. O segurado A tem 55 anos de idade e o segurado B conta com 65 anos.

Utilizando a tabela de mortalidade do IBGE divulgada em 2 de dezembro de 2013 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013), obtém-se para o segurado A a expectativa de sobrevivência de 25,5 anos no momento da aposentadoria, enquanto para o segurado B esse mesmo valor equivale a 18 anos. Fazendo-se os devidos cálculos para cada caso, resultam, para os segurados A e B, respectivamente, os fatores previdenciários 0,706 e 1,060, com arredondamento para quatro casas decimais. Isso significa que, enquanto o segurado mais jovem sofrerá a perda de 29,4% no salário de benefício, o mais idoso terá um acréscimo de 6% aos seus proventos como resultado da aplicação do fator previdenciário.

Portanto, o segurado do RGPS que se aposentar muito jovem terá perdas significativas no valor inicial do benefício.

No que se refere à cobertura dos segurados, o RGPS oferece as seguintes modalidades de benefício:

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria por idade;
- c) aposentadoria por tempo de contribuição;
- d) aposentadoria especial;
- e) auxílio-doença
- f) salário-família

- g) salário-maternidade;
- h) auxílio-acidente;
- i) pensão por morte.

2.3 O Regime Próprio de Previdência dos Servidores

A razão para a existência de um regime de previdência específico dedicado aos servidores públicos tem raízes históricas e está ligada à relação de trabalho *pro-labore facto* em que a aposentadoria, na sua origem, não decorria da contribuição, mas da vinculação de servidor público (FERRARO, 2010).

Santos (2003), ao abordar as características do RPPS, afirma:

Enquanto no RGPS a filiação do trabalhador sempre teve caráter contributivo, no âmbito dos regimes próprios a aposentadoria era considerada como um prêmio deferido ao servidor público depois de cumpridos certos requisitos, especialmente a aquisição da estabilidade após um tempo mínimo de serviço público, e um tempo de serviço total exigível para tornar-se elegível para a aposentadoria, independentemente de recolhimento de contribuição. (SANTOS, 2003, p. 39).

De acordo com o que registra Rabelo (2001),

Na maioria dos países, os servidores públicos costumam ter sistemas próprios de seguridade social. Essa separação é justificada pela natureza particular do trabalho desses indivíduos, além de possuir raízes históricas. É provável, inclusive, que os fatores históricos tenham um peso maior na explicação dessa segregação, uma vez que nada impede que os sistemas públicos de previdência, que atendem aos empregados do setor privado, possam oferecer uma proteção social adequada aos servidores públicos (RABELO, 2001, p. 9).

De fato, conforme foi visto na seção anterior, o RGPS acolhe como segurado obrigatório o servidor público não participante de regime próprio, o que demonstra que a decisão de manter ou não um regime específico para o servidor público dependerá da viabilidade técnica da manutenção de tal regime pelo ente federado. Conforme assinala Amado (2012), “em muitos casos não há viabilidade técnica em se estruturar a máquina para o nascimento de um RPPS, sendo até mais recomendável para o servidor público efetivo ser filiado ao RGPS” (AMADO, 2012, p. 866).

Ainda no período do Império, determinadas categorias de servidores públicos contavam com a proteção social gratuita quando “foram instituídos o Montepio do Exército, em 1827, e o Montepio Geral da Economia, em 1935” (FERRARO, 2010, p. 116). A Constituição de 1891, já no período republicano, aprimorou o sistema, mantendo o financiamento

exclusivo pelo Estado, sem participação contributiva dos servidores, com a mencionada ideia de relação de trabalho *pro labore facto*, garantindo a aposentadoria “aos funcionários públicos em caso de invalidez a serviço da nação”, conforme determinava o art. 75 da referida Carta.

Atualmente, a base normativa do RPPS é o art. 40 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), com as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais 03/1993, que inseriu a exigência de contribuição previdenciária dos servidores públicos, 20/1998, 41/2003 e 47/2005 (Emendas que integram a reforma da previdência).

O público-alvo do RPPS é o servidor público detentor de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme preceitua o *caput* do art. 40 da Constituição (BRASIL, 1988). A redação original do dispositivo mencionava apenas ‘servidores’, sem qualquer restrição. Assim, alguns regimes próprios admitiam a filiação de servidores comissionados. No entanto, após a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, o RPPS é o regime do servidor público titular de cargo efetivo, cuja filiação é obrigatória, a menos que a unidade federativa a que esteja vinculado não tenha organizado o seu regime próprio, o que ocorre com grande parte dos municípios brasileiros. Diferentemente do RGPS, o RPPS não contempla a figura do segurado facultativo.

Nesta seção, serão abordadas as normas referentes ao RPPS dos servidores públicos federais, o PSS. Além da Constituição de 1988 e suas emendas, esse regime é regulado pela Lei nº 8.112, de 1990 (BRASIL, 1990), obedecendo também a preceitos da Lei nº 10.887/04 (BRASIL, 2004) e Lei nº 9.717/98 (BRASIL, 1998).

No tocante ao regime de financiamento, do ponto de vista constitucional, não há qualquer imposição de regime, podendo o RPPS ser financiado tanto por repartição simples quanto por capitalização, embora a prática amplamente adotada seja a utilização do primeiro regime de financiamento.

No caso do Regime Próprio dos Servidores da União, o regime de financiamento é o da repartição simples, assim definido por Amado (2012):

Regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de um fundo previdencial para oscilação de risco. (AMADO, 2012, p. 864).

Em suma, o regime da repartição simples recorre ao chamado ‘pacto de gerações’ em que a atual geração de contribuintes financia o pagamento dos benefícios obtidos pela geração passada, que agora forma o contingente de aposentados.

Semelhantemente ao RGPS, a modalidade de plano de benefício do RPPS é a de benefício definido, onde o segurado conhece previamente o valor do seu benefício, ou ao menos o critério de cálculo. A Emenda Constitucional 41/2003 extinguiu a paridade remuneratória entre ativos e inativos que vigorava até a sua promulgação em 31/12/2003. Assim, os servidores que ingressaram no serviço público após essa data não mais se aposentam com a mesma remuneração do cargo efetivo nem se beneficiam dos mesmos reajustes dos servidores ativos.

A contagem recíproca é admitida pelo RPPS, uma vez que, por disposição constitucional (Art. 40, § 12), os requisitos e critérios fixados para o RGPS (que também admite contagem recíproca) são aplicáveis também ao RPPS.

De acordo com os arts. 4º e 8º da Lei 10.887, de 18 de junho de 2004 (BRASIL, 2004), no RPPS da União, as contribuições previdenciárias do segurado e a cota patronal são, respectivamente, 11% e 22%.

2.4 O Regime de Previdência Complementar

Dando continuidade ao estabelecimento do arcabouço normativo da seguridade social brasileira, o texto da Constituição de 1988, já incorporando as alterações da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, estabelece:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (BRASIL, 1988)

Embora o dispositivo mencione “regime de previdência privada”, a partir do advento da EC20/98 e da EC41/2003, o regime de previdência complementar (RPC) pode ser dividida em duas vertentes: o RPC privado e o RPC público.

O RPC, seja público, seja privado, tem como característica a suplementação facultativa dos benefícios (WEINTRAUB, 2002). No caso da previdência complementar privada tal suplementação ocorre em relação aos benefícios do RGPS, enquanto na vertente pública são os benefícios do RPPS que sofrem a complementação.

Assim, a filiação ao regime de previdência complementar, público ou privado, é sempre facultativa.

O regime de financiamento característico do RPC é a capitalização, embora não seja vedada a utilização da repartição simples. Em sua maioria, os planos previdenciários são oferecidos na modalidade de contribuição definida.

O conceito de plano na modalidade de contribuição definida (CD) é assim descrito por Rangel e Saboia (2013):

Em um plano de CD, cada membro contribui com um percentual de seu salário para conta individual. Esta contribuição pode ou não ter uma contrapartida de seu empregador. Estas contribuições são utilizadas para comprar ativos financeiros que serão acumulados, assim como seus rendimentos. Ao se iniciar o período de aposentadoria, os ativos financeiros acumulados servirão para financiar o consumo do indivíduo via compra de uma anuidade no mercado ou alguma outra forma. Desta monta, em sistemas com planos de CD, o benefício somente será conhecido com exatidão no momento da aposentadoria. (RANGEL; SABOIA, 2013, p. 12)

2.4.5 As entidades de previdência privada

As entidades de previdência privada podem ser de caráter aberto ou fechado. No Regime Privado Complementar Aberto, empresas constituídas sob a forma de sociedades anônimas, operam planos de benefícios de caráter previdenciário, concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, de adesão franqueada a quaisquer pessoas físicas, devendo obedecer aos ditames das leis complementares 208 e 209, ambas de 2001.

Já as entidades fechadas de previdência complementar oferecem planos de benefícios a que somente poder aderir, também em caráter facultativo os empregados dos patrocinadores ou associados dos instituidores dos referidos planos, aplicando-se as normas das leis complementares acima citadas.

2.4.6 A FUNPRESP, o Regime Complementar do Servidor Público

Um dos objetivos da reforma da previdência, que iniciou com a Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998, e aprofundou-se com a Emenda Constitucional nº 41, publicada em 31 de dezembro de 2003, foi aproximar o RPPS do RGPS. Com a aprovação dessas emendas, o texto constitucional (art. 40, §§ 14, 15 e 16) passou a autorizar a aplicação do teto dos benefícios do RGPS ao RPPS, desde que fosse instituído um regime de previdência complementar para o servidor público, que oferece planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

O Regime Complementar dos Servidores Públicos Federais foi instituído pela Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012 (BRASIL, 2012a). A lei estabelece que, independente de adesão ao plano de benefício, a aplicação do teto do RGPS aos benefícios do RPPS se daria a partir da vigência do regime por ela instituído.

Pelo citado diploma legal, a União foi autorizada a criar três entidades fechadas de previdência complementar, uma para cada um dos poderes da República, “com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário nos termos das Leis Complementares números 108 e 109, de 29 de maio de 2001”. (BRASIL, 2012a).

Assim, o Decreto nº 7.808, de 20 de setembro de 2012 (BRASIL, 2012b) , criou a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo - Funpresp-Exe, entidade fechada de previdência complementar vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Executivo, bem como os de outros poderes que, por meio de convênio, venham a aderir os planos de benefícios da entidade.

A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário – Funpresp-Jud foi criada pela Resolução STF nº 496, de 25 de outubro de 2012 (BRASIL, 2012c), destinada aos membros e os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Judiciário da União, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público.

O Poder Legislativo, por sua vez, conforme facultou a Lei 12.618, de 2012, optou por não criar entidade própria (BRASIL, 2012a). A Câmara dos Deputados, o Senado e o Tribunal de Contas da União, por meio de convênio com a Funpresp-Exe, ingressaram como patrocinadores de um plano de benefícios destinado a oferecido aos seus respectivos servidores, bem como aos Ministros e membros do Ministério Público da Corte de Contas.

As entidades criadas, em obediência às determinações legais, foram estruturadas na forma de fundação, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado e autonomia administrativa, financeira e gerencial.

Com a instituição do novo regime, os servidores da União que ingressarem em cargo efetivo a partir de 7 de maio de 2013, data de aprovação dos planos de benefícios da FUNPRESP-EXE pela PREVIC, passarão a contribuir para o RGPS até o valor do teto atualmente aplicado ao RGPS e os seus futuros proventos de aposentadoria estarão limitados a esse

limite. Se desejarem obter uma renda maior no futuro, poderão ingressar em um dos planos de benefício da FUNPREP, que funcionarão em regime de capitalização e contribuição definida. Nesse caso, os futuros proventos dependerão do aporte de recursos acumulados.

Nos planos da FUNPRESP, o segurado escolhe a sua alíquota de contribuição. A União garante a contrapartida em valor idêntico ao do segurado, limitado a 8,5%.

3 A SEGURIDADE PARLAMENTAR NO ÂMBITO FEDERAL

Neste capítulo, será apresentada, em linhas gerais, a seguridade parlamentar no âmbito federal, iniciando pelo extinto Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), partir da justificativa do projeto que lhe deu origem, até a criação do atual Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), suas regras principais e características.

Na mesma época em que a reforma da previdência era discutida, o sistema de previdência parlamentar federal sofreu significativa alteração com a extinção do Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC) e a criação do Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC) por intermédio da Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997 (BRASIL, 1997), fruto do Projeto de Lei nº 2.085, de 1996 (BRASIL, 1996), cuja autoria é atribuída à Mesa da Câmara dos Deputados.

3.1 O Instituto de Previdência dos Congressistas

No âmbito federal, até o advento da Lei nº 4.284, de 20 de novembro de 1963 (BRASIL, 1963), que criou o Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC, não havia um regime previdenciário específico para o deputado federal ou senador. Na verdade, o exercente de mandato eletivo não era alcançado por nenhum regime previdenciário.

A justificação do Projeto de Lei nº 2.490, de 1960, de iniciativa da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, ressaltava tal situação:

Há uma anomalia na legislação brasileira de previdência que merece ser corrigida. Só os membros do Poder Legislativo não têm direito algum à aposentadoria nem a deixar pensão às suas famílias, mesmo que exerçam o mandato por meio século. (...) Verificamos esse tratamento desigual e pouco humano: um servidor civil ou militar, o trabalhador urbano tem direito à aposentadoria e a legar pensão à família. Um parlamentar que dedicou sua vida inteira ao serviço do povo não tem segurança alguma para sua velhice, nem para seus herdeiros, malgrado muitas vezes ter abandonado sua profissão, quiçá lucrativa e rendosa, para chegar ao fim da vida na pobreza extrema. (...) Se os legisladores não devem ter mais direitos que os simples cidadãos, também não devem ter menos. (BRASIL, 1960, p. 8885)

O projeto deu origem à Lei nº 4.284, de 20 de novembro de 1963 (BRASIL, 1963), que instituiu o IPC, entidade com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira. O Instituto seria presidido, de quatro e quatro anos, alternadamente, por um deputado ou um senador, eleito por seus pares.

A nova lei tornou todos os congressistas contribuintes obrigatórios do IPC. A alíquota de contribuição mensal era de 10% (dez por cento) sobre os subsídios ou vencimen-

tos fixos, descontados em folha. A Câmara respectiva arcaria com idêntica contribuição mensal.

A pensão era concedida ao congressista que houvesse cumprido, no mínimo, oito anos de mandato (art. 4º). Nessa primeira versão do IPC, não havia idade mínima para obtenção do benefício. Os proventos eram calculados à razão de 1/30 (um trinta avos) por ano de contribuição, não podendo ser inferior à quarta parte do subsídio fixo (art. 8º, “a”). Em caso de morte do segurado, seus dependentes fariam jus a 50% (cinquenta por cento) da pensão que caberia, na época do falecimento, ao contribuinte (art. 8º, “b”).

Ressalte-se que o valor dos proventos somente era integral no caso de 30 (trinta) anos de contribuição ou invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia incurável ou contagiosa.

Posteriormente, por meio da Lei nº 6.017, de 31 de dezembro de 1973, foi permitido o ingresso no IPC dos servidores (na época, a terminologia era “funcionários”) das duas Casas Legislativas na qualidade de contribuintes facultativos.

3.1.1 A lei nº 7.087, de 29 de dezembro de 1982

A lei de criação do IPC foi objeto de várias alterações durante os seus quase vinte anos de vigência até ser revogada pela Lei nº 7.087, de 29 de dezembro de 1982 (BRASIL, 1982), última legislação que regulou o hoje extinto IPC.

O autor do projeto de lei nº 5.545, de 1981 (BRASIL, 1981), que originou a referida lei, foi o Dep. Bento Gonçalves (Arena-MG). Em sua justificação, o parlamentar ressaltou a necessidade de reformular o IPC a fim de preservar seu equilíbrio atuarial bem como estimular o aumento do quadro de contribuintes (BRASIL, 1981, p. 13219). Nesse sentido, o projeto original propôs a filiação, na qualidade de segurados facultativos, além dos servidores da Câmara e do Senado, dos servidores dos órgãos supervisionados pelo Senado, dos Ministros e servidores do Tribunal de Contas da União, bem como dos deputados estaduais das assembleias legislativas que desejassem contribuir com o Instituto. Como se verá a seguir, tal proposta não foi acolhida integralmente.

A nova lei manteve as características do IPC como entidade dotada de personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira.

A contribuição mensal ao sistema, por parte do segurado, foi fixada em 10% (dez por cento). Já a cota patronal era de 20%.

A lei previa a contribuição do segurado aposentado e do pensionista com alíquota de 7% (sete por cento), sendo o primeiro sistema previdenciário a estabelecer tal modalidade de contribuição.

Deputados e Senadores, bem como seus respectivos suplentes, quando no exercício do mandato, eram considerados segurados obrigatórios do IPC. Já os servidores das duas Casas Legislativas poderiam aderir ao sistema na qualidade de segurados facultativos.

3.1.2 Requisitos para aposentadoria e cálculo dos proventos

Segundo o art. 34 da Lei 7.087 (BRASIL, 1982), o segurado fazia jus à pensão com oitos anos de contribuição e cinquenta anos de idade. No caso dos parlamentares, esse período mínimo de contribuição (carência) garantia proventos correspondentes a 26% (vinte seis por cento) do subsídio parlamentar.

Aliás, os proventos só eram integrais para o segurado que contasse com 30 (trinta) anos de contribuição ao IPC ou no caso de invalidez decorrente de acidente em serviço (art. 37). Nem mesmo a invalidez por doença especificada em lei implicava a integralidade de proventos.

O Deputado Federal e o Senador poderiam averbar, no IPC, até um mandato estadual ou municipal para efeito do cálculo da pensão (art. 27), arcando com o recolhimento dos anos averbados à base de 24% (vinte e quatro por cento) por mês averbado incidentes sobre o subsídio do mês do recolhimento. O pagamento poderia ser realizado de uma só vez ou em parcelas mensais.

A Lei 7.087, de 1982, permite expressamente (art. 40) a acumulação de proventos e pensões pagos pelo IPC com benefícios similares oriundos de outros regimes previdenciários.

O direito ao recebimento da pensão fica suspenso quando o segurado está investido em mandato eletivo federal e é reduzido de 2/3 (dois terços) quando o segurado venha a perceber, no exercício de funções, empregos cargos públicos ou no exercício de mandato, exceto mandato eletivo federal, vencimentos, salários, remunerações ou gratificações de qual-

quer espécie, mensalmente, em montante igual ou superior ao subsídio dos membros do Congresso Nacional.

O IPC foi extinto pela Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997, que determinou a sua liquidação a partir de 1º de fevereiro de 1999 e criou o Plano de Seguridade Social dos Congressistas – PSSC, de natureza e características completamente diversas, conforme se verá a seguir.

3.2 O Plano de Seguridade Social dos Congressistas

3.2.1 A extinção do IPC

A lei aprovada determinou a extinção do IPC, que foi sucedido, em todos os seus direitos e obrigações, pela União, por intermédio das duas Casas Legislativas, que assumiram, mediante recursos orçamentários próprios, a concessão e a manutenção dos benefícios do extinto Instituto, preservados os direitos adquiridos em relação às pensões concedidas e a conceder, com base na legislação vigente na data de publicação da Lei 9.506, de 30 de outubro de 1997 (caput do art. 1º). Note-se que tais benefícios do IPC são pagos pela última casa legislativa (no caso de deputados e senadores) ou órgão (no caso dos servidores) a que se vinculou o segurado (art. 1º, § 4º).

A liquidação do IPC, por determinação legal (art. 1º, § 1º), ocorreu em 1º de fevereiro de 1999.

A lei estabeleceu que, a partir da liquidação, os congressistas da 50ª Legislatura (1995-1999) poderiam solicitar o ressarcimento das contribuições recolhidas ao IPC. Da mesma forma, os ex-segurados que, embora tendo direito à aposentadoria, não o tivessem exercido, foram contemplados com o direito de requerer a devolução das contribuições.

Há uma lacuna no que se refere aos segurados que não estavam em exercício na data de publicação da Lei nº 9.506, de 1997 – a 50ª Legislatura – nem adquiriram direito à aposentadoria. Nesses casos, não existe previsão legal de devolução das contribuições, só restando ao segurado utilizar o período contributivo em outro regime previdenciário, por meio de certidão de tempo de contribuição, que poderá ser averbada, por exemplo, no Regime Geral de Previdência Social.

3.2.2 Características do PSSC

O PSSC é atualmente o regime próprio de previdência dos deputados federais e senadores. Ao contrário do regime próprio de servidores, a filiação ao PSSC é facultativa e deve ser exercida nos primeiros trinta dias do mandato. Caso não se filie ao PSSC, passa a ser contribuinte obrigatório do Regime Geral de Previdência Social.

A lei não prevê a participação de servidores da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal no PSSC.

O PSSC iniciou seu funcionamento em 1º de fevereiro de 1999, logo após a liquidação do extinto IPC. Trata-se de um Plano de Previdência Parlamentar, de participação facultativa.

Para filiar-se, o Deputado deverá requerer a sua opção previdenciária, além de se submeter à inspeção médica. Se a opção for apresentada em até 30 (trinta) dias da entrada em exercício, a filiação valerá desde o início do mandato. A contribuição previdenciária mensal corresponderá, por expressa previsão legal, à mesma alíquota cobrada dos servidores públicos, no caso do RPPS.

Diz a Lei 9.506, de 1997:

Art. 12. O Plano de Seguridade Social dos Congressistas será custeado com o produto de contribuições mensais:

I - dos segurados, incidentes sobre a remuneração mensal fixada para os membros do Congresso Nacional e calculadas **mediante aplicação de alíquota igual à exigida dos servidores públicos civis federais** para o custeio de suas aposentadorias e pensões;

II - da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, **de valor idêntico à contribuição de cada segurado**, fixada no inciso anterior;

III - dos beneficiários das aposentadorias e pensões incidentes sobre o valor das mesmas que exceda o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e calculadas mediante a aplicação da mesma alíquota a que se refere o inciso I. (BRASIL, 1997)

O plano prevê os seguintes benefícios:

- aposentadoria com proventos integrais, aos 35 anos de mandato e 60 anos de idade, para ambos os sexos;

- aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de mandato, aos 35 anos de contribuição e 60 anos de idade para ambos os sexos. Nesse caso, os proventos serão calculados à razão de 1/35 (um trinta e cinco avos) por ano de mandato;
- aposentadoria por invalidez permanente, com proventos integrais, quando decorrente de doença grave especificada em lei ou acidente de trabalho;
- aposentadoria por invalidez permanente, com proventos proporcionais, nos demais casos, com proventos calculados à razão de 1/35 (um trinta e cinco avos) por ano de mandato, assegurado o mínimo de 26% (vinte e seis por cento) do subsídio parlamentar;
- pensão por morte do segurado aos dependentes definidos em lei. A pensão corresponderá ao valor dos proventos de aposentadoria que o segurado recebia ou a que teria direito, assegurado o valor mínimo de 13% (treze por cento) do subsídio parlamentar.

A lei define como tempo de exercício de mandato o tempo de contribuição ao PSSC. É facultado ao segurado, para fins de contagem de tempo de mandato, a averbação onerosa do tempo correspondente aos mandatos eletivos, municipais, estaduais ou federais, com recolhimento das respectivas contribuições.

O tempo de contribuição é aquele reconhecido pelos regimes de previdência social do serviço público, civil ou militar, e da atividade privada, rural ou urbana. Por exemplo, o tempo de contribuição ao regime geral de previdência social (INSS). Tais contribuições poderão ser averbadas no PSSC, sem ônus para o segurado, por meio de certidão emitida pelo órgão responsável. Esse tempo não será levado em conta no cálculo dos proventos, mas comporá os 35 anos necessários para a aposentadoria.

A aposentadoria do PSSC, por expressa vedação legal (art. 11 da Lei nº 9.506, de 1997), não poderá ser acumulada com a do regime de previdência social do servidor público civil ou militar.

O parlamentar já aposentado pelo extinto IPC (ou que tenha direito adquirido ao benefício), ao optar pelo PSSC, incorporará aos seus proventos, a cada ano completo de contribuição, o valor correspondente a um trinta e cinco avos do subsídio parlamentar.

3.2.3 Dependentes para fins de pensão por morte

A referida Lei nº 9.506, de 1997, a despeito de, no art. 3º, tratar do valor da pensão, é omissa quanto à definição dos beneficiários. Assim, deve-se recorrer à analogia para resolver a questão. Considerando a natureza jurídica do PSSC, semelhante a um regime próprio de previdência (tema que será abordado oportunamente), entende-se que as regras da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 atinentes à concessão de pensão por morte aos dependentes dos servidores públicos federais sejam as mais adequadas ao caso.

Há boas razões para justificar a definição pela Lei nº 8.112, de 1990: a) respeitável corrente doutrinária considera os deputados federais servidores públicos em sentido amplo; b) a própria Lei nº 9.506/97, em alguns dispositivos, refere-se aos servidores públicos federais (por exemplo: §1º do art. 3º e inciso I do art. 12); c) diferentemente do extinto IPC, cujo sistema previdenciário tinha natureza privada, o PSSC tem natureza pública; d) boa parte da Lei nº 7.087/1982 foi tacitamente derogada pela Lei nº 9.506/1997, o que torna inadequada a utilização, mesmo analógica, das definições do extinto IPC para concessão de pensão regida pela lei de criação do PSSC, que, como já se disse, tem natureza distinta.

Assim, eis as modalidades de pensão com os seus respectivos beneficiários, conforme a lei 8.112, de 1990.

Modalidades de pensão:

I - vitalícia:

- a) o cônjuge;
- b) a pessoa desquitada, separada judicialmente ou divorciada, com percepção de pensão alimentícia;
- c) o companheiro ou companheira designado que comprove união estável como entidade familiar;
- d) a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor;
- e) a pessoa designada, maior de 60 (sessenta) anos e a pessoa portadora de deficiência, que vivam sob a dependência econômica do segurado;

II - temporária:

a) os filhos, ou enteados, até 21 (vinte e um) anos de idade, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez;

b) o menor sob guarda ou tutela até 21 (vinte e um) anos de idade;

c) o irmão órfão, até 21 (vinte e um) anos, e o inválido, enquanto durar a invalidez, que comprovem dependência econômica do servidor;

d) a pessoa designada que viva na dependência econômica do segurado, até 21 (vinte e um) anos, ou, se inválida, enquanto durar a invalidez.

3.3 A localização do regime parlamentar no sistema previdenciário brasileiro

O Plano de Seguridade Social dos Congressistas nasceu como um regime próprio dirigido à proteção previdenciária de deputados federais e senadores, o que pode justificar a ocorrência de vários elementos de isomorfismo em relação ao RPPS. Na ocasião da sua criação, a Constituição não limitava os regimes próprios apenas aos titulares de cargos efetivos na Administração Pública, restrição que somente seria incluída pela Emenda Constitucional nº 20 (BRASIL, 1998).

Note-se que a caracterização do PSSC com regime próprio tem um efeito prático na gestão previdenciária das casas legislativas: afasta a obrigatoriedade de filiação do parlamentar ao regime geral de previdência social, cujo quota patronal, conforme visto no capítulo anterior, é de 21%, quase o dobro da correspondente no PSSC (11%). Somente um estudo atuarial específico poderia demonstrar se, do ponto de vista da gestão, tal situação seria ou não vantajosa.

O RPPS, por sua vez, foi o principal alvo da reforma previdenciária ocorrida em 1998 como fruto das medidas e ações implementadas pelo Poder Executivo na esteira do que se chamou de Reforma do Aparelho do Estado.

O próximo capítulo apresenta os principais aspectos do processo de reformulação da previdência social do Brasil ocorrido a partir da década final do século passado.

4 AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS BRASILEIRAS

A função administrativa é exercida de forma precípua pelo Poder Executivo, conforme já descrito anteriormente. Assim, a busca constante pela melhor forma de gerir a coisa pública é inerente a este Poder, cujas políticas públicas se direcionam a assuntos de gestão, inclusive relacionados à seguridade social. Neste capítulo, apresenta-se um esboço das principais reformas de que foi objeto o sistema de previdência brasileiro, especialmente no que concerne ao regime próprio dos servidores públicos. O objetivo deste capítulo é verificar como tais reformas tiveram reflexos na concepção do Plano de Seguridade Social dos Congressistas.

Já sob a égide da Constituição de 1988, a principal reforma administrativa ocorreu a partir de meados dos anos 90, e iniciou-se com o movimento denominado de “administração pública gerencial”. Conforme afirma Ana Paula Paes de Paula, “a reforma gerencial brasileira foi um desdobramento do ajuste estrutural da economia, que teve início com a adesão do Governo Collor às recomendações do Consenso de Washington para a crise latino-americana” (PAES DE PAULA, 2007, p. 125).

O contexto histórico da reforma gerencial é sintetizado por Andrews:

Enquanto o Brasil e outros países latino-americanos mergulhavam na recessão, os países desenvolvidos, à sua maneira, também iniciavam o ajustamento. O crescimento econômico das décadas anteriores nesses países viera ao custo do aumento das taxas de inflação, levando os formuladores de políticas públicas a abraçar a visão crítica do “Estado do Bem-estar Social” e de seu custoso aparato burocrático. Na Europa, a partir do final da década de 1970, a ênfase em políticas sociais promotoras da igualdade social cede terreno para a ênfase em políticas voltadas para a contenção do deficit orçamentário, fazendo emergir em todas as frentes políticas a ideia da eficiência administrativa (ANDREWS, 2010, p. 88).

A quase totalidade da literatura acerca do assunto aponta o contexto de crise internacional como indutor da proposta de reformulação do papel do Estado que levou vários países a promoverem reformas (ANDREWS, 2010; BENINI; BENINI; NOVAES, 2012; BRESSER-PEREIRA, 1999; PAES DE PAULA, 2007).

4.1 A Emenda Constitucional nº 20: um impulso neoliberal na previdência social

Inspirado na experiência de outros países, principalmente da Grã-Bretanha, em 1995, o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que traçava

um diagnóstico da burocracia estatal e apontava os objetivos a serem perseguidos pelo governo e pela sociedade, para prover a administração pública de níveis mais altos de governabilidade e governança (TORRES, 2007).

O aparelho do Estado foi definido como a administração pública em sentido amplo, acepção em que representa a própria estrutura organizacional do Estado, englobando os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas federativas (União, Estados-membros e Municípios) (BRASIL, 1995b).

Ao apresentar o PDRAE, o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso esclareceu os objetivos da reforma pretendida:

Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. (BRASIL, 1995b, p. 6).

O plano propunha a adoção no Brasil do modelo gerencial de administração pública, uma vez que o modelo burocrático weberiano (WEBER, 2012) era tido como não mais adequado à administração de um Estado moderno. Dessa forma, o modelo gerencial de administração representaria, ao mesmo tempo, um avanço e um rompimento em relação ao modelo burocrático. Na administração gerencial, o administrador público atua a partir da definição precisa dos objetivos que pretende alcançar e possui autonomia em relação aos recursos humanos, materiais e financeiros à sua disposição. Além disso, o foco é colocado nos resultados a serem alcançados e não no controle dos processos como ocorre com a tradicional administração burocrática (BRASIL, 1995b).

Segundo o PDRAE, a pretendida reforma da previdência, que seria levada a efeito logo a seguir, era considerada “tanto uma reforma do Estado em geral quanto uma reforma do aparelho do Estado” (BRASIL, 1995b, p. 49).

Nesse sentido, o alcance da Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998 – que materializou, após acaloradas discussões, que resultados em valiosas contribuições do Poder Legislativo ao texto original, a primeira fase da reforma da previdência – foi bem definido por Mileski (1999):

A Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.98, publicada no Diário Oficial da União em 16.12.98, concretiza, juridicamente, um dos objetivos básicos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, idealizado pela Presidência da República em

1995, que manifestava a necessidade de serem produzidas profundas modificações constitucionais, com atingimento, inclusive, de todo o sistema previdenciário social, envolvendo os servidores públicos e os trabalhadores urbanos e rurais (MILESKI, 1999, p. 59).

A reforma da previdência foi encaminhada à Câmara dos Deputados pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso no primeiro semestre de 1995, no início do seu primeiro mandato. Na Câmara, a proposição foi protocolizada como Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 1995 (PEC 21/95). Posteriormente, devido à amplitude de temas que abarcava, tratando inclusive de matéria tributária, foi desmembrada em quatro PECs, conforme a temática, sendo que os assuntos relacionados mais diretamente com a previdência social passaram a integrar a PEC 33/95, que, após o devido processo legislativo, resultou na Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

O Quadro 2, a seguir, sintetiza as principais alterações promovidas pela EC 20 na previdência do setor público.

QUADRO 2 - MUDANÇAS NO REGIME DE PREVIDÊNCIA DO FUNCIONALISMO PÚBLICO (EC 20/98)

	SITUAÇÃO EM 1995	EC 20/98
Sistema próprio	Sim	Sim, contributivo
Aposentadoria especial de professor	Após 30/25 anos de serviço (H/M) e tempo de contribuição mínimo.	Elimina-se a aposentadoria especial para professores de nível superior.
Situações especiais	Atividades insalubres, juizes, parlamento.	Mantido.
Base de cálculo dos benefícios	Último vencimento, eventualmente com promoção na hora da aposentadoria.	100% da remuneração do cargo que foi ocupado por pelo menos cinco anos antes da aposentadoria
Correção dos benefícios	Paridade de reajuste entre ativos e inativos.	Mantido
Teto de benefícios	Não existia	Teto equivalente ao salário do ministro do STF, requerendo regulamentação por lei.
Financiamento	Com recursos orçamentários e alguma participação de contribuições.	O sistema é considerado contributivo e deve estabelecer equilíbrio financeiro e atuarial.
Militares	Sistema próprio	Mantido, até que nova lei, que não possui prazo para ser criada, altere a situação.
Proteção do direito adquirido		Reconhecimento pleno dos benefícios já concedidos e dos direitos já constituídos à época da promulgação da EC 20.
Regra de transição		Servidores de cargos efetivos no serviço público no momento

	SITUAÇÃO EM 1995	EC 20/98
		da reforma aposentam-se: a) por idade; b) integralmente na idade 53/48 anos (H/M) com cinco anos no cargo, 35/30 anos de contribuição mais pedágio de 20% do tempo faltante à época da promulgação da EC 20; ou c) proporcionalmente à idade 53/48 com cinco anos no cargo, 30/25 anos de contribuição mais pedágio de 40% do tempo faltante à época da promulgação da EC 20.
Carências	Não existiam	Tempo mínimo de serviço público de dez anos e tempo mínimo de cargo de cinco anos.
Tempos de contribuição fictícios	Eram possíveis	Proibidos
Acumulação de benefícios	Permitido	Proibido dentro do mesmo regime.
Funcionários de estados e municípios	Permitem-se Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).	Mantido
Fundos de pensão complementares	Não previstos	Lei Complementar pode autorizar a instituição de teto de benefício igual ao RGPS, desde que haja simultaneamente a criação de Fundo Complementar.

Fonte: IPEA, 2007, p. 62

Registre-se que o Governo não conseguiu aprovar uma boa parte das ações que pretendia no texto inicial. A contribuição previdenciária de inativos, por exemplo, foi rejeitada pelo Congresso Nacional.

Outra medida que não obteve aprovação foi o estabelecimento no texto constitucional de dispositivo vedando aos entes federativos a criação, a manutenção e custeio de regimes previdenciários destinados a exercentes de mandatos eletivos, o que visava à extinção do IPC. Essa pretendida – e frustrada – alteração, na verdade, forçou o Poder Legislativo a utilizar um novo paradigma para a previdência parlamentar, tentando aproximá-la das regras da previdência dos servidores públicos, a fim de obter maior legitimidade social.

4.2 A Emenda Constitucional nº 41: o aprofundamento da reforma

Do ponto de vista da previdência social, a posse de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República, em janeiro de 2003, considerando-se as primeiras ações do novo

governo relativas a essa área, não representou qualquer ruptura significativa com o PDRAE, apresentado pelo governo anterior.

Em abril de 2003, chegou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda nº 40 (PEC 40), que fazia novas alterações na previdência social, com ênfase no regime previdenciário dos servidores públicos das três esferas federativas. A proposição, após cumprir as fases do processo legislativo nas duas casas do Congresso Nacional, resultou na Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

O ofício que encaminhava a proposta inicial ao Presidente da República, assinado pelos ministros da Previdência Social e da Casa Civil, explicava que, embora a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, tivesse modificado diversos institutos da gestão previdenciária do setor público, sua abrangência fora incompleta e parcial, sendo necessário avançar em direção à convergência de regras entre os regimes de previdência existentes (BRASIL, 2003; BRASIL, 2009).

Ao analisar a reforma da previdência de 2003, publicação editada pelo Ministério da Previdência Social afirma:

Em seu Programa de Governo, o então candidato à Presidência Luiz Inácio Lula da Silva apresentou, como proposta para a área previdenciária, a intenção de constituir um ‘sistema previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado’, ao lado de um ‘sistema de planos complementares de aposentadorias, com ou sem fins lucrativos, de caráter facultativo e sustentado por empregados e empregadores’. O Programa previa ainda que a constituição de um sistema único, básico e universal não seria imediata, mas se daria em um ‘processo de longo prazo’. (BRASIL, 2009, p. 303).

Para implementar os avanços pretendidos, a proposta remetida ao Congresso Nacional propunha a modificação de vários dispositivos da Constituição Federal, referentes à previdência social, além de alterar o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

O estabelecimento de um teto para os benefícios do regime de servidores e a adoção do critério do cálculo dos proventos levando em conta a história contributiva do segurado são exemplos das medidas adotadas para aproximar a previdência dos servidores públicos do regime geral adotado para os trabalhadores do setor privado. Houve outras alterações importantes: a instituição de contribuição previdenciária para servidores inativos e pensionistas e a redução da pensão por morte para 70% (setenta por cento) do valor da remuneração do servidor

Esse movimento de mudança em busca de legitimidade, representado pela sucessão de emendas ao texto constitucional, visando a maior convergência dos sistemas previ-

denciários em direção ao um modelo único, pode ser melhor compreendido pelo estudo da teoria institucionalista e, mais especificamente, pela compreensão do conceito de isomorfismo institucional como instrumento de mudança, tema do capítulo seguinte, que fornecerá as bases teóricas para esta pesquisa.

5 A TEORIA INSTITUCIONALISTA E O ISOMORFISMO INSTITUCIONAL

O objetivo deste capítulo é apresentar o arcabouço teórico do isomorfismo institucional, que será utilizado para analisar o PSSC e compará-lo com os demais regimes que compõem a sistema previdenciário brasileiro. Inicialmente, apresentam-se os elementos principais da teoria institucionalista a partir da sua versatilidade nos vários ramos do conhecimento. Em seguida, é abordado o conceito de mudança organizacional a fim de se fazer a conexão com o isomorfismo, que é apresentado como fator de mudança nas organizações. Esses conceitos serão retomados oportunamente quando da análise dos resultados.

5.1 Teoria institucional: elementos principais

A versatilidade do institucionalismo é sempre enfatizada nos trabalhos que tratam do tema. Gomide (2012) ressalta que as interpretações dos fenômenos sociais que se fundamentam nas escolas institucionalistas atravessam os mais diferentes campos do conhecimento, contemplando uma grande diversidade de áreas, perpassando “por diferentes disciplinas nas ciências sociais, como a Economia, a Ciência Política e a Sociologia, sendo que se encontram intercâmbios entre elas, com características coincidentes e influências mútuas.” (GOMIDE, 2012, p. 11).

Em outras palavras:

a teoria institucional consiste em um *framework*, pois abrange uma ampla gama de perspectivas e teorias. Ao mesmo tempo em que se caracteriza como *framework* de diversas disciplinas do conhecimento, a teoria institucional absorve características dessas disciplinas, sofrendo variações em diferentes campos de estudo, tais como: ciência política, economia e sociologia. (MACHADO-DA-SILVA; WALTER; CRUZ, 2010, p. 23-24)

A perspectiva institucional, dentre as novas tendências teóricas e de investigação sociológica, vem sendo apontada como um dos construtos teóricos com potencial mais promissor, assim como a perspectiva ecológica e de redes, como instrumento para prover uma explicação científica para o funcionamento e evolução da sociedade organizacional (CARVALHO; VIEIRA; GOULART SILVA, 2012).

A definição do que vem a ser institucionalismo não é muito clara no conjunto das ciências sociais. Há mesmo quem negue que tal corrente de interpretação constitua uma

escola no sentido estrito do termo, como costumeiramente se faz com relação ao marxismo ou ao funcionalismo (SILVA, 2010).

Segundo Pereira (2012), “a teoria institucional ganha espaço nos estudos organizacionais por fornecer maneiras de compreender padrões implícitos e a diversidade dentro das organizações”. (PEREIRA, 2012, p. 276).

Peres (2008) sustenta que a tradição dos estudos institucionais remonta a Aristóteles na sua clássica análise das constituições atenienses. Tal tradição teria sido revitalizada a partir do século XVII com o contratualismo moderno de Locke e, em seguida, aprimorado por Montesquieu, na primeira metade do século XVIII, em cujas décadas finais, continua Peres, “a perspectiva institucionalista recebeu enorme contribuição do debate dos artigos federalistas norte-americanos, pela ótica dos quais as instituições, acima de tudo, tornar-se-iam objetos de uma ‘engenharia constitucional’” (PERES, 2008, p. 55).

No século XIX – e nas primeiras décadas do século XX – a Economia Política se interessou em debater os possíveis efeitos das instituições e da cultura sobre o comportamento econômico dos indivíduos. O debate metodológico – que ficou conhecido como *methodenstreit* – colocou, de uma parte, a escola dedutiva e axiomática, representada pelo austríaco Menger, e, de outra, a escola histórica e institucional alemã, representada por Schmoller, resultou na prevalência da vertente institucional no pensamento econômico norte-americano, cenário em que Veblen, Commons e Mitchell foram figuras de destaque na defesa da importância dos hábitos e da cultura – ou seja, das instituições sociais – como variáveis explicativas fundamentais, tanto dos processos econômicos, quanto dos processos políticos (PERES, 2008).

A amplitude do institucionalismo se expressa em três vertentes distintas: a econômica, a política e a sociológica.

Sob esta perspectiva econômica, o institucionalismo se apresenta como contraponto aos fundamentos da economia clássica.

O institucionalismo econômico tem origem no artigo de Veblen (2010), *Why is Economics not an evolutionary science?*, publicado originalmente em 1898, que critica os pressupostos clássicos de concepção do homem como indivíduo racional e maximizador de resultados em suas escolhas (*homo economicus*).

Os costumes e as convenções determinam o comportamento econômico; a ação individual é influenciada pelas circunstâncias e relações de natureza institucional (VERBLEN, 2010).

Na Ciência Política, a abordagem institucional foi dominante na Europa e Estados Unidos do final do séc. XIX até as primeiras décadas do séc XX. Relacionava-se com o Direito Constitucional e a Filosofia Moral, atentando para os aspectos legais e ordenação administrativa das estruturas de governo.

Essa vertente experimentou declínio entre os anos 40 e 60, perdendo espaço diante do crescimento da abordagem comportamentalista (Teoria da Escolha Racional).

O institucionalismo sociológico surge, no final da década de 1970, sob influência das ideias de Durkheim e Weber e se insere no quadro da teoria das organizações. Os sociólogos que aderiram a essa corrente passaram a contestar a tradicional distinção entre a esfera social, instrumentalizada pela lógica fins e meios, e as esferas de influência das práticas associadas à cultura. Enquanto as estruturas burocráticas da esfera social eram produtos do esforço de obtenção da eficiência, as formas e procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas deveriam ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias presentes em numerosas sociedades, e não estariam ligados, necessariamente, à racionalidade ((HALL; TAYLOR, 2003).

Selznik, em seu estudo pioneiro sobre autoridade, define a organização não como arranjo deliberadamente construído para a consecução de fins específicos, mas “como comunidade em si e por ela mesma” (THOEING, 2010, p. 171).

Uma das noções centrais da teoria institucional relaciona-se com a distinção entre organização e instituição, sendo esta – a instituição – considerada um estágio particular e diferenciado no desenvolvimento de uma organização. Assim, nem todas as organizações alcançam o status de instituição.

A instituição seria, portanto, um tipo especial de organização. Conforme afirmam FREDERICKSON et al (2012),

O termo "instituição" é utilizado aqui para incluir organizações públicas que mantêm uma relação especial com as pessoas a que servem. Essas organizações podem invocar a autoridade do Estado e conseguem, assim, impor as suas decisões. As organizações públicas podem reivindicar legitimidade, uma vez que, presumivelmente, contribuem para o interesse público maior, muitas vezes

indivisível e de difícil mensuração. Essas organizações, particularmente ao nível do Estado nacional ou de suas subdivisões, frequentemente, possuem identidades culturais profundas em relação à comunidade, associadas com a língua, etnia, religião, costume e Geografia. (FREDERICKSON et al, 2012, p. 73-74, tradução livre)

Já os teóricos do chamado institucionalismo histórico definem instituição, de um modo geral, como “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Para Berger e Luckmann (2011, p. 77), “a institucionalização ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores”. Assim, a formação de hábitos representa um ganho psicológico. Embora possam existir, teoricamente, centenas de maneiras de construir uma canoa de paus ajustados, o hábito reduz conjunto de opções a uma única maneira, libertando o indivíduo de toda a carga de decisões (BERGER; LUCKMANN, 2011).

A instituição tem, dessa forma, o papel de diminuir as incertezas, de criar padrões de condutas reconhecíveis e sujeitos ao controle social. Há quem tenha identificado assim o papel da instituição:

Sua função principal é, então, diminuir incertezas que dificultam o relacionamento e a ação social. Nesse sentido, elas continuam sendo percebidas como produto racional e intencional, mas sempre limitadamente racionais; em última análise, permitem que os agentes operem estrategicamente. Percebe-se nessa perspectiva que instituição se refere a padrões concretos, exteriores às organizações, pelo menos individualmente, isto é, elementos ambientais formais e com força coercitiva, como formas consideradas legítimas de governança ou mesmo como sistemas de leis e regras. (CRUBELATE; GRAVE; MENDES, 2004, p. 44)

Assim, sob a perspectiva sociológica, a instituição seria uma etapa mais avançada da organização alcançado por meio de elementos ambientais formais e coercitivos. Tal estágio é atingido como resultado dos processos de mudança organizacional.

5. 2 Mudança organizacional: conceito

Os estudos do fenômeno da mudança organizacional se encontram ainda em estágio inicial de desenvolvimento. Assim, um conceito mais elaborado ainda carece de desenvolvimento. Apesar disso, BRESSAN (2004) apresenta um quadro-resumo (Quadro 3) com algumas tentativas de conceituação.

QUADRO 3 – DEFINIÇÕES TEÓRICAS SOBRE MUDANÇA ORGANIZACIONAL

DEFINIÇÃO ENCONTRADA	AUTOR
É qualquer alteração, planejado ou não, ocorrida na organização, decorrente de fatores internos e/ou externos à organização que traz algum impacto nos resultados e/ou nas relações entre as pessoas no trabalho.	Bruno-Faria (2000)
Qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de outro componente, capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização.	Wood Jr (2000)
São atividades intencionais, pró-ativas e direcionadas para a obtenção das metas organizacionais.	Robbins (1999)
Resposta da organização às transformações que vigoram no ambiente, com intuito de manter a congruência entre os componentes organizacionais (trabalho, pessoas, arranjos/estrutura e cultura)	Nadler, Shaw, Walton e cols. (1995)
É um acontecimento temporal estritamente relacionado a uma lógica, ou ponto de vista individual, que possibilita às pessoas pensarem e falarem sobre a mudança que percebem.	Ford e Ford (1995)
Conjunto de teorias, valores, estratégias e técnicas cientificamente embasadas objetivando mudança planejada do ambiente de trabalho com o objetivo de elevar o desenvolvimento individual e desempenho organizacional.	Porras e Robertson (1992)
Alteração significativa articulada, planejada e operacionalizada por pessoal interno ou externo à organização, que tenha o apoio da administração superior e atinja integralmente os componentes de cunho comportamental, estrutural, tecnológico e estratégico.	Araújo (1982).

FONTE: BRESSAN (2004)

Da lista de conceitos acima, nota-se que alguns autores acrescentam o elemento volitivo como componente da mudança organizacional. Outros, não consideram o aspecto planejamento como parte do conceito.

No que se refere, aos elementos causadores da mudança (*triggers*), há também uma certa heterogeneidade. São variados os fatores apontados pela literatura como elementos desencadeadores de mudança organizacional, conforme o Quadro 4.

QUADRO 4 – DESENCADEADORES DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL

AUTOR(ES)	CAUSADORES/TRIGGERS
Robbins (1999)	Natureza da força de trabalho Tecnologia Choques econômicos Concorrência Tendências sociais Política mundial
Nadler (1995)	Descontinuidade na estrutura organizacional Inovação tecnológica Crises e tendências macroeconômicas Mudanças legais e regulamentação Forças de mercado e competição

	Crescimento organizacional
Pettigrew (1987)	Recessão econômica Mudanças no ambiente de negócios

FONTE: BRESSAN (2004)

5.3 O isomorfismo institucional como elemento de mudança

Um dos mecanismos utilizados no campo organizacional para explicar as mudanças experimentadas pelas organizações é o isomorfismo institucional. Uma das grandes contribuições do institucionalismo sociológico repousa na concepção que busca compreender como se configura o isomorfismo entre as organizações. Considera-se que as organizações estão inseridas em campos formados por outras organizações similares, que vão se tornando cada vez mais similares – isomórficas – dentro de seus campos organizacionais (DIMAGGIO; POWELL, 2005; SACOMANO NETO; TRUZZI, 2002).

“O isomorfismo pressupõe que as organizações respondem de maneira similar a outras organizações que estão de alguma forma ajustadas ao ambiente” (ROSSETTO; ROSSETTO, 2005).

Segundo DiMaggio e Powell (1983), esse mecanismo de mudança institucional se manifesta de três maneiras: 1) isomorfismo coercitivo; 2) isomorfismo mimético e 3) isomorfismo normativo.

O isomorfismo coercitivo se deve a influências políticas e ao problema da legitimidade.

Um bom exemplo dessa modalidade de isomorfismo são as regras impostas pelo Estado na atividade econômica: forma de tributação, normas para apresentação de embalagens de produtos etc. No campo das organizações públicas, o isomorfismo coercitivo predomina devido à aplicação do princípio da legalidade estrita: o órgão público só pode fazer aquilo que a lei manda.

Já o isomorfismo mimético é resultante de respostas padronizadas à incerteza e se manifesta na simples imitação de práticas adotadas por outras organizações que lideram os seus respectivos campos de atuação.

Uma situação que parece configurar esse tipo de isomorfismo é a estrutura das casas legislativas no Brasil nas três esferas federativas. É possível identificar um alto grau de

similaridade na forma com que a Câmara dos Deputados, o Senado, as assembleias legislativas e as câmaras de vereadores se organizam administrativamente para exercerem as suas atribuições.

No caso do isomorfismo normativo (também chamado de regulativo), há uma íntima conexão com a profissionalização e obediência a regras estabelecidas por corporações profissionais. Isso ocorre, por exemplo, quando a organização precisa cumprir normas impostas por corporações profissionais, como jornada de trabalho especial, condições para o exercício da profissão etc.

Note-se que, no caso do isomorfismo normativo, as regras não correspondem, necessariamente, a normas jurídicas (cuja característica principal é a coercitividade), ou estaríamos no campo do isomorfismo coercitivo.

A figura 2 relaciona cada modalidade de isomorfismo institucional com alguns dos elementos desencadeadores de mudança organizacional assinalados no Quadro 4 (Seção 5.2).



Figura 2 – Modalidades de isomorfismos e desencadeadores de mudança organizacional

Fonte: Elaboração própria

DiMaggio e Powell (2005) alertam para o fato de esses três mecanismos de mudanças isomórficas institucionais nem sempre se distinguirem empiricamente. Assim, “mudanças miméticas podem refletir as incertezas construídas no ambiente” (DIMAGGIO; POWELL; 2005, p. 77) ou um norma jurídica (fator coercitivo) pode estabelecer que determinada atividade seja obrigatoriamente realizada por uma classe profissional (isomorfismo normativo).

Por outro lado, uma vez que, nas organizações públicas, vigora o princípio da legalidade estrito (só é possível agir em conformidade com o que a lei prescreve), o isomorfismo que predomina é o coercitivo, ao menos na forma em que se manifesta (norma jurídica), mesmo quando o seu conteúdo é mimético ou normativo.

5.4 Considerações gerais

O institucionalismo se apresenta como uma corrente de pensamento multifacetada, aplicável a vários ramos do conhecimento. No que se refere às organizações, o isomorfismo institucional, em cada uma das suas modalidades – coercitivo, mimético e normativo – pode ser considerado um elemento de mudança institucional que impulsiona a organização a implementar ações que a tornem cada vez mais parecida com as suas congêneres.

Os vários fatores desencadeadores de mudança organizacional (Seção 5.2, Quadro 4) podem ser relacionados com as três modalidades de isomorfismo institucional: o coercitivo, o mimético e o normativo.

Note-se que essas espécies algumas vezes podem se confundir, quando, por exemplo, em uma organização pública, o mimetismo se manifesta nas normas, situação que é muito frequente quando os poderes da República, ou mesmos as diferentes esferas federativas, repetem o conteúdo das normas uns dos outros.

A aplicação do conceito de isomorfismo institucional – extraído do institucionalismo organizacional – ao estudo da temática deste trabalho é importante na medida em que será possível analisar, com um instrumental próprio dos estudos organizacionais, até que ponto as ações nascidas do movimento da reforma previdenciária podem ter ecoado na previdência parlamentar, conduzindo-a para a tentativa de convergência em relação aos demais regimes previdenciários.

No capítulo a seguir, será abordada a estratégia metodológica utilizada para se aferir a ocorrência ou não de isomorfismo entre o PSSC e os regimes que compõem o sistema previdenciário brasileiro.

6 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O objetivo geral deste trabalho, conforme enunciado na introdução, é identificar os elementos de isomorfismo institucional que aproximam o Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), na qualidade de regime próprio dos parlamentares federais, dos demais regimes que compõem o sistema previdenciário brasileiro.

Nos capítulos anteriores, foram definidos os aspectos teóricos do estudo, incluindo a apresentação da teoria de base a ser utilizada. A partir da caracterização do exercício da função administrativa no âmbito da Câmara dos Deputados, traçou-se o histórico que levou à reforma previdenciária, em seus dois marcos principais, passando pela descrição dos elementos caracterizadores do Regime Geral de Previdência Social, do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos e do Plano de Seguridade Social dos Congressistas.

No presente capítulo, a fim de operacionalizar o estudo do isomorfismo, serão abordadas as variáveis escolhidas para individualizar o contexto de um sistema previdenciário.

O passo seguinte na busca pela ocorrência de possíveis isomorfismos, em relação ao sistema previdenciário dos servidores, na concepção do PSSC, foi a comparação das variáveis. Considerou-se a ocorrência de coincidências factuais como um indício de isomorfismo. O estudo das fontes permitiu a classificação em coercitivo, mimético ou normativo.

A opção pelo método comparativo se deveu à natureza do fenômeno estudado – o isomorfismo – que pressupõe a identificação de características similares entre dois ou mais elementos, de acordo com dados obtidos nas fontes de pesquisa consultadas que justifiquem adequadamente essa similitude à luz da teoria institucionalista.

6.1 Variáveis de comparação

Segundo Richardson, “as variáveis podem ser definidas como características mensuráveis de um fenômeno” (RICHARDSON, 2012, p. 117).

Neste estudo, com base na pesquisa bibliográfica, foram escolhidas variáveis que melhor caracterizam os sistemas previdenciários. Tais variáveis podem ser consideradas como elementos já institucionalizados na definição do perfil de qualquer regime previdenciário. Além disso, algumas dessas variáveis (como, por exemplo, a idade mínima para a aposentadoria, a paridade com os ativos, a contribuição previdenciária, o regime de financiamento)

foram objeto de intensos debates durante as discussões que envolveram a reforma previdenciária.

Note-se que, na análise, foram consideradas apenas as normas gerais desses sistemas, sem levar em conta as regras de transição, que representam espaços híbridos no tempo em momentos de mudança e poderiam induzir a erros de avaliação.

6.1.1 Tipo de filiação

A variável define a natureza da adesão do segurado ao sistema. No Regime Geral da Previdência Social (RGPS), por exemplo, a obrigatoriedade da filiação é a regra geral: uma vez exercendo atividades elencadas em lei, o segurado está obrigado a contribuir para o sistema. Referindo-se ao Regime Geral de Previdência Social, que serve como paradigma de regime previdenciário, Martinez (2001) afirma:

Admitido como empregado, iniciada atividade como autônomo, empresário ou ordenado eclesiástico, entre outras situações, enquanto elas perdurarem, o segurado mantém-se filiado, correspondendo, de regra, a filiação ao exercício da referida atividade. Excepcionalmente, em outras situações, mantém-se a filiação e a consequente qualidade de segurado, após a cessão dessa atividade, por prazos variáveis, todos eles com termo final. (MARTINEZ, 2001, p. 131).

Esse princípio da obrigatoriedade da filiação ao RGPS para os trabalhadores em geral é determinado pelo caput do art. 201 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Já nos regimes de previdência complementar a filiação é facultativa.

Assim, esta variável é classificada como nominal (RICHARDSON, 2012), podendo assumir dois valores: obrigatória ou facultativa.

6.1.2 População-alvo

Um dos princípios da seguridade social, que abrange ações na área de previdência social, assistência social e saúde, é a universalidade de cobertura (AMADO, 2012; BRASIL, 1988; FERRARO, 2010; MARTINEZ, 2001). A assistência social e a saúde, por integrarem o subsistema não contributivo da seguridade social, alcançam todos aqueles que delas necessitam, independente do pagamento de contribuições diretas ao sistema (AMADO, 2012). Entretanto, no caso da previdência social, “a universalidade previdenciária é mitigada por sua necessária contributividade, haja vista limitar-se aos beneficiários do seguro, não abrangendo toda a população” (AMADO, 2012, p. 37).

A variável nominal em questão identifica o conjunto dos segurados protegidos por determinado sistema previdenciário indicando a condição que o insere na cobertura de determinado regime: trabalhador, servidor público, parlamentar etc.

6.1.3 Regime de financiamento

O sistema previdenciário necessita utilizar técnicas que garantam o seu equilíbrio atuarial. Um dos critérios para isso é a escolha do regime de financiamento (também chamado de regime financeiro) capaz de gerar os recursos necessários à cobertura do custeio das despesas assumidas em determinado plano de benefícios (FERRARO, 2010).

Na classificação mais difundida pela literatura, os regimes de financiamento assumem duas formas principais: repartição simples e capitalização, havendo também menção a um regime misto (ANFIP, 2011; FERRARO, 2010)

No regime de repartição simples, as contribuições dos segurados formam um fundo único, que é utilizado no custeio dos benefícios. Não há uma conta individualizada para cada segurado. Em sua forma clássica, “os recursos recolhidos dos contribuintes atuais são destinados a cobrir os gastos com os benefícios ou aposentadorias pagas atualmente pelo sistema” (FERRARO, 2010, p. 184). Quando os contribuintes atuais passarem à condição de inativos, terão os seus benefícios garantidos pelas contribuições das futuras gerações. Por isso, o regime de repartição simples é também conhecido como regime da solidariedade (ou do pacto) entre gerações (ANFIP, 2011). É o sistema financeiro adotado, por exemplo, pelo RGPS.

O outro tipo de regime financeiro é o de capitalização. Nesse caso, as contribuições do segurado, acumuladas durante o seu período laborativo, formam uma reserva (poupança individual ou pecúlio) que garantirá o pagamento do seu futuro benefício (ANFIP, 2011; WEINTRAUB, 2002). Em regra, esse regime de financiamento é utilizado pelo sistema de previdência complementar.

Há quem vislumbre, na opção por um ou outro regime, um traço ideológico: a capitalização seria o regime de financiamento preferido pelo liberalismo, com baixo nível de solidariedade e alto grau de individualismo, enquanto o regime de repartição simples seria ideologicamente social democrático, com elevada carga de solidariedade (MARTINEZ, 2013).

Os valores para esta variável nominal são: repartição simples, capitalização e regime misto.

6.1.4 Modalidade de plano

Os planos previdenciários visam à concessão de benefícios a quem preenchem as condições exigidas, seja pela lei (no caso dos planos de natureza pública), seja pela relação contratual, no que concerne aos planos da previdência complementar privada (WEINTRAUB, 2002).

Esta variável indica qual a modalidade de plano caracteriza determinado regime de previdenciário. Embora a classificação abaixo seja mais adotada na previdência complementar, é possível aplicá-la tanto ao regime geral quanto aos regimes próprios.

Na modalidade Benefício Definido (BD) o valor do benefício futuro é fixado quando do ingresso do participante (ou segurado), por meio de fórmula determinada em regulamento de cada plano, sendo calculado, geralmente, levando em conta a remuneração do beneficiário no momento da sua aposentadoria, ou outra relação direta com o seu histórico salarial (KOLLING; PETRI; MARQUES, 2012).

De outra parte, no caso do plano de Contribuição Definida (CD), o participante (ou segurado), no momento da filiação ao sistema, não sabe qual será o valor do seu futuro benefício, que será calculado conforme o que foi acumulado e capitalizado ao longo do tempo (WEINTRAUB, 2002).

Portanto, esta variável nominal poderá assumir dois valores para indicar a modalidade de plano admitida pelo regime: Benefício Definido e Contribuição Definida.

6.1.5 Contagem recíproca

Chama-se de contagem recíproca a prerrogativa que determinado regime previdenciário concede a seus segurados de contar o tempo de contribuição em que esteve vinculado a um regime distinto. Tal situação ocorre quando, por exemplo, o empregado de empresa privada, que é contribuinte do RGPS, devido a aprovação em concurso, passa a ocupar um cargo público de natureza efetiva, sendo, nesse caso, segurado obrigatório do RPPS.

Há regras para a validação dessa contagem recíproca. Em geral, os regimes previdenciários não admitem a contagem de tempo já utilizado para obtenção de benefício em outro regime previdenciário (LOPES JÚNIOR, 2010). Assim, um segurado aposentado, por exemplo, no RGPS, caso venha a ser investido em um cargo público efetivo, não poderá contar o período de contribuição do RGPS no regime dos servidores públicos.

A variável nominal assumirá o valor ‘SIM’ quando o regime admitir a contagem recíproca e ‘NÃO’ quando não admitir ou não for aplicável.

6.1.6 Contribuição do segurado

Os regimes previdenciários, quanto à contributividade, são classificados em não contributivos e contributivos (AMADO, 2012). Enquanto os não contributivos são custeados pelos tributos em geral, os contributivos se valem da cobrança de contribuição previdenciária específica, cujo montante arrecadado é utilizado para as despesas do plano segundo o regime de financiamento escolhido: repartição simples ou capitalização, conforme visto acima.

Esta variável numérica se refere ao percentual estabelecido pelas regras do regime previdenciário para a contribuição a cargo do segurado e indicará a percentagem assinalada pelas normas daquele regime.

6.1.7 Contribuição patronal

Pela aplicação dos princípios da divisão do financiamento (MARTINEZ, 2001) e da diversidade da base de financiamento (AMADO, 2012), a responsabilidade pela contribuição previdenciária alcança, além do segurado, o ente patronal, seja as empresas (no caso do RGPS), seja as unidades federativas, quando se trata do regime próprio de previdência dos servidores públicos. Assim, a aferição desta variável numérica se refere ao percentual indicado pelas normas do regime como valor da contribuição patronal.

6.1.8 Paridade com ativos

Os aposentados e pensionistas de determinado regime previdenciário podem ser contemplados, ou não, com os mesmos reajustes recebidos pelos segurados ativos. Quando

os benefícios seguem os mesmos parâmetros adotados pelos participantes, considera-se que existe paridade entre ativos e inativos (AMADO, 2012; SILVA, 2004).

O valor ‘SIM’ desta variável nominal indicará a presença da paridade com ativos no regime, enquanto o valor ‘NÃO’ se referirá à ausência de tal característica

6.1.9 Possibilidade de acumulação

Nesta variável nominal, verifica-se se as regras do regime analisado admitem ou não acumulação de benefício por ele concedido com benefícios similares de outros regimes.

Os valores possíveis serão ‘SIM’ para a possibilidade de acumulação e ‘NÃO’ quando a acumulação for vedada.

6.1.10 Tempo de contribuição para aposentadoria

Indica o tempo mínimo necessário para a obtenção da aposentadoria voluntária com proventos integrais.

Esta variável numérica será medida em anos de contribuição.

6.1.11 Idade mínima para aposentadoria

A variável registra a idade mínima, medida em anos, necessária para a obtenção do benefício de aposentadoria voluntária com proventos integrais.

6.1.12 Dependentes para fins de pensão

Esta variável nominal descreve as pessoas que farão jus a pensão devido ao falecimento do segurado. Em geral, a lista de dependentes envolve os parentes do círculo familiar do segurado (cônjuge, filhos, pais etc) e outros tipos de dependentes (menor sob guarda, pessoa designada etc). Como regra, algumas categorias de dependentes têm prioridade na concessão em relação às demais na concessão do benefício de pensão por morte. Por exemplo,

em todos os regimes, os pais somente fazem jus ao recebimento de pensão na hipótese de não haver cônjuge, companheiro(a) e filhos.

A unidade de medida é a qualificação nominal do vínculo de dependência.

6.1.13 Relação pensão-remuneração

A variável representa a forma de cálculo da pensão por morte paga aos dependentes do segurado falecido. Trata-se de variável numérica expressa em percentual em relação à remuneração que o segurado recebia quando do falecimento.

6.2 Processo de comparação das variáveis

O Quadro 5 sintetiza as variáveis utilizadas para se investigar a ocorrência de isomorfismo no contexto de criação do PSSC. Já o fluxograma da Figura 3, na página seguinte, permite visualizar a dinâmica do processo de comparação.

QUADRO 5 – DEFINIÇÃO DE VARIÁVEIS

VARIÁVEL	TIPO	CONCEITO OPERACIONAL	MENSURAÇÃO
Tipo de filiação	Nominal	Natureza da adesão ao plano.	Obrigatória Facultativa
População-alvo	Nominal	Caracterização dos segurados do plano	Trabalhadores Deputados Federais Senadores Servidores Públicos
Regime de Financiamento	Nominal	Sistema utilizado para financiar o custeio dos benefícios.	Capitalização Repartição simples Regime misto
Modalidade de plano	Nominal	Forma do plano de benefícios	Benefício definido Contribuição definida
Contagem recíproca	Nominal	Possibilidade de contagem do tempo de contribuição entre planos similares.	Sim Não
Contribuição do segurado	Numérica	Alíquota de contribuição do segurado.	Percentual
Contribuição patronal	Numérica	Alíquota de contribuição do segurado.	Percentual
Paridade com ativos	Nominal	Proventos e pensões vinculados à remuneração dos segurados ativos.	Sim Não
Possibilidade de acumulação	Nominal	Possibilidade de acumulação de proventos com outra aposentadoria pública.	Sim Não
Tempo de contribuição para aposentadoria	Numérica	Tempo de contribuição, em anos, necessário para a aposentadoria integral.	Anos

VARIÁVEL	TIPO	CONCEITO OPERACIONAL	MENSURAÇÃO
Idade mínima para aposentadoria	Numérica	Idade mínima exigida para aposentadoria voluntária	Anos
Dependentes para fins de pensão	Nominal	Pessoas que fazem jus a pensão devido ao falecimento do segurado	Qualificação do vínculo
Relação pensão-remuneração	Numérica	Relação entre o valor da pensão por morte e a remuneração que o segurado recebia	Percentual

Fonte: Elaboração própria

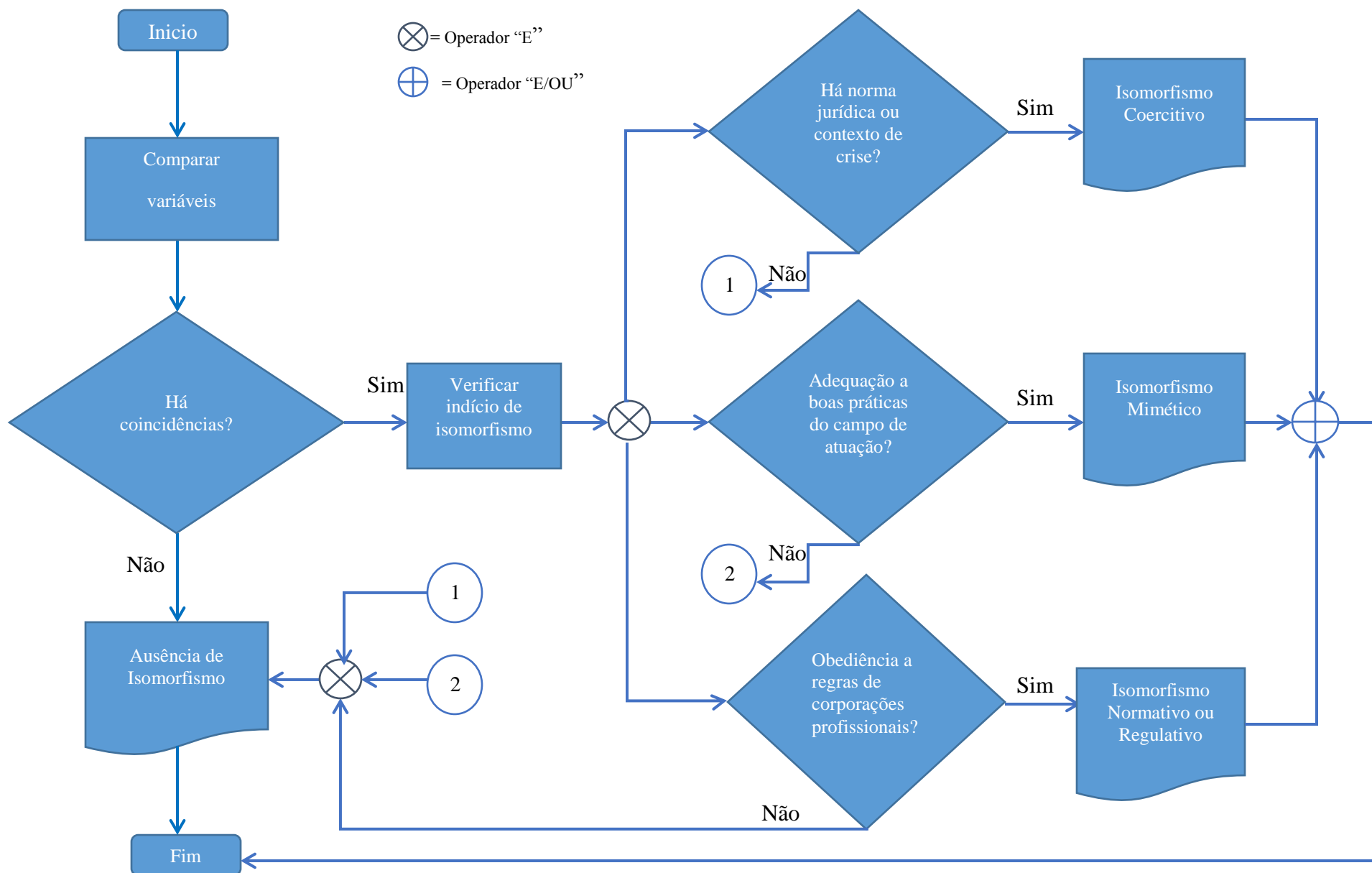


Figura 3 - Fluxograma metodológico
 Fonte: Elaboração própria

6.3 Fontes da pesquisa

São escassos os trabalhos específicos sobre temas ligados ao exercício da função administrativa pelo Poder Legislativo. A temática da seguridade parlamentar é ainda mais rara na literatura. Assim, as fontes utilizadas neste estudo foram, fundamentalmente, além da pesquisa bibliográfica, a consulta à legislação previdenciária e administrativa, incluindo a Constituição, principalmente as emendas constitucionais nº 20, de 1998, e nº 41, de 2003, bem como as proposições que lhe deram origem. O conhecimento produzido na Câmara dos Deputados (proposições, relatórios, discursos, documentos administrativos etc.) foi também largamente utilizado na pesquisa.

No acesso a proposições e discursos, a base de dados “Discursos e notas taquigráficas”, disponível no sítio da Câmara, bem como a base de dados do SICON (Senado) foram também consultadas. Esses recursos eletrônicos contribuíram para a localização de notícias de jornal publicadas na época da extinção do IPC e da criação do PSSC, que se revelaram importantes para reconstituição do contexto social que envolveu a discussão sobre a seguridade parlamentar naquele momento de mudança institucional. Não se realizou análise textual dos discursos ou das notícias. O conteúdo dessas fontes foi utilizado apenas como exemplos do contexto que envolveu a discussão sobre a extinção do IPC e consequente criação do PSSC.

O papel das fontes é essencial na identificação de fatos, normas e contextos que possibilitam a classificação de eventuais isomorfismos em conformidade com o enquadramento teórico apresentado.

7 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo é destinado à análise e discussão dos resultados obtidos neste estudo, a partir da aplicação da fundamentação teórica e da metodologia proposta. Inicialmente, com fundamento no que foi apresentado nos capítulos 2 e 3, em que se abordaram os aspectos da seguridade social referentes à previdência e a seguridade parlamentar no âmbito federal, traça-se a comparação do PSSC com o RPPS, tendo por referência o Plano de Seguridade dos Servidores da União, o PSS.

O Quadro 6, com base nas variáveis já definidas no capítulo anterior, exhibe uma síntese comparativa entre regimes previdenciários, levando-se em conta os momentos antes e depois das reformas previdenciárias que alteraram os regimes dos servidores públicos, como resultado das propostas do Plano Diretor da Reforma da Aparelho do Estado. Acrescentou-se ao processo comparativo as características relativas ao regime administrado pela recém-criada FUNPRESP.

A partir dos pontos de convergência encontrados, buscou-se, nas fontes consultadas, uma possível justificativa, à luz da teoria institucionalista, para a existência de elementos isomórficos nos casos de convergência de conteúdo das variáveis. Por fim, ainda obedecendo à metodologia previamente proposta, foram classificados os isomorfismos eventualmente encontrados em consonância com os conceitos abordados durante a revisão da literatura.

QUADRO 6 – COMPARATIVO ENTRE REGIMES

VARIÁVEL	RPPS (Antes EC20/1998)	RPPS (Após EC20/1998)	RPPS (Após EC41/2003)	RGPS	FUNPRESP	PSSC
Tipo de filiação	Obrigatória	Obrigatória	Obrigatória	Obrigatória	Facultativa	Facultativa
População-alvo	Servidores	Servidores	Servidores	Trabalhadores	Servidores	Deputados e Senadores
Regime de Financiamento	Repartição simples	Repartição simples	Repartição simples	Repartição Simples	Capitalização	Repartição simples
Modalidade de plano	Benefício definido	Benefício definido	Benefício definido	Benefício Definido	Contribuição definida	Benefício definido
Contagem recíproca	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Contribuição do segurado	-----	11%	11%	8 a 11%	Mínimo de 6,5%	11%

VARIÁVEL	RPPS (Antes EC20/1998)	RPPS (Após EC20/1998)	RPPS (Após EC41/2003)	RGPS	FUNPRES P	PSSC
Contribuição patronal	-----	22%	22%	21 a 23%	Até 8,5 %	11%
Paridade com ativos	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim
Possibilidade de acumulação	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não
Tempo de contribuição para aposentadoria	Homem 35 Mulher 30	Homem 35 Mulher 30	Homem 35 Mulher 30	Homem 35 Mulher 30		35 anos
Idade mínima para aposentadoria	-----	60 anos – homem 55 anos - mulher	60 anos – homem 55 anos - mulher	-----	-----	60 anos
Dependentes para fins de pensão	Cônjuge Companheiro(a) Filhos até 21 anos Filhos inválidos Pais Menor sob guarda Pessoa designada	Cônjuge Companheiro(a) Filhos até 21 anos Filhos inválidos Pais Menor sob guarda Pessoa designada	Cônjuge Companheiro(a) Filhos até 21 anos Filhos inválidos Pais Menor sob guarda Pessoa designada	Cônjuge Companheiro(a) Filhos (não emancipados) até 21 anos Filhos inválidos Pais Irmãos (não emancipados) até 21 anos ou inválidos	-----	Cônjuge Companheiro(a) Filhos até 21 anos Filhos inválidos Pais Menor sob guarda Pessoa designada
Relação pensão-remuneração	100%	100%	100% Até o teto de benefícios do RGPS, acrescidos de 70% sobre o valor excedente	100%	-----	100%

Fonte: Elaboração própria

A criação do PSSC (1997) é contemporânea à tramitação da PEC 33/95, referente à primeira fase da reforma da previdência.

O Quadro 6 mostra que existem vários pontos de coincidência do PSSC com o RPPS, antes e depois das emendas constitucionais que integraram a reforma da previdência, o que, obedecendo ao fluxograma metodológico apresentado no capítulo anterior, é um possível indício de isomorfismo.

Neste momento de análise, coloca-se a seguinte questão: é possível classificar esses elementos coincidentes como indícios de isomorfismo institucional?

No Quadro 6, observa-se que as variáveis em que ocorre coincidência de conteúdo entre o PSSC e o RPPS antes do advento da Emenda Constitucional nº 20 são: regime de financiamento, modalidade de plano, contagem recíproca e paridade com ativos. Após a promulgação da EC 20, coincidem também as variáveis relativas à contribuição (do segurado), havendo, quando à idade mínima e o tempo mínimo de contribuição para fazer jus à aposentadoria integral voluntária, convergência parcial, uma vez que apenas no caso dos segurados do sexo masculino esses parâmetros são iguais.

QUADRO 7 – COMPARATIVO IPC X PSSC

VARIÁVEL	IPC (Lei 7.087/82)	PSSC (Lei 9.506/97)
Tipo de filiação	Obrigatória /Facultativa(*)	Facultativa
População-alvo	Deputados federais, senadores e servidores	Deputados federais e senadores
Regime de Financiamento	Repartição simples	Repartição simples
Modalidade de plano	Benefício definido	Benefício definido
Contagem recíproca	Não	Sim
Contribuição do segurado	10%	11%
Contribuição patronal	20%	11%
Paridade com ativos	Sim	Sim
Possibilidade de acumulação	Sim	Não
Tempo de contribuição para aposentadoria	30 anos	35 anos
Idade mínima para aposentadoria	50 anos	60 anos
Dependentes para fins de pensão		
Relação pensão-remuneração	50%	100%

Fonte: Elaboração própria

(*) A filiação era obrigatória para os parlamentares e facultativa para os servidores das duas casas do Congresso Nacional, funcionando para esses últimos como uma previdência complementar (BRASIL, 1987).

Por sua vez, o Quadro 7 apresenta, a partir do que foi descrito no capítulo 3, um comparativo específico entre o PSSC o extinto IPC, que o antecedeu. Percebe-se que a ideia do legislador foi realmente distanciar-se do antigo regime previdenciário e criar um sistema mais próximo do RPPS, a fim de buscar maior legitimidade.

Quando se resgata o contexto de extinção do IPC e consequente criação do PSSC é possível compreender essa escolha do Legislador.

O extinto Instituto de Previdência dos Congressistas era uma entidade com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, sendo autorizada por lei a operar seguros, empréstimos, fazer investimentos etc., nos moldes de uma entidade fechada de previdência privada. Tratava-se de uma autarquia dentro do Poder Legislativo. Essa autonomia alguns vezes resultou em gestões muito contestadas, que foram alvos de denúncias de escândalos que minaram a credibilidade da instituição.

A Lei 9.506, de 30 de outubro de 1997 (BRASIL, 1997), que extinguiu o IPC e criou o PSSC, veio à luz durante a 50ª Legislatura (1995-1999). Na justificção do projeto de lei que lhe deu origem (PL 2085, de 1996), de autoria da Mesa da Câmara dos Deputados, consta que a proposição se constituía em “uma colaboração racional e desapaixonada, com vistas à manutenção da aposentadoria dos congressistas, mesmo extinguindo-se o IPC, em pé de igualdade com a existente para os servidores públicos, magistrados e trabalhadores em geral” (BRASIL, 1996, p. 19439). Nesse sentido, foi criado o Plano de Seguridade Social dos Congressistas – PSSC.

Apesar da justificção do projeto, conforme transcrito acima, registrar que a ideia era manter à aposentadoria dos congressistas, “em pé de igualdade com a existente para os servidores públicos, magistrados e trabalhadores em geral”, percebe-se que o paradigma a ser seguido era o RPPS, o regime dos servidores públicos.

A título de exemplo, em pronunciamento proferido no Plenário do Senado, em 25/9/1997, o Senador Lúcio Alcântara (PSDB/CE), ao expressar o seu posicionamento em favor do projeto de lei oriundo da Câmara dos Deputados que extinguiu o IPC e instituía o PSSC, declarou: “Não pretendo defender privilégios. O que precisamos é de um sistema, pelo menos, a exemplo dos funcionários públicos, que preserve o equilíbrio das contribuições, o tempo de serviço e até mesmo idade mínima para aposentadoria” (ALCÂNTARA, 1997, p. 20106).

Dias antes, também ao discursar no Plenário do Senado, reproduzindo o ambiente que cercava a extinção do IPC, outro Senador dissera:

Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores, a partir do momento em que o Poder Executivo remeteu ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição objetivando reformar a Previdência Social em nosso País, a sociedade brasileira e os meios de comunicação, em particular, passaram a questionar, veementemente, a existência do Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC, criado, em 1963, com a finalidade principal de conceder pensão a Deputados Federais e Senadores. Jornais de todo o País estamparam, em diversos momentos, manchetes irônicas e críticas ao Poder Legislativo, tais como "Câmara mantém privilégio", "Corporativismo falou mais alto" ou "Deputados impedem o fim da aposentadoria especial para eles mesmos", questionando a postura ética e a idoneidade do Parlamento para votar uma reforma previdenciária que objetiva dar um tratamento equânime ao conjunto de trabalhadores do setor público e do setor privado. (WILSON, 1997, p. 19682)

Note-se que a extinção do IPC já constava da Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 1995, que foi apresentada pelo Poder Executivo como instrumento de mudança da previdência social naquela ocasião. O texto foi fruto das ideias difundidas pelo PDRAE. Um dos dispositivos contidos do texto original proibia a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de instituir ou manter regime de previdência para os exercentes de mandato eletivo, bem como contribuir para o seu custeio (BRASIL, 1995a). Esse dispositivo, conforme já registrado no capítulo 3, significava a extinção do IPC, que era, à época o regime obrigatório dos Deputados Federais e Senadores, além de possuir similares nos Estados.

Esse aspecto da PEC 21, repetido na PEC 33, que se originou do desmembramento da proposição inicial, intensificou o debate sobre a existência do IPC. A ameaça de extinção que pairava no ar.

Meyer e Rowan (1977) afirmam que, com o objetivo de maximizar a legitimidade e aumentar a capacidade de sobrevivência, as organizações incorporam elementos socialmente legitimados e racionalizados em suas estruturas. Com a extinção do IPC, o novo plano que foi concebido para substituí-lo incorporou vários elementos relativos ao RPPS, que possuía bem mais legitimidade social. Por isso, variáveis como regime de financiamento, modalidade de plano, adoção da paridade com ativos, valor das alíquotas de contribuição do segurado sinaliza com a ocorrência de isomorfismo mimético no PSSC em relação ao RPPS.

A Lei 9.506, de 30 de outubro de 1997 (BRASIL, 1997), veio à luz durante a 50ª Legislatura (1995-1999). Na justificativa do projeto de lei que lhe deu origem, o PL 2085, de

1996, de autoria da Mesa da Câmara dos Deputados, consta que a proposição se constituía em “uma colaboração racional e desapaixonada, com vistas à manutenção da aposentadoria dos congressistas, mesmo extinguindo-se o IPC, em pé de igualdade com a existente para os servidores públicos, magistrados e trabalhadores em geral” (BRASIL, 1996, p. 19439). Nesse sentido, foi criado o Plano de Seguridade Social dos Congressistas – PSSC.

No caso de elementos de isomorfismo coercitivo, o caráter contributivo que a Constituição atribui à previdência social aponta que o PSSC, para funcionar como regime próprio de previdência, necessariamente, obedeceria a esse princípio, o que justifica a existência de contribuição previdenciária. Nesse caso, a coercibilidade está na existência da contribuição e não na alíquota, que poderia assumir qualquer valor.

Quanto à alíquota, caracteriza isomorfismo mimético a opção do legislador por utilizar como parâmetro da contribuição previdenciária do segurado do PSSC a mesma alíquota fixada para os servidores públicos, conforme disposto no art. 12, inciso I, da Lei 9.506, de 1997 (BRASIL, 1997).

O fato de determinado mecanismo de isomorfismo se materializar na forma de disposições legais não obriga, por si só, a classificação do fenômeno como isomorfismo coercitivo, principalmente quando se sabe que, nas organizações públicas, tudo é prescrito por lei, devido à aplicação do princípio da legalidade. No contexto do citado art. 12, evidencia-se que a norma jurídica foi somente uma forma de exteriorização de um isomorfismo mimético, que, em resposta a um contexto de busca de legitimidade, tornou a contribuição do segurado do PSSC isomórfica à mesma alíquota de contribuição a que está submetido o segurado do RPPS.

O Quadro 8, na próxima página, resume, de forma esquemática, os resultados obtidos a partir da comparação entre o RPPS (após a EC20/98) e o PSSC, com várias das variáveis selecionadas.

QUADRO 8 – VARIÁVEIS ISOMÓRFICAS

VARIÁVEIS COINCIDENTES	TIPO DE ISOMORFISMO	ORIGEM / CARACTERÍSTICAS	FONTES JUSTIFICADORAS
Contribuição do segurado Contagem recíproca	Coercitivo	<ul style="list-style-type: none"> • Pressões formais ou informais exercidas sobre organizações. • Respostas a expectativas culturais da sociedade <p>“A mudança organizacional é uma resposta direta a ordens governamentais” (DIMAGGIO; POWELL; 2005, p. 77)</p>	Constituição Federal – caráter Contributivo da previdência. Previsão constitucional de contagem recíproca entre regimes.
Regime de financiamento Modalidade de plano Paridade com ativos Contribuição do Segurado (%) Dependentes para fins de pensão.	Mimético	<ul style="list-style-type: none"> • Incerteza • Metas ambíguas • Adoção de práticas consolidadas <p>“As organizações tendem a tomar como modelo em seu campo outras organizações que elas percebem ser mais legítimas ou bem-sucedidas” (DIMAGGIO; POWELL; 2005 p. 79)</p> <p>“Organizações que incorporam em suas estruturas formais elementos socialmente legitimados e racionalizados maximizam sua legitimidade e aumentam seus recursos e capacidade de sobrevivência” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 352).</p>	Discursos (Discussão do PL) Lei nº 9.506/97 Contexto de mudança
Não encontradas	Normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Profissionalização • Regras de corporações profissionais 	Obediência a padrões corporativos profissionais

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Os resultados sugerem a ocorrência de isomorfismo coercitivo nas seguintes variáveis:

- a) contribuição do segurado. O fator justificador é o caráter contributivo que a Constituição atribui aos regimes previdenciários. Portanto, a possibilidade de não existir contribuição, como já ocorreu em épocas passadas, arcando o Estado com todo o ônus da proteção social, simplesmente inexistia no momento da concepção do PSSC;
- b) contagem recíproca. A possibilidade de se contar em um regime o tempo de contribuição vertido ao outro também é prescrita diretamente pela Constituição, o que configura um isomorfismo coercitivo.

No caso da modalidade mimética, os seguintes elementos com traços isomórficos em relação ao RPPS foram identificados: regime de financiamento, modalidade de plano, paridade com ativos, contribuição do segurado (valor da alíquota). Como não havia nenhuma norma obrigando a adoção desses parâmetros por parte do PSSC, em conteúdo idêntico ao seguido pelo RPPS, a opção escolhida em cada caso pode ser explicada como um processo de mimetismo ao se tomar como paradigma o mesmo modelo de financiamento de um regime já consolidado, que, embora estivesse passando por alterações, não tinha a sua existência questionada. Esse processo levou a uma maior legitimidade social do PSSC.

Percebe-se, nesta análise, que uma mesma variável, pode indicar isomorfismo de mais de uma modalidade, dependendo do aspecto abordado, como ocorreu com a contribuição do segurado, cuja existência se configura em isomorfismo coercitivo, embora o valor da alíquota indique isomorfismo mimético.

Não foram encontrados indícios de isomorfismo normativo.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A função administrativa do Estado, compreendida dentro da teoria da separação de poderes, também é exercida, embora de forma atípica, pelo Poder Legislativo. Dentre as inúmeras atividades que englobam o exercício dessa função está a proteção social dos membros das duas casas do Congresso Nacional por meio da seguridade parlamentar, atualmente a cargo do Plano de Seguridade Social dos Congressistas – PSSC.

Conforme apresentado, a seguridade social no Brasil engloba três ramos principais: assistência social, previdência social e saúde. No caso específico da previdência, que foi objeto deste trabalho, são três os regimes previdenciários previstos pela Constituição: o Regime Geral de Previdência Social, que ampara todos os trabalhadores da iniciativa privada, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores, destinados aos servidores públicos e o Regime de Previdência Complementar, que pode funcionar como suplemento aos benefícios do RGPS e, mais recentemente, também do regime dos servidores públicos.

O movimento de reforma do aparelho do Estado liderado pelo Poder Executivo a partir de meados dos anos 1990, especificamente com fundamento em pressupostos e objetivos definidos pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, promoveu mudanças significativas no sistema previdenciário brasileiro, notadamente no Regime Próprio dos Servidores Públicos.

A comparação entre o RPPS e o PSSC, a partir da utilização de variáveis que caracterizam sistemas previdenciários, utilizando-se como ferramenta o mecanismo do isomorfismo institucional, indica que as mudanças propostas pelo Poder Executivo, quando da reforma da previdência, influenciaram as alterações efetuadas na seguridade parlamentar, na passagem do antigo Instituto de Previdência dos Congressistas para o novo Plano de Seguridade Social dos Congressistas.

Há indicações de que o contexto de crise de credibilidade em que se encontrava o IPC, à época em que a reforma da previdência foi apresentada ao Congresso Nacional, levou o Poder Legislativo a tornar o seu substituto, o PSSC, isomórfico em relação ao RPPS. A comparação entre os regimes indicou elementos de isomorfismos coercitivo e mimético.

Essas características isomórficas apontam para a possibilidade de se caracterizar o PSSC como um regime próprio de parlamentares.

Amado (2012), por exemplo, referindo-se à natureza previdenciária do PSSC, afirma que “na verdade, cuida-se de um ‘RPPS disfarçado’, mas que não recebeu esta nomenclatura, especialmente porque, com o advento da Emenda 20/1998, apenas os titulares de cargo público efetivo e os militares permaneceram como filiados ao RPPS” (AMADO, 2012, p. 102).

A despeito de tal assertiva, a Lei 9.706, de 1997 (BRASIL, 1997), que instituiu o PSSC, é anterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998 (BRASIL, 1988). Quando da publicação da lei, não havia, no texto constitucional, restrição no sentido de que somente os titulares de cargo efetivo e os militares poderiam integrar regime próprio de previdência. Talvez as conclusões deste trabalho, embora fora do campo do Direito, possam ajudar nessa discussão sobre a natureza jurídica do PSSC, que vem sendo questionada no âmbito judicial.

Os resultados apresentados indicam que o PSSC apresenta diversos elementos isomórficos em relação ao regime dos servidores públicos, porém apenas na configuração próxima à primeira reforma da previdência referente à proposta inicial do Poder Executivo. Quando a análise é trazida para as regras mais atuais, percebe-se que o PSSC possui características que o tornam um regime previdenciário bem diferenciado em relação aos demais.

Um exemplo desse caráter diferenciado, é que atualmente o PSSC é o único regime que, abstraindo as regras de transição do RPPS, ainda confere paridade de reajustes entre ativos e inativos. Isso ocorre porque, ao contrário do PSSC, as regras dos regimes próprios de servidores evoluíram no sentido da convergência em relação ao RGPS. Daí, por exemplo, a adoção do cálculo dos proventos utilizando a média do salário de contribuição, a fixação de teto de benefício idêntico ao RGPS, o fim da paridade como regra geral. Já no caso do PSSC, a Lei 9.506, de 1997, que o instituiu, não sofreu qualquer alteração legislativa até hoje, permanecendo as regras daquele plano de previdência inalteradas.

A Figura 4, a seguir, representa, de forma visual, a dinâmica de convergência entre os três principais regimes previdenciários em vigor: o RGPS, o RPPS e o PSSC.

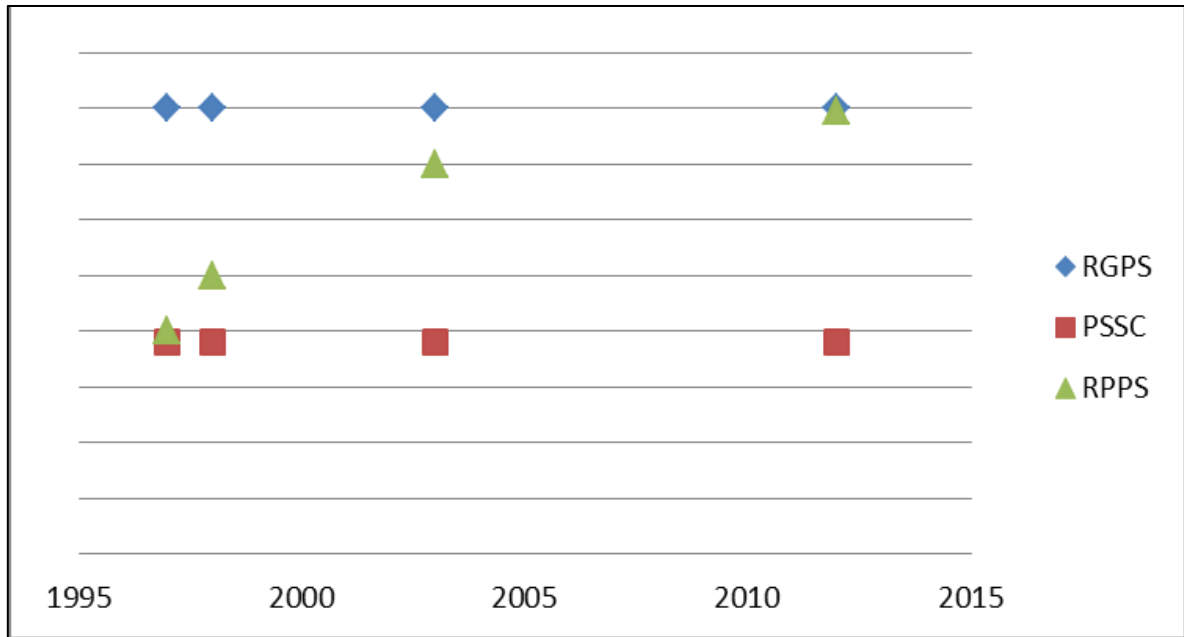


Figura 4 – Representação visual da convergência entre regimes previdenciários

Fonte: Elaboração própria

Percebe-se, pela figura 4, que, ao ser instituído, em meados da década de 1990, o PSSC (representado pelo quadrado) era bem próximo ao RPPS (triângulo). À medida que foram ocorrendo as reformas previdenciárias (Emenda Constitucional nº 20, de 1998 e Emenda Constitucional nº 41, de 2003, principalmente na previdência dos servidores, o RPPS foi convergindo para o RGPS (losango). Em resumo:

- O PSSC, quando de sua concepção, aproximava-se muito do regime próprio dos servidores públicos, apresentando elementos de isomorfismo com esse regime;
- a utilização do RPPS como paradigma sinaliza para a busca da maximização da legitimidade e aumento da capacidade de sobrevivência institucional da seguridade parlamentar;

- A partir do advento da EC 20, de 1998, que iniciou a convergência do RPPS em direção ao RGPS, os elementos de isomorfismo começam a diminuir;
- A EC 41/2003 aumentou a convergência e afastou o RPPS do PSSC;
- O advento do FUNPRESP, em 2012, completou a convergência entre o RPPS e o RGPS, isolando o PSSC em termos de isomorfismo.

No que concerne ao desenvolvimento da temática, estudos futuros poderiam investigar, na mesma linha deste trabalho, a presença de isomorfismo entre a seguridade parlamentar da União e o regime equivalente nos Estados e no Distrito Federal, nos casos em que se optou por implantá-lo. Ainda sob a ótica do estudo comparativo, é possível também adentrar a seara do direito comparado no sentido de analisar como outros países tratam o problema da previdência social de parlamentares.

Outra linha a ser desenvolvida, a partir dos elementos de isomorfismo encontrados neste estudo, é aprofundar a comparação entre o PSSC e a Previdência Complementar dos servidores públicos, levando-se em conta a recente criação do FUNPRESP.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, Lúcio. Discurso do Senador Lúcio Alcântara, proferido em 25/09/1997. **Diário do Senado Federal**. 26 set. 1997, p. 20106.
- AMADO, Frederico. **Direito e processo previdenciário sistematizado**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.
- ANDREWS, Cristina W. Da década perdida à reforma gerencial: 1980-1998. In: _____; BARIANI, Edison (Orgs.). **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 85-118.
- ANFIP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Previdência complementar do serviço público**: críticas e questionamentos ao Projeto de Lei 1.992/2007. Brasília: ANFIP, 2011.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1975.
- BENINI, Édi Augusto; BENINI, Élcio Gustavo; NOVAES, Henrique Tahan. Os grilhões da gestão pública: o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista. **Cadernos Gestão Social**, v.3, n.1, p.85-100, jan/jun 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/issue/view/8/showToc>>. Acesso em: 21 maio 2013.
- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. 33. ed. São Paulo: Vozes, 2011.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações públicas**: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: Educs, 2011.
- BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (10 de novembro de 1937)**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 21 maio 2013.
- BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938**. Rio de Janeiro, 1938. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em: 17 maio 2013.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 2.490, de 1960. **Diário do Congresso Nacional**. Seção I, 01 dez.1960.
- BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Lei nº 4.284, de 20 de novembro de 1963**. Brasília, 1963. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4284impressao.htm>. Acesso em: 26 abr. 2014.
- BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966**. Brasília, 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm>. Acesso em: 30 maio 2014.
- BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99350impressao.htm>. Acesso em: 28 maio 2014.

- BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977**. Brasília, 1977. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6439.htm>. Acesso em: 18 jun. 2014.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.545, de 10 de novembro de 1981 (Do Sr. Bento Gonçalves). **Diário do Congresso Nacional**. Seção I, 11 nov. 1981.
- BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Brasília, 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 11 maio 2014.
- BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Brasília, 1991a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm>. Acesso em 30 maio 2014.
- BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Brasília, 1991b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212compilado.htm>. Acesso em: 30 maio 2014.
- BRASIL. Congresso Nacional. Proposta de emenda à Constituição nº 21, de 1995 (Do Poder Executivo). **Diário do Congresso Nacional**. Seção I, 28 mar. 1995a, p. 4489-4509.
- BRASIL. Poder Executivo. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Brasília, 1995b. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2014.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.085, de 24 de junho de 1996 (Da Mesa da Câmara dos Deputados). **Diário da Câmara dos Deputados**. 9 jul. 1996, p. 19438.
- BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997**. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9506.htm>. Acesso em: 10 maio 2014.
- BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 jun. 2014.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003 (Do Poder Executivo). **Diário da Câmara dos Deputados**. 7 mar. 2003, p. 18406.
- BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L10.887compilado.htm>. Acesso em: 5 jun. 2014.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social 2003-2009**. Brasília: MPS, 2009.
- BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012**. Brasília, 2012a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm> Acesso em: 14 maio 2014.
- BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Decreto nº 7.808, de 20 de setembro de 2012**. Brasília, 2012b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7808.htm>. Acesso em: 14 maio 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 496, de 26 de outubro de 2012**. Brasília, 2012c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao496-2012.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência. **Informe de Previdência Social**, vol. 25, n. 12, Brasília, dez. 2013. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/01/Informe_dezembro_2013_web.pdf>. Acesso em: 30 maio 2014.

BRESSAN, Cyndia Laura. Mudança organizacional: uma visão gerencial. In.: **I Seminário de Gestão de Negócios da UniFAE**. Centro Universitário. Curitiba: UniFAE, 2004. Disponível em: <http://www.sottili.xpg.com.br/publicacoes/pdf/art_cie/art_25.pdf> Acesso em: 26 nov. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Orgs.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: UnB: ENAP, 1999. p. 17-62.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA; Marcelo Milano Falcão; GOULART SILVA, Sueli Maria. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**. Vol. 10, n. especial, p. 469-496, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/article/viewFile/531/250>> Acesso em: 21 nov. 2013.

CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007. p. 19-31.

CAMCRUBELLATE, João Marcelo; GRAVE, Paulo Sérgio; MENDES, Ariston Azevedo. A questão institucional e suas implicações para o pensamento estratégico. **RAC**, edição especial, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v8nspe/v8nespa04.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DIMAGGIO, Paul J; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, vol. 45, n. 2, abr-jun 2005.

FERRARO, Suzani Andrade. **O equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de previdência social: Regime Geral de Previdência Social, Regime Próprio de Previdência Social, Regime de Previdência Privada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FREDERICKSON, H. G. et al. **The public administration theory primer**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **A gênese das agências reguladoras de transportes: o institucionalismo histórico aplicado à reforma regulatória brasileira dos anos de 1990**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1764.pdf>. Acesso em: 16 out. 2013.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro**, vol. 1.11. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

- GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário compacto jurídico**. 14. ed. São Paulo: Rideel, 2010.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>> Acesso em: 24 nov. 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tábuas completas de mortalidade por sexo e idade – Brasil 2012**: breve análise da mortalidade no período 2011-2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2012/notastecnicas.pdf> Acesso em: 3 jun. 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. **Boletim de Políticas Sociais**, n. 13, edição especial 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5776&Itemid=9>. Acesso em: 8 jun. 2014.
- KOLLING, Rita; PETRI, Sergio Murilo; MARQUES, Tatiane Oliveira. Análise dos planos de benefícios do Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos: um estudo de dois casos no plano benefício definido salgado e Postalprev. **ConTexto**. Porto Alegre, v. 12, n. 22, p. 75-85, 2º semestre 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/download/27846/pdf>>. Acesso em: 15 maio 2014.
- LOPES JÚNIOR, Nilson Martins. **Direito previdenciário**: custeio e benefícios. 3. ed., São Paulo: Rideel, 2010.
- MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz; WALTER, Silvana Anita; CRUZ, Ana Paula Capuano da. Do *terroir* à globalização: uma análise institucional com base em Mondovino. In: **Perspectiva Contemporânea**. Campo Mourão, Edição Especial, p. 22-50, out. 2010.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2013.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, vol. 83, n. 2, set. 1977, pp. 340-363.
- MILESKI, Helio Saul. O Regime Previdenciário do Servidor Público à Luz da Emenda Constitucional nº 20/98. **Interesse Público**, v. 1, n. 2, p. 59-76, abr./jun. 1999.
- MODESTO, Paulo. Função administrativa. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 4, julho, 2001. Disponível em: < http://www.direitopublico.com.br/pdf_4/DIALOGO-JURIDICO-04-JULHO-2001-PAULO-MODESTO.pdf >. Acesso em: 10 dez. 2013.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Ato administrativo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **As boas práticas brasileiras em seguridade social**, vol. 1. Brasília: OIT, 2012.
- PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Reimp. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

- PEREIRA, Fernando Antonio de Melo. A evolução da teoria institucional nos estudos organizacionais: um campo de pesquisa a ser explorado. In: **Organizações em contexto**, São Bernardo do Campo, Ano 8, n. 16, jul./dez. 2012, p. 275-295. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/OC/article/view/3396/pdf_65> Acesso em: 20 out. 2012.
- PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - vol. 23 n. 68, out. 2008, p. 53-192.
- RABELO, Flávio Marcílio. **Regimes Próprios de Previdência**: modelo organizacional, legal e de gestão de investimentos. Brasília: MPAS; SPS, 2001.
- RANGEL, Leonardo Alves; SABOIA, João Luiz. **Criação da previdência complementar dos servidores federais**: motivações e implicações na taxa de reposição das futuras aposentadorias. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2013.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- ROSSETTO, Carlos Ricardo; ROSSETTO, Adriana Marques. Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. **RAE-eletrônica**, v. 4, n. 1, Art. 7, jan./jul. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v4n1/v4n1a10>> Acesso em: 25 nov. 2013.
- SACOMANO NETO, Mário; TRUZZI, Oswaldo Mário Serra. Perspectivas contemporâneas em análise organizacional. In: **Gestão e Produção**. Vol.9, n.1, p.32-44, abr. 2002.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. Previdência dos servidores públicos: situação e perspectivas dos regimes próprios de previdência. **Revista de informação legislativa**. Brasília, ano 40, n. 157, jan./mar. 2003, p. 39-60.
- SILVA, Ademir Alves da. A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. **São Paulo em perspectiva**, vol 18, n. 3, p. 16-32, 2004.
- SILVA, Vagner Luís da. Fundamentos do institucionalismo na teoria social de Thorstein Veblen. **Política e Sociedade**. Vol. 9, n. 17, out. 2010, p. 289-323.
- TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007
- VEBLEN, Thorstein. Why is Economics not an Evolutionary Science? **E:CO**, vol. 12, n. 2, 2010, p. 41-69.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: UnB, 2012.
- WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcelos. **Previdência privada**: atual conjuntura e sua função complementar ao regime geral de previdência social. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- WILSON, Carlos. Discurso do Senador Wilson Campos, proferido em 10/09/1997. **Diário do Senado Federal**. 20 set. 1997, p. 19682.