



OFICINA DO CES

ces

Centro de Estudos Sociais
Laboratório Associado
Universidade de Coimbra

SIDNEY JARD DA SILVA

**SINDICALISMO, POLÍTICA E REFORMA
DA PREVIDÊNCIA NO GOVERNO LULA**

**Dezembro de 2018
Oficina n.º 445**

Sidney Jard da Silva

Sindicalismo, política e reforma da previdência no Governo Lula

**Oficina do CES n.º 445
Dezembro de 2018**

OFICINA DO CES

ISSN 2182-7966

Publicação seriada do

Centro de Estudos Sociais

Praça D. Dinis

Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:

Apartado 3087

3000-995 COIMBRA, Portugal

Coordenação:

Fernando Fontes

Sidney Jard da Silva*

Sindicalismo, política e reforma da previdência no Governo Lula**

Resumo: Esta oficina analisa as vicissitudes do processo decisório da reforma da previdência no Governo Lula da Silva. O foco do trabalho está concentrado no papel de fiador exercido pelo bloco sindicalista (deputados e senadores) em torno do acordo político para a aprovação da PEC (Proposta de Emenda à Constituição) Paralela da Previdência. Os achados da pesquisa confirmam a hipótese da predominância da orientação partidária sobre o comportamento legislativo da bancada sindical. No entanto, os resultados encontrados também demonstram que não se trata de mera subordinação política, mas sim de um complexo processo de negociação envolvendo atores institucionais, partidários e sindicais.

Palavras-chave: Brasil, Governo Lula, processo decisório, reforma da previdência, sindicalismo.

Introdução

A análise do funcionamento das instituições políticas brasileiras pode ser dividida em duas grandes dimensões teóricas polares: I) ingovernabilidade e II) governabilidade. As análises com foco na dimensão ingovernabilidade predominaram entre meados dos anos 1980 até meados dos anos 1990, isto é, da redemocratização política iniciada no governo de José Sarney de Araújo Costa (1985-1990) até a estabilização econômica iniciada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).¹

Neste período prevaleceu uma visão essencialmente negativa sobre o sistema político brasileiro. Fragmentação partidária, indisciplina e fisiologia seriam algumas das suas características centrais (Mainwaring, 1993). O elevado grau de dispersão do poder em múltiplos atores com poder de veto levaria inevitavelmente à ingovernabilidade. A

* Professor do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC (CECS/UFABC), Brasil. Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), com doutorado sanduíche no Departamento de Ciência Política do Massachusetts Institute of Technology (MIT) e pós-doutorado no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra. Contato: sidney.jard@ufabc.edu.br.

** O presente *working paper* é uma versão resumida do Capítulo IV do relatório de estágio de pós-doutoramento apresentado ao CES. Sou imensamente grato aos professores, pesquisadores, colegas e equipe administrativa do CES pelo estímulo intelectual proporcionado para a realização desta pesquisa. Agradeço especialmente ao Professor Doutor Elísio Estanque pelo acolhimento e pela supervisão do trabalho realizado.

¹ Esta breve introdução adota como modelo as releituras realizadas por Leôncio M. Rodrigues (2009a; 2002) e Vicente Palermo (2016, 2000) sobre as diferentes interpretações do sistema político brasileiro.

estas características intrínsecas do sistema político ainda se somariam o patrimonialismo, o clientelismo e a patronagem (Rodrigues, 2009a).

Nesta interpretação do Brasil, as peculiaridades do sistema eleitoral e partidário teriam reflexo direto no processo decisório das políticas públicas. Partidos fracamente institucionalizados e altamente indisciplinados seriam incapazes de oferecer aos governos a base de sustentação parlamentar necessária para promover as reformas econômicas, políticas e sociais demandadas pelo processo de consolidação democrática. Em outras palavras, a própria democracia estaria em risco.

O país seria um caso singular de “subdesenvolvimento partidário” no mundo (Mainwaring, 1991, 1993, 1995).² Mesmo quando comparado às frágeis estruturas partidárias latino-americanas, o sistema político brasileiro estaria entre os menos institucionalizados da região.³ Nesta perspectiva teórica, a democracia brasileira estaria entre as mais instáveis da América Latina, “um gigante em pés de barro”. Nas palavras de Leôncio Martins Rodrigues:

Um dos resultados desse “subdesenvolvimento político” seria a profunda instabilidade do nosso sistema partidário, sua incapacidade de representar interesses sociais e, basicamente, de servir de canal de intermediação entre o poder público e a sociedade. No limite, seu mau funcionamento constituiria um fator de risco para a continuidade e a consolidação do processo democrático no País. (2009a: 22)

Contudo, esta visão predominantemente negativa e pessimista do sistema político brasileiro foi paulatinamente questionada e perdendo força explicativa ao longo dos anos. Na própria década de 1980, estudos sobre a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) identificaram convergências na distribuição socio-ocupacional, identificação ideológica e orientação político-programática superiores a que seria esperada em um sistema partidário amorfo e politicamente instável (Rodrigues, 1987).

Na mesma direção apontaram pesquisas sobre as coligações partidárias e migrações entre partidos, os quais demonstraram que, a despeito da fragilidade do quadro partidário, o sistema político brasileiro apresentava razoável consistência ideológica (Novaes, 1994). Tanto as coligações quanto as migrações ocorriam entre partidos com afinidades política

² Uma excelente crítica a este tipo de diagnóstico pode ser encontrada em Peres (2002).

³ Mainwaring (1993) registra que “Por volta de 1990, o Brasil tinha um dos sistemas partidários mais fragmentados do mundo.”

e ideológica relativamente consistentes: “partidos de direita entre si, partidos de direita com partidos de centro-direita, partidos de esquerda entre si e partidos de esquerda com partidos de centro-esquerda” (Rodrigues, 2009a: 28).

No entanto, os estudos mais influentes que promoveram uma reviravolta na compreensão do sistema político brasileiro foram realizados por Figueiredo e Limongi (2001). Estes autores não apenas confirmaram o contínuo ideológico (esquerda-centro-direita) em que se distribuem as coligações partidárias, mas também identificaram uma elevada coesão e disciplina nos partidos políticos com representação no Congresso Nacional.

Em seu conjunto, como bem observou Leôncio Martins Rodrigues, os resultados encontrados por estes novos trabalhos permitiram questionar o quão “subdesenvolvido” era efetivamente o sistema partidário brasileiro. Conforme registra este autor:

Certamente, o ritmo de avanço partidário pode ser objeto de controvérsias e pode ser entendido como demasiadamente lento. Mas a direção das mudanças parece-nos indicar o fortalecimento dos partidos, tanto no que se refere à configuração de seu perfil ideológico, capacidade de expressar demandas da sociedade, como no que se refere à sua capacidade de dar sustentação partidária aos governos. (Rodrigues, 2009a: 35)

Nesta mesma perspectiva de avanço e consolidação do quadro partidário, Vicente Palermo também buscou sistematizar as controvérsias sobre o sistema político brasileiro. Este autor observa que, desde a redemocratização do país, os estudos produzidos sobre as instituições políticas “são praticamente polares na maneira como interpretam os processos de formulação e implementação de políticas na democracia brasileira contemporânea” (2000).

A partir desta constatação, Palermo (2000, 2016) propõe um novo marco conceitual para a compreensão do processo decisório das políticas públicas no Brasil, especialmente no que se refere à política econômica e às reformas estruturais do Estado brasileiro. As questões fundamentais colocadas pelo autor são: I) o quão concentrado ou disperso está o poder governamental para tomar decisões e II) qual é a efetiva capacidade do governo brasileiro tomar decisões e implementá-las.

Entre os teóricos alinhados à perspectiva da ingovernabilidade do sistema político brasileiro, Vicente Palermo destaca dois tipos de abordagens: I) Dispersão de poder

decisório e problemas de governabilidade e II) Concentração de poder decisório e problemas de ingovernabilidade. Como é possível notar ambas as perspectivas apontam para as dificuldades relacionadas à governabilidade, mas partem de diagnósticos completamente distintos.

Na primeira abordagem (dispersão de poder e problemas de governabilidade) o desenho institucional brasileiro seria fundamentalmente de baixa eficácia no que se refere à formulação e implementação de políticas públicas. As principais variáveis explicativas para a ingovernabilidade estariam associadas às características particulares do regime presidencialista, do pacto federativo e do sistema partidário.

De um lado, o “federalismo extremo” fragilizaria a concentração do poder e a tomada de decisão no âmbito da União; de outro, a alta fragmentação e indisciplina partidária minaria a capacidade governativa do Presidente da República. Chega-se, assim, à pior combinação possível em um sistema presidencialista: federalismo centrífugo e fragmentação partidária, “produzindo um sistema mais propenso ao veto que à tomada de decisões” (Palermo, 2000).

O segundo enfoque também ressalta a ingovernabilidade do sistema político brasileiro, mas, ao contrário do primeiro, o problema estaria na concentração e não na dispersão do poder. Os mesmos traços institucionais do federalismo e da morfologia partidária estão na base desta perspectiva analítica. No entanto, ao invés da dispersão do poder entre diversos atores federativos e partidários, teríamos aqui a concentração do poder no Presidente da República e a exclusão dos demais atores políticos do processo decisório das políticas públicas. Nas palavras de Palermo (2000): “O elemento central desta perspectiva é a utilização excludente, por parte da Presidência, dos expressivos poderes legislativos, administrativos e distributivos de que dispõe”.

Esta prática centralizadora colocaria o Presidente da República em constante conflito com os demais atores políticos. Primeiro, com o Congresso Nacional na disputa da produção legislativa; segundo, com os governadores dos estados na distribuição de recursos e na definição de responsabilidades entre os diferentes entes da federação. A longo prazo, a persistência dos conflitos e disputas levaria igualmente a uma situação de baixa governabilidade. Além disso, a concentração de poderes na Presidência e a exclusão dos demais atores (congresso, partidos, governadores) também teria como resultado a própria deterioração do sistema de representação política.

No entanto, as duas perspectivas analítica da ingovernabilidade, seja em função da dispersão do poder ou seja em função da concentração do poder, são relativamente frágeis

para explicar o sucesso da política econômica de estabilização monetária e as reformas estruturais implementadas no país a partir de meados dos anos 1990, inclusive a reforma previdenciária que é objeto central deste estudo. O fato é que, muito embora não tenha ocorrido nenhuma mudança institucional importante no sistema político brasileiro neste período, ainda assim o país transitou de uma situação de ingovernável para governável.

Para dar conta deste novo cenário dois grandes novos blocos analíticos se apresentam: I) concentração do poder decisório e governabilidade e II) dispersão do poder decisório e governabilidade. Novamente, ambas as abordagens convergem no que se refere ao resultado da política: governabilidade; mas diferem no que se refere ao diagnóstico. No primeiro caso, a governabilidade é função da concentração do poder. No segundo, é função da dispersão do poder.

Na primeira abordagem o Presidente da República utiliza as suas prerrogativas constitucionais para forçar a cooperação dos demais atores. Assim, ao contrário da abordagem que afirma que a concentração de poder gera conflito e ingovernabilidade, nesta nova perspectiva a concentração do poder gera cooperação e governabilidade. Nas palavras de Palermo (2000): “Em relação às imputações de paralisia decisória e de padrão conflitivo esta réplica assume que, pelo contrário, o país é governável ou está sendo governado tendo como eixo a concentração de poder sobre uma base essencialmente institucional”.

De um lado, o poder de agenda do Presidente da República determina a sua proeminência no processo decisório das políticas públicas; de outro, as regras institucionais do processo decisório garantem a disciplina necessária para aprovação destas mesmas políticas. Em síntese, o poder de agenda concentrado na Presidência e os procedimentos legislativos centralizados nas lideranças partidárias asseguram a governabilidade. Neste caso, a concentração do poder de agenda e a centralização dos trabalhos legislativos não são utilizadas para excluir, mas sim para forçar a cooperação dos atores políticos. O Executivo – com a intermediação das lideranças partidárias que fazem parte da base de sustentação do governo – tem à sua disposição recursos institucionais para recompensar os que aderem à sua agenda e punir os que se opõem a ela.⁴

⁴ Neste contexto político institucional, Limongi (2006: 41) afirma que, resta às minorias poucas possibilidades de influenciar a formulação das políticas públicas: “fazer parte da coalizão governista ou eleger o próximo Presidente da República”.

Este modelo interpretativo (concentração de poder e governabilidade) é capaz de explicar razoavelmente bem o sucesso da política de estabilização econômica e de reformas estruturais implementadas no Brasil a partir de meados dos anos 1990, isto é, a partir do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso. No entanto, considerando que as prerrogativas institucionais do Presidente da República e as regras regimentais do Congresso Nacional remontam à Constituição de 1988, esta abordagem é relativamente frágil para explicar a baixa governabilidade do período imediatamente posterior à Promulgação da Carta Magna, quando sucessivos governos fracassaram em suas tentativas de estabilização econômica e implementação de reformas estruturais.

Apresentar um marco conceitual que compreenda ambos os períodos é o grande desafio do quarto enfoque (dispersão do poder decisório e governabilidade). Como as abordagens anteriores, esta perspectiva analítica assume que os riscos da paralisia institucional são inerentes ao regime presidencialista. No entanto, este modelo se distancia daqueles que consideram que o Brasil é ingovernável e se aproxima daquele que demonstra que o país é governável. Nestes termos, a questão fundamental que busca responder é: “Como se governa o Brasil?” (Palermo, 2000).

Nesta nova perspectiva analítica, a resposta para esta questão não passa pela imposição da cooperação (como na abordagem da concentração/governabilidade), mas sim pela negociação da cooperação. Trata-se de afirmar a relevância dos múltiplos atores políticos envolvidos no processo decisório das políticas públicas, ainda que não desconsidere a assimetria da distribuição de poder entre eles. Nas palavras de Vicente Palermo (2000):

Se os partidos, em coalizões multipartidárias, costumam, no Brasil, ser uma ponte entre o Executivo e o Legislativo, não acredito que isto possa ser entendido como um processo decisório concentrado no presidente com um Congresso submetido ao mesmo. Os mecanismos que, acertadamente, o terceiro enfoque interpretativo identifica como aqueles através dos quais é possível “transferir o controle da produção legislativa para um número reduzido de atores como o presidente e os líderes partidários” (Santos, 1999a: 118), não são passíveis de ser interpretados nesse sentido: se os líderes partidários têm poder efetivo, há realmente poder no Congresso, e poder disperso se o número de partidos expressivos for alto.

Depreende-se, assim, que neste cenário político-institucional, mais do que impor a sua agenda aos demais atores políticos, o Presidente da República deve negociar com o Congresso Nacional as suas proposições. O Poder Legislativo não está excluído nem é subserviente do Poder Executivo, muito pelo contrário, o protagonismo da Presidência da República no processo decisório das políticas públicas se dá por intermédio de um intenso e tenso processo de negociação. Nesta perspectiva analítica, é a capacidade de negociação entre Executivo e Legislativo – mais do que a morfologia institucional estabelecida pela Constituição de 1988 – a principal variável explicativa para a baixa ou a alta governabilidade exibida por diferentes governos.

O presente trabalho se filia a esta última abordagem e busca, por meio da análise da participação sindical no processo decisório da reforma da previdência, demonstrar a importância da negociação e dos acordos políticos na produção das políticas públicas. Tal como observado pelo próprio Palermo (2000), se por um lado as questões relativas ao funcionamento institucional de um sistema político podem ser abordadas a partir da identificação conceitual dos atores com poder de veto e das regras institucionais; por outro, a forma como os governos efetivamente tomam as decisões deve ser analisada em base empírica.

É justamente esta base empírica que busco apresentar nas próximas seções deste *working paper*, no sentido de demonstrar a importância das negociações políticas entre o Executivo e o Legislativo na produção das políticas públicas. Para tanto, tomo como foco de análise a participação da bancada sindical (deputados e senadores) no trâmite legislativo da reforma da previdência do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Além desta breve Introdução, a oficina está dividida em mais cinco seções. Na primeira, descrevo a natureza da “reforma da reforma” da previdência do Governo Lula. Na segunda, apresento uma radiografia do bloco sindicalista no Congresso Nacional. Na terceira seção, analiso o trâmite legislativo da Proposta de Emenda à Constituição 77, de 2003 (PEC 77/2003). Na quarta, discuto as vicissitudes do “acordo político” que deu origem a PEC Paralela da Previdência. Nas Considerações finais, relato os principais achados de pesquisa, os quais questionam a visão corrente da predominância do Executivo sobre o Legislativo no processo decisório das reformas previdenciárias.

A PEC Sindical da Previdência

O objetivo deste trabalho é analisar a participação dos parlamentares sindicalistas (deputados e senadores) no processo de elaboração e aprovação da PEC 77/2003. A

chamada PEC Paralela da Previdência foi apresentada por iniciativa do Senador Paulo Paim (Partido dos Trabalhadores/Rio Grande do Sul), um destacado parlamentar da bancada sindical no legislativo brasileiro.

A análise do trâmite legislativo da PEC 77/2003 corrobora a tese da importância das negociações parlamentares nos processos decisórios das políticas públicas (Palermo, 2000, 2016; Silva, 2014). A reforma da previdência do Governo Lula só foi possível devido a um acordo político envolvendo alguns dos principais atores do Executivo e do Legislativo brasileiro, entre eles o próprio Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados e o Presidente do Senado Federal.

O aval da bancada sindicalista, por sua vez, foi de fundamental importância para dar credibilidade à nova proposta de emenda constitucional. Ao longo do processo decisório da PEC Paralela, ocorreu uma importante alteração contextual no jogo político da reforma da previdência, os servidores públicos que historicamente se destacaram por rejeitarem sucessivas propostas de emendas constitucionais que alteravam o sistema previdenciário brasileiro, desta vez, foram convocados a defender a “reforma da reforma”:

Os servidores, na condição de principais interessados em amenizar os efeitos da Reforma da Previdência, devem pressionar os deputados para que aprovem a PEC Paralela, preferencialmente de forma rápida e sem emendas. Qualquer mudança no texto resultará ou em prejuízo aos servidores, no caso de supressão, ou em atraso, no caso de mudança pontual, ou ainda na inviabilização do texto, na hipótese de substituição global, já que a matéria teria que retornar ao Senado. (Queiroz, 2004)

A PEC 77/2003 foi formalmente apresentada pela Senadora Ideli Salvatti (PT/SC), então líder do PT no Senado Federal, e teve como relator o Senador Tião Viana (PT/AC). O seu propósito era alterar vários pontos da PEC 67/2003 ainda em tramitação na Casa Revisora, sem, no entanto, provocar mudanças no texto original. Contudo, ainda que fosse dada como certa a aprovação da PEC Principal no Senado, era grande a incerteza em torno da aprovação da PEC Paralela na Câmara. Neste sentido, era forte o apelo para que os senadores aprovassem a nova proposta de emenda constitucional por unanimidade e da forma mais célere possível, para que não houvesse um grande interregno entre a aprovação da PEC Principal no Senado e a votação da PEC Paralela na Câmara, com

intuito de demonstrar que a aprovação da PEC 77/2003 nas duas Casas deveria ser a prioridade do Congresso Nacional naquela legislatura.

Entre os principais pontos da nova proposta de emenda constitucional destacavam-se: I) a garantia da integralidade dos benefícios para os funcionários que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003; II) a paridade no reajuste dos benefícios para os funcionários que igualmente ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003; III) a extensão da paridade para as pensões; e, IV) a aplicação da regra de transição (95/85) para os funcionários que ingressaram até 16 de dezembro de 1998 (ver Tabela 1).

Tabela 1 – PEC Paralela da Reforma da Previdência PEC 77/2003

Item	Descrição
Integralidade	Garante aposentadoria integral e paridade plena ao servidor que, tendo ingressado no serviço público até 31/12/2003, preencher os requisitos do Art. 6.º da Emenda Constitucional 41 (35 ou 30 anos de contribuição, se homem ou mulher, 60 ou 55 de idade, 20 anos de serviço público, sendo dez na carreira e cinco no cargo).
Paridade plena	Assegura paridade plena a todos os servidores que, tendo ingressado no serviço público até 31/12/2003, preencherem todas as exigências para aposentadoria integral (Art. 6º e 7º da E.C. 41, de 2003).
Paridade das pensões	Fica assegurada a aplicação da regra de paridade plena, constante do art. 7º da E.C. 41, de 2003, às revisões de pensões derivadas de proventos de servidores falecidos cujas aposentadorias tenham sido concedidas com base na regra de transição.
Regra de Transição Geral	Possibilita ao servidor que ingressou no serviço público até 16 de dezembro de 1998 se aposentar integralmente e com paridade plena antes da idade mínima exigida na Emenda Constitucional 41, desde que tenha pelo menos 25 anos de serviço público, 15 na carreira, cinco no cargo e comprove tempo de contribuição acima do exigido, no caso de 30 anos para a mulher e de 35 para o homem. Para cada ano que o servidor exceder no tempo de contribuição, ele poderá reduzir ou abater um ano na idade mínima.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Queiroz (2005).

Além destes assuntos relacionados aos benefícios previdenciários do conjunto dos servidores públicos, a PEC Paralela também abordou outros como: I) o subteto salarial do funcionalismo público nos âmbitos estadual e municipal; II) a extensão das regras de

transição para a aposentaria especial dos professores da educação infantil e do ensino médio; III) a contribuição dos inativos; IV) a contribuição das empresas para o INSS; e, V) a inclusão previdenciária das pessoas de baixa renda. Afora este último tema, os demais tinham como objetivo amenizar os impactos negativos da PEC 67/2003 sobre determinados setores do funcionalismo público (I, II e III) ou sobre empregadores da iniciativa privada (IV).

No caso particular da definição dos subtetos dos estados, do distrito federal e dos municípios, vale a pena ressaltar que se tratava de modificações de interesse do médio e do alto escalão dos servidores públicos, notadamente: juízes, desembargadores, promotores, defensores, procuradores e agentes tributários. Estas categorias profissionais, situadas em órgãos estratégicos do aparelho do Estado, tinham garantidas posições igualmente diferenciadas no sistema previdenciário brasileiro (Jard da Silva, 2007a). Assim, muito embora a PEC Paralela tenha sido apresentada como uma medida necessária para corrigir injustiças cometidas contra todos os servidores públicos (ativos e inativos); por outro lado, a mesma proposição acabou por reafirmar a histórica assimetria na concessão de benefícios previdenciários entre os diferentes regimes próprios de previdência.⁵

O fato é que, para além da pressão da base do funcionalismo público, os interesses do médio e do alto escalão dos servidores públicos, notadamente as categorias profissionais vinculados ao Poder Judiciário, foi de fundamental importância para a apresentação e, posterior aprovação da PEC Paralela da Previdência, a qual, entre outros temas, contemplava demandas específicas destas categorias como era o caso da não submissão de suas carreiras aos tetos previdenciários estabelecidos para os servidores públicos dos poderes Executivo e Legislativo.

A defesa dos interesses particulares do médio e do alto escalão do funcionalismo público, bem como dos próprios parlamentares que votariam a matéria, foi duramente criticada ao longo do debate da PEC Paralela. Como podemos destacar na intervenção da Senadora Heloísa Helena (PT/AL):

⁵ Análises mais abrangentes da onda de reformas previdenciárias que atingiu o Brasil e outros países da América Latina nas últimas décadas podem ser encontradas em Kay e Sinha (2008), Madrid (2003), Coelho (2001; 2003), Sinha (2000). Para uma crítica global da privatização da previdência social, a partir da experiência portuguesa, ver Santos *et al.* (1998).

As três palavrinhas não saíram da PEC n.º 67, porque, se isso acontecesse, muito mais coisas teriam de sair, e a proposta voltaria para a Câmara. No entanto, as três palavrinhas mágicas saíram da PEC n.º 77. E aquilo que estava na Constituição e que imporia teto aos penduricalhos dos Parlamentares sumiu; as palavrinhas “ou de qualquer outra natureza”, que estavam na PEC n.º 67, foram objetivamente retiradas. (Brasil, Diário do Senado Federal, 11 de dezembro de 2003, p. 40733)

Crítica similar à convergência de interesses entre os parlamentares (deputados e senadores) e o médio e alto escalão do funcionalismo público na discussão da PEC Paralela também esteve presente no pronunciamento do Deputado Eduardo Valverde (PT/RO):

Hoje não estaremos fazendo justiça se só aprovarmos aqui a PEC Paralela – muito justa, apesar de o Senado, no meu entender, ter tentado privilegiar alguns setores, principalmente aqueles que podem acumular vencimentos e proventos. Na verdade, essa acumulação deveria ser proibida por lei; no entanto, é permitida a alguns setores – no Senado, devido à grande quantidade de ex-Governadores entre seus membros, pode ocorrer com facilidade essa cumulação – , enquanto trabalhadores que sequer têm condições de trabalhar em ambiente seguro não têm possibilidade de se aposentar ao completar 65 anos. (Brasil, Diário da Câmara dos Deputados, 9 de julho de 2004, p. 32192)

Em síntese, a aprovação da PEC Paralela da Previdência configurou-se em um processo extremamente complexo de negociação, envolvendo os interesses de diversas categorias do funcionalismo federal, estadual e municipal. Se por um lado a PEC 77/2003 procurava amenizar o impacto negativo da reforma sobre os servidores públicos (ativos e inativos) de menor remuneração, pensionistas de baixa renda e pessoas com deficiência; por outro, a mesma proposta de emenda constitucional também assegurou os interesses dos setores mais bem remunerados do serviço público brasileiro, organizados sindicalmente e com forte poder de pressão sobre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

A bancada sindical

O bloco de deputados e senadores sindicalistas constitui um grupo suprapartidário bem organizado, ativo politicamente e especializado em temas relacionados com os direitos trabalhistas e sociais. Estes elementos, por si só, já justificariam uma maior atenção para a participação da bancada sindical no processo decisório da reforma da previdência, ainda mais quando esta proposta é apresentada por um governo considerado aliado pela maioria absoluta dos integrantes do bloco sindicalista no Congresso Nacional. Contudo, a importância da bancada sindical é frequentemente subestimada nas análises do processo decisório das políticas públicas, inclusive naquelas diretamente relacionadas aos interesses dos trabalhadores, como é o caso da reforma previdenciária (Jard da Silva, 2016). Observa-se, assim, uma enorme lacuna entre as frequentes referências à oposição das entidades sindicais em relação à reforma da previdência social e uma ausência de pesquisas sobre atuação do bloco sindicalista no trâmite legislativo da reforma previdenciária.⁶

No entanto, é importante observar que num sistema multipartidário, no qual um governo de coalização precisa reunir uma maioria qualificada de 3/5 (308 votos) para aprovar as suas propostas de reformas constitucionais, o voto disciplinado de aproximadamente 10% dos deputados e 10% dos senadores não é algo desprezível, muito menos ainda, tratando-se de uma bancada qualitativamente influente e com cargos importantes (líderes partidários, relatores de matérias, presidentes de comissões etc.) em diferentes instâncias decisórias do Poder Legislativo.⁷

Assim, especialmente em temas que afetam interesses dos trabalhadores organizados, como é o caso da reforma da previdência, é de esperar que o bloco de deputados e senadores sindicalistas tenham uma participação importante no processo decisório da política pública, tanto do ponto de vista quantitativo por atuarem como um bloco disciplinado em torno de interesses comuns; quanto do ponto de vista qualitativo por acumularem larga experiência de negociação e conhecimento sobre temas relativos às políticas sociais e trabalhistas.

⁶ Não é objetivo deste trabalho discutir a atuação sindical fora do poder legislativo. Para uma revisão crítica sobre o sindicalismo brasileiro nas últimas décadas ver: Cardoso e Gindin (2017); Antunes e Silva (2015); Rodrigues (2015); Ferraz (2014); Jard da Silva (2013); Ramalho (2011); Bautista (2010); Santana e Braga (2009); Bridi (2006). Sobre o sindicalismo internacional ver Estanque *et al.* (2015); Costa (2002, 2011, 2014); Estanque (2009, 2011); Estanque e Ferreira, 2002; Ferreira (2002); Hyman (2002); Waterman (2002); Murillo (2000, 2001).

⁷ Uma excelente análise da ascensão dos sindicalistas a altos cargos do Executivo e do Legislativo durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva pode ser encontrada em Rodrigues (2009b) e Rodrigues e Sadek (2010).

Durante o trâmite legislativo da PEC Paralela, assim como ocorrera durante o processo decisório da PEC Principal, a grande maioria dos parlamentares sindicalistas encontrava-se na base de sustentação do governo, notadamente no Partido dos Trabalhadores (PT) e no Partido Comunista do Brasil (PC do B). Este era um forte indicativo de que a bancada sindical deveria votar, novamente, de acordo com a orientação do Executivo.

Entre a aprovação da PEC 40/2003 e a PEC 227/2004, a única mudança importante na composição do bloco sindicalista no Congresso Nacional foi a expulsão de dois parlamentares petistas (um deputado e uma senadora) que votaram contra a PEC Principal. Assim, no trâmite legislativo da PEC Paralela, a bancada sindical do PT na Câmara passou de 44 para 43 deputados; enquanto no Senado Federal o bloco sindicalista caiu de cinco para quatro senadores. Os demais partidos mantiveram o mesmo número de parlamentares de origem sindical: Partido Comunista do Brasil (7), Partido Democrático Trabalhista (1), Partido Popular Socialista (1), Partido Progressista Brasileiro (1) e Partido da Frente Liberal (1) (ver Tabela 2).

Tabela 2 – Número de sindicalistas por Partido Político Câmara e Senado (2004)

Partido	Câmara	Senado	TOTAL
PT	42	4	46
PC do B	7	0	7
PDT	1	0	1
PPS	1	0	1
PPB	1	0	1
PFL	1	0	1
Sem Partido	2	1	3
TOTAL	55	5	60

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de DIAP (2002).

Mas se, por um lado, durante a aprovação da PEC Paralela a base governista, mais especificamente a bancada parlamentar do PT, perdeu dois parlamentares sindicalistas, o Deputado João Batista Babá e a Senadora Heloísa Helena; por outro, houve um reforço da participação sindical no processo decisório da reforma da previdência. Este fato fica evidenciado, por exemplo, no papel de destaque ocupado pelos senadores sindicalistas Paulo Paim (PT/RS) e Ideli Salvatti (PT/SC) na formulação e aprovação da PEC 77/2003.

O bloco sindicalista contava ainda com cargos estratégicos para uma participação qualificada no debate da PEC Paralela na Câmara dos Deputados, a começar pela própria presidência da Casa, ocupada pelo ex-metalúrgico João Paulo Cunha (PT/SP). Além disso, o relator do projeto na Comissão Especial da Previdência, Deputado José Pimentel (PT/CE), o líder do governo na Câmara dos Deputados, Prof. Luizinho (PT/SP) e o líder do Partido dos Trabalhadores (principal partido da base governista), Deputado Arlindo Chinaglia, também eram integrantes da bancada sindical.

As lideranças partidárias cumprem um papel de fundamental importância na definição do que, quando e como será discutida uma determinada proposição (Figueiredo e Limongi, 2001; Santos e Almeida, 2011). Ademais, como será demonstrado ao longo deste *working paper*, o entendimento entre as lideranças é de fundamental importância para se superar frequentes impasses regimentais que ocorrem ao longo do processo decisório de uma política pública.

Por meio de um acordo dos líderes é possível reduzir o número de sessões para analisar uma determinada matéria, enviá-la diretamente para apreciação do plenário, retirar ou postergar a análise de destaques e proposições apresentadas por outros parlamentares. Em outras palavras, por meio de um acordo de lideranças, é possível destravar ou dar maior celeridade à apreciação de uma determinada matéria ou, inversamente, arquivá-la ou reduzir o seu ritmo de apreciação quando não há consenso sobre o tema.

Em resumo, pela primeira vez desde a reforma da previdência do governo de Fernando Henrique Cardoso, os parlamentares sindicalistas ocuparam um lugar privilegiado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para influenciar diretamente o processo decisório da política previdenciária. Como veremos nas próximas seções desta oficina, esta posição singular permitiu aos deputados e senadores de origem sindical minimizarem os efeitos negativos da reforma previdenciária sobre o funcionalismo público federal, estadual e municipal.

Sindicalismo e processo decisório

Em trabalho anterior (Jard da Silva, 2007a), analisei comparativamente a participação dos parlamentares sindicalistas no processo decisório da reforma da previdência na Argentina e no Brasil. O principal objetivo do referido trabalho era analisar as condições político-institucionais que favoreciam a emergência de um padrão negociado de reforma previdenciária entre representantes dos trabalhadores e do governo.

No Brasil, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os parlamentares sindicalistas foram disciplinadamente contrários à proposta de reforma da previdência enviado ao Legislativo por um Executivo considerado adversário da bancada sindical. Na Argentina, durante o governo de Carlos Saúl Menem (1989-1999), os parlamentares sindicalistas romperam com o governo considerado aliado e se juntaram à oposição para exigir alterações no projeto de reforma previdenciária enviado à Câmara dos Deputados. Este episódio ficou conhecido como aliança sindical-radical, por referência à aproximação dos deputados sindicalistas aos parlamentares da Unión Cívica Radical (UCR), principal partido de oposição na Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Jard da Silva, 2007b; Alonso, 1998).

A estratégia da bancada sindical argentina foi bem-sucedida e logrou importantes concessões não apenas na área previdenciária, mas também na área trabalhista na qual o Governo Menem havia implementado mudanças unilaterais contrárias aos interesses do sindicalismo. Entre as conquistas mais importantes destacam-se: I) a supervisão tripartite do sistema previdenciário, II) a participação sindical na gestão dos fundos de pensão, III) a regulamentação da negociação coletiva no setor público e IV) a revisão da desregulamentação do *sistema de obras sociales*. (Jard da Silva, 2007a; 2007b)

Dez anos depois, inspirado na experiência supracitada, trabalhei com a hipótese de que se repetiria no Brasil de Lula o que ocorreu na Argentina de Menem, isto é, a bancada sindical romperia temporariamente com o governo aliado para exigir concessões no projeto de reforma da previdência enviado ao Congresso Nacional, mesmo que para tal fosse preciso se unir aos partidos de oposição.

O raciocínio invocado naquele momento era simples: se num sistema político bipartidário em que o governo necessitava apenas de maioria simples para aprovar a sua proposta de reforma previdenciária o sindicalismo argentino foi capaz de lograr importantes concessões do “gobierno amigo” (Menem); num sistema político multipartidário em que o Executivo necessitava de maioria qualificada para aprovar a reforma da previdência, o sindicalismo brasileiro seria igualmente capaz de negociar e lograr importantes concessões por parte do governo aliado (Lula). No entanto, pelo menos num primeiro momento, a hipótese não se confirmou. Durante o trâmite inicial da PEC 40/2003 os deputados sindicalistas seguiram disciplinadamente as lideranças partidárias e votaram a favor do projeto de reforma da previdência enviado pelo Executivo (Jard da Silva, 2016). Mais do que isso, a própria oposição se dividiu e uma parte considerável

dos deputados do PFL e do PSDB também votou a favor da reforma previdenciária (Nakahodo e Savoia, 2008; Hiroi, 2008; Melo e Anastasia, 2006).

A aliança “sindical-oposição” brasileira formar-se-ia só mais tarde, na segunda fase de tramitação da reforma da previdência no legislativo. Foi no Senado Federal, onde o Governo Lula contava com uma maioria mais estreita, que os parlamentares sindicalistas vislumbraram a oportunidade de se aliar à oposição e exigir concessões no projeto original da reforma da previdência. As dificuldades encontradas pelo Executivo para reunir a maioria qualificada para aprovar a sua proposta na Casa Revisora foi salientada pelo Senador Arthur Virgílio, líder do PSDB no Senado:

Mas nós temos procurado mostrar que quem pode muito porque ganhou a eleição não pode tudo somente porque ganhou a eleição, até porque nós existimos, numa correlação de forças, que é mais favorável à Oposição aqui do que na Câmara. Nós temos um número que é muito expressivo em relação aos quarenta e um que seriam necessários para termos a maioria. E o Governo não tem muito mais do que quarenta e um para expressar a sua maioria. O Governo teve que fazer todos os acordos e conchavos. E fez. (Brasil, Diário do Senado Federal, 11 de dezembro de 2003, p. 40730)

O fato é que assim que chegou à Casa Revisora, os senadores da bancada sindical e da oposição anunciaram que iriam realizar mudanças no projeto enviado pela Câmara de Deputados. A alteração da proposta original obrigaria ao retorno do projeto à primeira Casa e a mais uma rodada de negociações parlamentar, na qual deveria ser aprovado em dois turnos de votação com maioria qualificada.

Diante do impasse e da iminente derrota do projeto original na Casa Revisora, o Executivo foi obrigado a fazer concessões à aliança sindical-oposição. Para evitar que a proposta de reforma da previdência fosse alterada no Senado e voltasse à Câmara, o governo aceitou negociar os termos de uma PEC Paralela, a qual recepcionaria as principais propostas da bancada sindical e da oposição, sem, no entanto, mudar o texto da PEC Principal. Tratava-se de uma saída política inédita para superar um difícil impasse entre o Executivo e Legislativo no processo decisório da reforma previdenciária.

Os méritos e o sucesso da aliança sindical-oposição foram ressaltadas e mutualmente celebrados, tantos pelos parlamentares da bancada sindical, quanto pelos integrantes da bancada de oposição. Nas palavras do Senador Paulo Paim (PT/SP):

A PEC n.º 77 existe, porque 25 Senadores, que votaram contra [a PEC 67/2003], ajudaram a construí-la, assim como todos aqueles que votaram a favor. Então, a PEC n.º 77 não é mérito da Situação ou da Oposição, mas fruto de um amplo acordo desta Casa. E repito: a Oposição foi fundamental para construir esse grande entendimento. (Brasil, Diário do Senado Federal, 11 de dezembro de 2003, p. 40714)

As palavras dos Senador Paulo Paim (PT/RS) foram saudadas por vários senadores da oposição, entre eles o líder do PSDB, Senador Arthur Virgílio (PSDB/AM):

Por isso, ainda assim, comemoro o fato de que alguma conquista se fez por força da Oposição, e a Oposição, resistindo, fez com que o Governo procurasse segmentos seus que estavam rebelados, fazendo concessões a eles para viabilizar a aprovação da PEC n.º 67, da PEC principal. Ou seja, não foi possível avançar muito, porque não tínhamos força numérica para avançar mais. Deu para avançar, meu Presidente, Senador Paulo Paim, o que era possível. Estamos, portanto, não digo comemorando, mas registrando que a Oposição se considera co-responsável pelo avanço mínimo e possível. (Brasil, Diário do Senado Federal, 11 de dezembro de 2003, p. 40730)

Desde a Reforma Constitucional de 1993, a Proposta de Emenda Constitucional n.º 77/2003 foi o primeiro projeto bem-sucedido de reforma constitucional do sistema previdenciário brasileiro apresentado pelo Poder Legislativo. Todas as demais proposições de reforma da previdência social tinham sido iniciativas do Poder Executivo (Coelho, 1999, 2001, 2003).

Numa conjuntura político-institucional marcada pela preponderância do executivo na formulação de políticas públicas, este fato chama a atenção pelo inédito protagonismo assumido pelo Legislativo no processo decisório da política previdenciária e, para fins deste trabalho, pelo papel de destaque ocupado pelos parlamentares sindicalistas no processo de formulação e negociação da PEC Paralela da Previdência.

O consenso na votação e a célere tramitação era um forte indicativo da efetividade do acordo costurado entre a base do governo e a oposição para aprovar a “reforma da reforma” da previdência do Governo Lula. Na construção deste acordo político

destacaram-se desde o início os senadores de origem sindical Paulo Paim, Ideli Salvatti e Heloisa Helena; todos, até então, filiados ao PT. Muito embora tenham apresentado posicionamentos distintos e diferentes intensidades de envolvimento no debate da PEC Paralela, todos concordavam que a PEC 77/2003 era a única forma possível de minimizar as perdas impostas aos servidores públicos pela recém aprovada PEC 67/2003.

A senadora Heloísa Helena, enfrentando um processo de expulsão dentro do PT, por ter votado contra a PEC Principal, foi aquela que apresentou a postura mais crítica de denúncia do caráter “conservador” da proposta original do Governo Lula. Paulo Paim, por sua vez, foi o grande articulador do acordo entre a base do governo e a oposição, envolvendo os parlamentares “rebeldes” do seu partido e as entidades representativas dos servidores públicos. Finalmente, Ideli Salvatti, como a então líder do PT no Senado, apresentou e afiançou a proposta da PEC Paralela entre os partidos da base governista.

“Amanhã eu pago”

Se em matéria de economia “não existe almoço grátis”, em matéria de política “não existe amanhã eu pago”. A análise do processo de tramitação da PEC Paralela na Câmara dos Deputados revela as vicissitudes do processo decisório da reforma da previdência. Não obstante o acordo político firmado com a bancada sindical e com a oposição, Luiz Inácio Lula da Silva tentou preservar na Câmara parte da PEC Principal que havia sido aprovada no Senado. Assim, o início da tramitação da PEC 77/2003 na Câmara dos Deputados (agora sob o número 227/04) parecia confirmar os receios e as desconfianças dos servidores públicos e das suas entidades representativas em relação ao compromisso do governo petista com a aprovação da PEC Paralela da reforma da previdência.

Neste ponto, vale a pena ressaltar que a demora para a aprovação da PEC Paralela na Câmara dos Deputados não era uma grande preocupação para o Executivo, uma vez que as medidas promulgadas pelo PEC Principal já estavam em vigor. Aliás, quanto mais demorava para ser aprovada a “reforma da reforma”, melhor seria para o governo em termos de redução dos seus gastos imediatos com o regime próprio do funcionalismo.

O movimento por uma rápida aprovação da PEC 227/2004 partia fundamentalmente dos parlamentares sindicalistas que respaldaram o acordo firmado entre situação e oposição no Senado Federal e de setores do funcionalismo (ativos e inativos) que já estavam sofrendo os efeitos negativos da implementação da reforma da previdência, recém-promulgada pelo Congresso Nacional. Não obstante, conforme registra a Tabela 3, se no Senado Federal foram necessários apenas três meses para a

aprovação da PEC Paralela da Previdência; na Câmara dos Deputados, a mesma matéria, igualmente afiançada por parlamentares da oposição e da bancada sindical, levou mais de um ano para ser aprovada.

Tabela 3 – Sumário da Tramitação da PEC 77/2003

Início	Tramitação	Dias
Senado		
08/10/2003	Apresentação do Projeto	01
09/10/2003	Apreciação na CCJ	56
04/12/2003	Plenário	13
17/12/2003	Encaminhamento para a Câmara dos Deputados	20
	TOTAL	90
Câmara		
06/01/2004	Apresentação do Projeto	01
07/01/2004	Encaminhamentos Administrativos	05
12/01/2004	Apreciação na CCJC	23
05/02/2004	Encaminhamentos Administrativos	05
11/02/2004	Apreciação na CESP	77
29/04/2004	Plenário	321
	TOTAL	432

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Câmara dos Deputados, Atividade Legislativa [<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=150399>]; Senado Federal, Atividade Legislativa [<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/62771>].

O distinto tratamento da matéria nas comissões legislativas da Câmara dos Deputados foi o primeiro sinal das dificuldades enfrentadas pelos parlamentares da base sindical e da oposição para manter o acordo que havia sido firmado no Senado Federal. Muito embora tenha apresentado um trâmite relativamente rápido na CCJC: 23 dias, o projeto levou mais 77 dias para ser apreciado na Comissão Especial da Previdência (CESP) e 321 dias, para ser apreciado e aprovado no plenário da Casa. É igualmente digno de nota o fato de que, enquanto na CCJC o parecer do deputado Maurício Rands (PT/PE)

foi aprovado por unanimidade;⁸ na CESP o parecer do deputado José Pimentel (PT/SP), outro destacado membro da bancada sindical, não foi sequer votado.

Na CCJC a base do governo reunia a ampla maioria dos deputados: 35 dos 57 integrantes (61,40%), entre os quais se contava um integrante da bancada sindical, o Professor Luizinho (PT/SP). Na CESP, por sua vez, contava com 23 integrantes num total de 39 deputados (58,97%). Nesta última Comissão, a bancada sindical tinha seis deputados: Arlindo Chinaglia (PT/SP), Dr. Rosinha (PT/PR), Eduardo Valverde (PT/RO), Ivan Valente (PT/SP), Jandira Feghali (PC do B/RJ) e José Pimentel (PT/CE). Em ambas as comissões, o governo reunia a maioria necessária para aprovar a nova proposta de emenda constitucional da previdência. No entanto, o alinhamento dos parlamentares, seja ao lado do governo, seja nas fileiras da oposição, não é linear nem automático. Conforme argumentam Palermo (2000, 2016) e Silva (2014), as maiorias são construídas politicamente.

No processo de negociação, pressionados pela bancada sindical e pelas entidades representativas dos servidores públicos, os líderes partidários apresentaram um requerimento de envio da PEC 227/2004 diretamente para o Plenário da Casa. A proposição utilizou como precedente legislativo um ato do então Presidente da Câmara dos Deputados, Luís Eduardo Magalhães:

Invocamos, nesse sentido, os precedentes estabelecidos pela Decisão do Presidente Michel Temer, em resposta à Questão de Ordem n.º 10.082, referente à PEC n. 472, de 1997, bem como o Ato do Presidente Luís Eduardo, de 08 de fevereiro de 1996, que determinou o envio a Plenário da PEC 33, de 1995. (Brasil, Requerimento n.º 1.781, de 29 de abril de 2004)

O resgate do referido requerimento é um indicativo de que “a troca de lugares entre situação e oposição” (Melo e Anastasia, 2006: 305) não apenas afetou a disposição dos atores partidários em relação ao conteúdo da reforma da previdência, mas também a própria percepção destes atores sobre os métodos a serem empregados na apreciação da matéria. Durante a reforma da previdência do governo de Fernando Henrique Cardoso, o mesmo expediente foi duramente criticado pelos principais partidos da oposição (PT, PC

⁸ Ressalva-se apenas o “voto em separado não divergente das conclusões do Relator” apresentado pelo Deputado Sérgio Miranda (PC do B/MG) no que se refere à constitucionalidade da contribuição dos inativos.

do B e PDT) como discriminatório e sem amparo no regimento interno da Casa. Portanto, uma medida outrora contestada pelos partidos de oposição foi retomada como “precedente estabelecido” quando estes mesmos partidos passaram para a situação.

Encaminhada diretamente para o plenário da Câmara, inicia-se um novo e longo período de debate em torno da PEC Paralela da Previdência. No centro da disputa parlamentar estava a decisão do relator da matéria, Deputado José Pimentel (PT/SP), de apresentar um Substitutivo Global à PEC Paralela, a qual alterava pontos importantes do acordo anteriormente firmado entre a base governista e a oposição no Senado Federal e remetia parte da matéria para ser regulamentada por legislação infraconstitucional. Nas palavras do próprio relator:

Estamos também fazendo uma série de supressões nesta PEC Paralela, porque já regulamentamos essa matéria na Lei n.º 10.887, já em vigor, particularmente o que trata da unidade gestora da União, dos Estados e dos Municípios. Aprovamos, no projeto de conversão da Medida Provisória n.º 167, a constituição da unidade gestora paritária, em que uma metade será indicada pelo empregador, seja Município, Estado, seja União, e a outra será eleita pelo funcionalismo. Esse mecanismo será definido em regulamento interno. Ou seja, como se dará essa composição entre a União e os Três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Como esta matéria já está disciplinada na Lei n.º 10.887 e por ser matéria infraconstitucional, nós a transferimos para essa lei. (Brasil, Câmara dos Deputados, 9 de julho de 2004, p. 32243)

A apresentação do substitutivo desagradou profundamente os parlamentares que afiançaram o texto original da PEC Paralela. Assim, ainda que num ritmo muito mais lento do que aquele observado entre os senadores, tanto os deputados da base sindical, quanto da oposição, passaram a trabalhar intensamente para manter o compromisso político de minimizar as perdas impostas ao funcionalismo pelo projeto original da reforma da previdência.

Neste ponto vale destacar que o papel de guardião do acordo político construído no Senado Federal foi exercido, principalmente, pelos parlamentares da oposição e os deputados expulsos do PT. A bancada sindical se limitou a fazer críticas pontuais ao substitutivo do relator sem, no entanto, exigir que fosse votada a proposta de emenda constitucional, elaborada por iniciativa dos senadores sindicalistas, tal como exigia a

oposição e os dissidentes da base petista. Mais uma vez, tal como ocorrera na votação da PEC Principal, a bancada de deputados sindicalistas seguiu de forma disciplinada a orientação da liderança partidária, cumprindo um papel muito mais modesto do que aquele cumprido pelo bloco de senadores sindicalistas.

**Tabela 4 – Porcentagem de votos “sim” na PEC 227/2004
Plenário da Câmara, Base do Governo, Bancada Sindical**

	1. Turno	2. Turno	Média
Plenário da Câmara	98,4	99,8	99,1
Base do Governo	98,8	100,00	99,4
Bancada Sindical	100,0	100,0	100

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de
Câmara dos Deputados, Votação em Primeiro Turno [<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=2209&tipo=partido>];
Câmara dos Deputados, Votação em Segundo Turno [<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=2332&tipo=partido>].

Superadas as principais divergências em torno do substitutivo global, o acordo político firmado pelos senadores e respaldado pelos deputados prevaleceu sobre as tentativas do Governo Lula de recuperar o seu projeto original de reforma da previdência. Destaca-se, neste caso, o elevadíssimo número de votos favoráveis recebidos, tanto por deputados da situação, quanto da oposição (Tabela 4).

O substitutivo da PEC Paralela foi aprovado com expressiva maioria dos votos nos dois turnos de votação.⁹ No primeiro turno, no Plenário da Câmara, a proposição recebeu 98,4% de votos favoráveis.¹⁰ Na base governista e na bancada sindical recebeu, respectivamente, 98,8 e 100,0% de votos “sim”. Já no segundo turno, não fosse a abstenção do Deputado Roberto Brant (PFL/MG), ex-ministro da previdência do governo de Fernando Henrique Cardoso, a PEC Paralela teria sido aprovada por unanimidade no Plenário da Casa.

⁹ No primeiro turno de votação, com a exceção do Prona, todos os demais partidos orientaram voto favorável à PEC Paralela. No segundo turno, todos os partidos indicaram voto “sim”, inclusive o Prona.

¹⁰ Votaram contra os deputados Arnado Faria de Sá (PTB/SP), Elimar Máximo Damasceno (Prona/SP), Enéas (Prona/SP), Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS) e Onyx Lorenzoni (PFL/RS). O deputado José Correia (PMDB/AC) se absteve.

O inédito consenso em torno da votação revela a força do acordo político construído entre os senadores e reiterado pelos deputados da base governista e da oposição, com destaque para o papel da bancada sindical como fiadora do referido acordo junto aos servidores públicos. Muito embora a tramitação na Câmara Baixa não tenha sido tão consensual e célere como na Câmara Alta, o fato é que os principais pontos do acordo político foram mantidos, mesmo diante da tentativa do Executivo de rever na primeira Casa alguns pontos inicialmente acordados na Casa Revisora.

Apenas um ponto do substitutivo continuou a ser fortemente criticado e questionado pelos parlamentares da oposição e dissidentes petistas, mas também por parlamentares da própria base governista: a decisão de não estender a paridade para as futuras pensões de aposentados que haviam cumprido os requisitos previstos na PEC 77/2004. A discussão sobre a extensão da paridade para os futuros pensionistas criou um ambiente de grande tensão entre os parlamentares defensores da aprovação da PEC Paralela do Senado Federal e os parlamentares favoráveis à aprovação do Substitutivo Global da Câmara dos Deputados. A saída para o impasse foi, mais uma vez, costurada por meio de um acordo político entre a base do governo e a oposição no qual foi de fundamental importância o papel de mediador de conflitos assumido pelo então presidente da Casa, Deputado João Paulo Cunha (PT/S). Ao longo da tramitação da matéria, limitado pelas regras procedimentais que impediam o avanço da tramitação da proposição, diversas vezes o Presidente da Câmara convocou e conclamou as lideranças partidárias a firmarem acordos que flexibilizavam a implementação do regimento. Por fim, também com o imprescindível respaldo das lideranças partidárias acordou-se deixar para a votação de destaque em separado os pontos que não eram consensuais na PEC Paralela da Previdência.¹¹

Em síntese, muito embora a tramitação da PEC 77/2004 na Câmara dos Deputados não tenha sido tão célere e harmônica como esperavam os seus idealizadores no Senado Federal, e mesmo sofrendo algumas alterações, a proposta construída por intermédio de um grande acordo político entre senadores, da base do governo e da oposição, foi mantida em sua essência. Esta constituiu uma vitória particularmente importante para os parlamentares sindicalistas, especialmente para os senadores, que enfrentaram, não

¹¹ Apresentado como Destaque para Votação em Separado (DVS), respaldo pela oposição, pelos dissidentes petistas e setores da própria base do governo, a proposta de extensão da paridade para as futuras pensões recebeu 305 votos favoráveis, uma quantidade muito próxima do mínimo de 308 votos exigido para a aprovação de uma emenda constitucional.

apenas as manobras protelatórias do Executivo, mas também a própria desconfiança dos servidores públicos em relação à efetiva aprovação da matéria no Congresso Nacional.

Considerações finais

Os poucos trabalhos realizados sobre o processo decisório da reforma da previdência no governo de Luiz Inácio Lula da Silva concentram as suas análises no trâmite legislativo da Proposta de Emenda Constitucional n.º 40, de 2003 (PEC 40/2003). De forma geral, estes mesmos trabalhos foram unânimes em afirmar o sucesso do governo petista na aprovação da reforma previdenciária e a predominância do Executivo sobre o Legislativo (Nakahodo e Savoia, 2008; Hiroi, 2008; Melo e Anastasia, 2006). A maioria destas pesquisas sobre o tema, também não menciona, que paralelamente ao processo de aprovação da PEC 40/2003 (PEC Principal), foi apresentada no Senado Federal uma nova proposta de reforma da previdência que tinha como objetivo principal alterar pontos importantes da proposição legislativa ainda em tramitação no Congresso Nacional.¹²

Análise do trâmite legislativo da Proposta de Emenda Constitucional n.º 77, de 2004 (PEC 77/2004), conhecida como PEC Paralela, relativiza o sucesso do governo petista e a predominância do Executivo no processo decisório da reforma da previdência do Governo Lula. A proposta original da reforma previdenciária só foi aprovada no Congresso Nacional sob a condição de ser imediatamente revista por uma nova proposta de reforma.

A austeridade da PEC Principal em relação aos benefícios previdenciários dos servidores públicos tinha um prazo de validade previamente estabelecido: a aprovação da PEC Paralela. Diante deste fato, quaisquer análises do processo decisório da reforma previdenciária do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que não compreenda o processo de negociação em torno da PEC Principal (PEC 40/2003) e, conjuntamente, da PEC Paralela (PEC 77/2003), se revela incompleta e sujeita a superestimar o sucesso e a predominância do Executivo no governo petista.

Conforme demonstrado ao longo desta oficina, pela primeira vez, desde o processo de redemocratização do país, o Legislativo assumiu uma postura proativa na apresentação e aprovação de uma proposta constitucional de reforma da previdência. Destaca-se, neste caso, o papel do Senado Federal enquanto instância de negociação e formulação de

¹² Neste ponto devo admitir que em trabalho anterior, muito embora tenha mencionado as negociações em torno da PEC Paralela, seguindo a corrente principal da literatura sobre o tema também não me dei conta da sua importância para a aprovação da PEC Principal (Jard da Silva, 2016).

alternativas ao projeto original oriundo da Câmara dos Deputados com o aval da Presidência da República.

Igualmente digno de nota é o protagonismo da bancada de senadores sindicalistas no processo de articulação e negociação de um acordo político envolvendo parlamentares da situação e da oposição com o objetivo de minimizar os efeitos negativos da reforma da previdência sobre os servidores públicos. Estes mesmos parlamentares, com destaque para a figura do Senador Paulo Paim (PT/RS), principal articulador da PEC Paralela, foram de fundamental importância para legitimar a proposta de “reforma da reforma” junto do funcionalismo público.

Assim, muito embora a bancada de deputados e senadores sindicalistas tenha se mantido fiel à orientação da base governista no que se refere ao voto favorável à reforma da previdência, é imprescindível notar que o voto a favor da reforma previdenciária foi resultado de um intenso e tenso processo de negociação que passou por uma solução de compromisso, que previa a imediata revisão das medidas recém aprovadas. Parafraseando Melo e Anastasia (2006), a reforma da previdência do Governo Lula foi realizada “em dois tempos”. No primeiro tempo, na Câmara dos Deputados, o governo teve domínio de jogo. Entretanto, no segundo tempo, o Senado Federal apresentou-se como uma instância de veto que obrigou o Executivo a fazer concessões importantes na sua proposta de reforma da previdência sem, no entanto, alterar o texto da PEC Principal. O ineditismo desta solução parlamentar foi materializado na proposta de PEC Paralela formulada e articulada pela bancada de senadores sindicalistas. O placar final parece indicar muito mais um empate do que uma vitória do governo petista, tal como a literatura acadêmica sobre o tema costuma narrar o resultado desta partida. Não é, portanto, por acaso, que o jogo da reforma da previdência continuou (e continua) a ser jogado pelos governos que o sucederam.

Referências bibliográficas

- Alonso, Guillermo V. (1998), “Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina”, *Desarrollo Económico*, 38(150), 595-626.
- Antunes, Ricardo; Silva, Jair Batista da (2015), “Para onde foram os sindicatos? Do sindicalismo de confronto ao sindicalismo negocial”, *Caderno CRH*, 28(75),

511-527. Consultado a 06.06.2017, em <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792015000300005>.

- Bridi, Maria Aparecida (2006), “As várias manifestações de crises no sindicalismo e a crítica ao pensamento generalizante de crise”, in Sílvia Maria de Araújo; Maria Aparecida Bridi; Marco Ferraz (orgs.), *O sindicalismo equilibrista: entre o continuísmo e as novas práticas*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná/SCHLA, 281-312.
- Bautista, Lucca J. (2010), “Estudio comparado sobre la centralidad del trabajo y el sindicalismo en el discurso identitario de Lula da Silva (2003-2006) y Nestor Kirchner (2003-2007)”, *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Cardoso, Adalberto; Gindin, Julián (2017), “O movimento sindical na Argentina e no Brasil (2002-2014)”, *Revista Sociedade e Estado*, 32(1), 13-37.
- Coelho, Vera Schattan P. (1999), “A reforma da previdência e o jogo político no interior do Executivo”, *Novos Estudos*, 55, 121-142.
- Coelho, Vera Schattan P. (2001), “Poder executivo e reforma da previdência na América Latina”, *Novos Estudos*, 61, 93-108.
- Coelho, Vera Schattan P. (2003), *A reforma da previdência social na América Latina*. São Paulo: Editora FGV.
- Costa, Hermes Augusto (2002), “A ação sindical na EU e MERCOSUL: limites e desafios”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 62, 69-96. DOI: 10.4000/rccs.1301.
- Costa, Hermes Augusto (2011), “Do enquadramento teórico do sindicalismo às respostas pragmáticas”, in Elísio Estanque; Hermes Augusto Costa (orgs.), *O sindicalismo português e a nova questão social: crise ou renovação?* Coimbra: CES/Almedina, 13-48.
- Costa, Hermes Augusto (2014), “O sindicalismo em questão em tempos de austeridade”, in Roberto Vêras de Oliveira; Maria Aparecida Bridi; Mario Ferraz (orgs.), *O sindicalismo na era Lula: paradoxos, perspectivas e olhares*. Belo Horizonte: Fino Traço, 183-210.
- DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (2002), *Radiografia do novo congresso: legislativo 2003-2007*. Brasília: DIAP. Consultado a 30.11.2017, em <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/266-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2003-2007-outubro-de-2002>.

- Estanque, Elísio (2009), “Precariedade, sindicalismo e acção colectiva”, in VV. AA., *Dois anos a FERVER: retratos da luta, balanço da precariedade*. Porto: Edições Afrontamento/FERVE/APRE, 97-101.
- Estanque, Elísio (2011), “Trabalho, sindicalismo e acção colectiva: desafios no contexto de crise”, in Elísio Estanque; Hermes Augusto Costa (orgs.), *O sindicalismo português e a nova questão social: crise ou renovação?* Coimbra: CES/Almedina, 49-62.
- Estanque, Elísio; Costa, Hermes Augusto; Silva, Manuel Carvalho da (2015), “O futuro do sindicalismo na representação sociopolítica”, in André Freire (org.), *O futuro da representação política democrática*. Lisboa: Nova Vega, 119-142.
- Estanque, Elísio; Ferreira, António Casimiro (2002), “Transformações no mundo laboral e novos desafios do sindicalismo português”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 62, 151-188.
- Ferraz, Alexandre Sampaio (2014), “Novos rumos do sindicalismo no Brasil”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29(86), 109-123.
- Ferreira, Virgínia (2002), “O efeito Salieri: o sindicalismo perante as desigualdades entre mulheres e homens no emprego”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 62, 121-148. DOI: 10.4000/rccs.1328.
- Figueiredo, Argelina Cheibub; Limongi, Fernando (2001), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Hiroi, Taeko (2008), “Timing and Outcome of Legislation: Brazilian Pension Reform in a Bicameral Perspective”, *Journal of Legislative Studies*, 14(4), 394-420.
- Hyman, Richard (2002), “The Future of Unions”, *Just Labour*, 1, 7-15.
- Jard da Silva, Sidney (2007a), *Reforma da previdência em perspectiva comparada: executivo, legislativo e sindicatos na Argentina e no Brasil*. São Paulo: Humanitas/Fapesp.
- Jard da Silva, Sidney (2007b), “The Executive and Legislative Branches and Trade Unions in the Argentine Social Security Reform”, *Dados*, 3, Selected Edition. Consultado a 29.10.2017, em http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000100007&lng=pt&tlng=en.
- Jard da Silva, Sidney (2013), *Companheiros servidores: o sindicalismo do setor público na CUT*. Santo André: Universidade Federal do ABC/Fino Traço.

- Jard da Silva, Sidney (2016), “Unionism, the Decision-Making Process and Social Security Reform in Brazil”, *Brazilian Political Science Review*, 10(2). Consultado a 10.05.17, em <https://dx.doi.org/10.1590/1981-38212016000200002>.
- Kay, Stephen J.; Sinha, Tapen. (2008), *Lessons from Pension Reform in the Americas*. Oxford: Oxford University Press.
- Limongi, Fernando (2006), “A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”, *Novos Estudos – CEBRAP*, 76, 17-41. Consultado a 24.03.2017, em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=pt&nrm=iso.
- Madrid, Raúl L. (2003), *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott (1991), “Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa”, *Novos Estudos – CEBRAP*, 29, 34-58.
- Mainwaring, Scott (1993), “Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil”, *Lua Nova*, 28(29), 21-74. Consultado a 01.11.2018, em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100003
- Mainwaring, Scott (1995), “Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy”, in Scott Mainwaring; Timothy R. Scully (orgs.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Melo, Carlos Ranulfo; Anastasia, Fátima. (2006), “Social Security Reform in Two Stages”, *Dados*, 2, Selected Edition. Consultado a 24.03.2017, em http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=S0011-52582006000200005&script=sci_arttext.
- Murillo, Maria Victoria (2000), “Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina”, *Desarrollo Económico*, 40(158), 179-212.
- Murillo, Maria Victoria (2001), *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nakahodo, Sidney Nakao; Savoia, José Roberto (2008), “A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23(66). Consultado a 13.01.2017, em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000100003&lng=en&nrm=iso.

- Novaes, Carlos Alberto (1994), “Dinâmica institucional de representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados”, *Novos Estudos – CEBRAP*, 38, 99-147.
- Palermo, Vicente (2000), “Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo”, *DADOS*, 43(3), 521-557. Consultado a 18.06.2017, em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt.
- Palermo, Vicente (2016), “Brazilian Political Institutions: An Inconclusive Debate”, *Brazilian Political Science Review*, 10(2). Consultado a 17.05.2017, em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212016000200203.
- Peres, Paulo Sergio (2002), “Sistema partidário e instabilidade eleitoral no Brasil”, in Céli Regina; Jardim Pinto; André Marengo dos Santos (orgs.), *Partidos no cone sul: novos ângulos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Stiftung. Consultado a 22.08.2017, em <https://works.bepress.com/pauloperes/10/>.
- Queiroz, Antônio Augusto de (2004), “PEC Paralela e os servidores públicos”, *Agência DIAP*, de 16 de janeiro. Consultado a 01.11.2017, em http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5308:pec-paralela-e-os-servidores-publicos.
- Queiroz, Antônio Augusto de (2005), “O que diz a PEC Paralela”, *Agência DIAP*, de 17 de março. Consultado a 30.11.2017, em <http://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/5681-o-que-diz-a-pec-paralela>.
- Ramalho, José Ricardo (2011), “Trabalho e trabalhadores: organização e lutas sociais”, in André Botelho; Lilia Moritz Schwarcz (orgs.), *Agenda brasileira: temas de uma sociedade em mudança*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Rodrigues, Iram Jácome (2015), “Trabalhadores e sindicalismo no Brasil: para onde foram os sindicatos?”, *Caderno CRH*, 28(75), 479-491. Consultado a 06.06.2017, em <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792015000300003>.
- Rodrigues, Leôncio Martins (1987), *Quem é quem na Constituinte. Uma análise sociopolítica dos partidos e deputados*. São Paulo: Oesp-Maltese.
- Rodrigues, Leôncio Martins (2002), “Partidos, ideologia e composição social”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17(48), 31-47. Consultado a 21.12.2016, em <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092002000100004>.
- Rodrigues, Leôncio Martins (2009a), *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Centro

Edelstein de Pesquisas Sociais. Consultado a 14.06.2017, em <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2011/11/RODRIGUES-L.-M.-Partidos-ideologia-e-composicao-social.pdf>

Rodrigues, Leôncio Martins (2009b), *Mudanças na classe política brasileira*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Consultado a 14.06.2017, em <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2011/11/RODRIGUES-Leoncio-M.-Mudancas-na-classe-politica-brasileira.pdf>

Rodrigues, Leôncio Martins; Sadek, Maria Teresa Aina (2010), *El Brasil de Lula: diputados y magistrados*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Consultado a 14.06.2017, em <http://books.scielo.org/id/ctdh3/pdf/rodrigues-9788579820359.pdf>

Santana, Marco Aurélio; Braga, Ruy (2009), “O pêndulo oscilante: sociologia do trabalho e movimento sindical no Brasil”, *Caderno CRH*, 22(56), 297-309.

Santos, Boaventura de Sousa (org.); Bento, Maria; Gonelha, Maldonado; Costa, Alfredo Bruto da (1998), *Uma visão solidária da reforma da segurança social*. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas/Centro de Estudos Sociais.

Santos, Fabiano; Almeida, Alcir (2011), *Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão*. Curitiba: Appris.

Silva, Rafael Silveira e (2014), “Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: The Appropriation of the Legislative Agenda”, *Brazilian Political Science Review*, 8(3), 98-135. Consultado a 24.03.2017, em <https://dx.doi.org/10.1590/1981-38212014000100022>.

Sinha, Tapen (2000), *Pension Reform in Latin America and Its Lessons for International Policymakers*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Waterman, Peter (2002), “O internacionalismo sindical na era de Seattle”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 62, 33-68. DOI: 10.4000/rccs.1298.