



**VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública**

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

# **A APROVAÇÃO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL**

**RENAN CHICARELLI MARQUES, VINÍCIUS GODOY PRINCIOTTI**

**GT 2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## A aprovação da Reforma da Previdência: uma abordagem institucional

**Resumo:** Reformas no sistema de seguridade social, invariavelmente, têm como pano de fundo um conflito distributivo que mobiliza interesses de indivíduos e organizações em torno de coalizões. O objetivo deste artigo é analisar a aprovação da “Nova Previdência” em 2019, possível apenas enquanto resultado de uma mudança no arranjo político-institucional do Brasil. O período antecedente ao impedimento da ex-presidente Dilma é tido como ponto de partida para reconfiguração das coalizões na arena legislativa. Recorremos ao modelo de Mahoney e Thelen (2010) para entender o tipo de mudança institucional ocorrido, assim como caracterizar o contexto político, institucional e os atores envolvidos na aprovação da reforma. Identificou-se que o resultado das eleições de 2018 levou a um arranjo caracterizado pelo baixo poder de veto e baixo poder discricionário por parte dos agentes envolvidos. Assim, podemos concluir que a Nova Previdência se caracterizou como uma mudança institucional gradual do tipo *displacement*.

**Palavras-chave:** Reforma da Previdência. Institucionalismo. Mudança institucional gradual. Processo decisório.

### 1. Introdução

A promulgação da Emenda Constitucional (EC) 103/2019 marcou a principal alteração nas regras do regime de Previdência Social brasileiro desde 1988. Denominada pelo Governo Federal de “Nova Previdência”, a reforma também incluiu outras medidas com intuito de combater fraudes, reduzir a judicialização dentro do sistema e fortalecer o processo de cobrança da dívida ativa da União. Destaca-se, ainda, que em 2019 foi sancionada a Lei 13.954/19 que reformou a Previdência dos militares: por um lado, a Nova Previdência trouxe apenas mudanças significativas para os segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União; por outro, a alteração de regras para os militares foi acompanhada de uma série de contrapartidas, como o aumento de gratificações e a garantia da integralidade ao ingressar para reserva.

As reformas constitucionais da Previdência, invariavelmente, têm como pano de fundo um conflito distributivo que mobiliza os interesses de indivíduos e organizações em torno de coalizões. Silva (2021) aponta que apesar de imporem derrotas à diversos setores da sociedade e benefícios imperceptíveis ou incertos no curto prazo, medidas como estas vem sendo aprovadas desde o final do século XX em governos de diferentes orientações político-ideológicas, inclusive no Brasil. Entende-se que mudanças sejam necessárias, pois acordos pactuados por diferentes gerações estão sujeitos a reavaliações diante de transformações demográficas e econômicas. No entanto, o teor destas mudanças, bem como a viabilidade de aprovação das mesmas estão suscetíveis à configuração do arranjo político-institucional (MELO; ANASTASIA, 2006).

Ao todo, foram sete principais emendas constitucionais que alteraram, em diferentes graus, a Previdência Social ao longo dos últimos trinta anos. Além da EC 103/19, destacam-se

as reformas aprovadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, EC 20/98 e EC 41/03, respectivamente. Enquanto Nakahodo & Savoia (2008) argumentam que nas duas ocasiões o Governo Federal foi o ator principal para aprovação das mudanças, destacando sua capacidade de negociação diante das limitações impostas pelo contexto político-institucional, Hiroi (2008) defende a relevância dos custos políticos de uma reforma da Previdência e aponta para convergência de preferências das Casas Legislativas como variável chave para aprovação.

Como sintetiza Silva (2021), a literatura sobre as reformas previdenciárias anteriores possui três pontos em comuns: (i) reconhecem os altos custos políticos de uma reforma que altere regras do sistema de seguridade social; (ii) se concentram nas características político-institucionais do sistema político brasileiro para compreender a capacidade de atuação do Executivo; e (iii) evidenciam o papel determinante dos grupos de interesse ao formarem coalizões para aumentar o custo político das reformas. Apesar de compartilhar características semelhantes às descritas pela literatura - como a mobilização de grupos de interesse contra ou favor - o teor mais extensivo da EC 103/2019 sugere que houve uma alteração no cunho incremental que caracterizou as reformas anteriores (NAKAHODO; SAVOIA, 2008).

O novo contexto político-institucional, gestado em 2013 e que gradualmente ocupou o cenário nacional ao longo dos últimos anos, é tido como um dos principais elementos que viabilizou mudanças que eram objeto de grande resistência. Freitas & Silva (2019, p. 153) argumentam que desde as manifestações de 2013, que culminaram no impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff, até a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, o país vive uma crise que pode ser interpretada:

“(...) como um fenômeno institucional no sentido mais geral do termo: as percepções dos atores que compõem e sustentam esse arranjo se alteraram, fazendo com que as previsões a respeito do uso e do funcionamento dessas mesmas instituições se tornassem incertas”. (p. 153)

O objetivo deste artigo é analisar a aprovação da Nova Previdência em 2019, enquanto resultado possível apenas diante do processo de mudança nas características do arranjo político-institucional brasileiro. O período antecedente ao impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff é tido como ponto de partida para reconfiguração das coalizões na arena legislativa, principal espaço do processo decisório de emendas constitucionais. Recorremos ao modelo proposto por Mahoney & Thelen (2010) para entender o tipo de mudança institucional que ocorreu, assim como caracterizar o contexto político, tipos de atores envolvidos e o papel das coalizões na aprovação da PEC 06/2019.

A análise parte de abordagem qualitativa baseada no levantamento de dados secundários e na literatura sobre mudança institucional. Assim, busca-se contribuir com a literatura que parte do trabalho inaugural de Limongi & Figueiredo (1998) para analisar as reformas previdenciárias anteriores, de 1998 e 2003, a partir das características do contexto político-institucional (HIROI, 2008; MELO; ANASTASIA, 2006; NAKAHODO; SAVOIA, 2008). Reconhecemos as limitações impostas pela ausência de dados primários, porém ressaltamos o caráter exploratório e inicial desta investigação.

## 2. Referencial Teórico

De acordo com North (1991), *“institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interactions”*<sup>1</sup> (p. 97). Entretanto, a despeito da popularização do termo a partir da década de 80 e o nascimento do neo-institucionalismo, não existe uma unanimidade acerca do seu entendimento. Hall & Taylor (1996) argumentam que parte da confusão definicional que cerca o neo-institucionalismo deve-se ao fato de que ele não é constituído por uma única corrente de pensamento e que, portanto, analisar suas diferentes concepções sob um mesmo prisma não é uma tarefa fácil. Desse modo, ainda que as três principais correntes do neo-institucionalismo – o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico – tenham nascido e se desenvolvido como respostas à mesma perspectiva behaviorista (que fora bastante influente nas ciências sociais durante os anos 70), suas visões sobre o universo político, econômico e social não são as mesmas.

A despeito de suas muitas diferenças, as três correntes do neo-institucionalismo possuem também características em comuns. De forma geral, suas definições e usos do conceito de “instituições” se traduzem como versões mais ou menos amplas daquela dada por North (1991), adicionando, por exemplo, discussões acerca de conflitos de interesse (como o institucionalismo histórico) ou discussões acerca de construções sociais e da cultura (como o institucionalismo sociológico). Além disso, Mahoney & Thelen (2010) argumentam que essas três visões enxergam as instituições como características relativamente persistentes da vida social e política e que, portanto, não poderiam ser facilmente alteradas. De acordo com os autores, ainda que estas visões forneçam boas explicações para a estabilidade das instituições

---

<sup>1</sup> “Instituições são as regras construídas pelos homens que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais” (tradução livre).

ao longo do tempo (e até mesmo para como choques exógenos podem modificá-las), elas não são capazes de compreender fontes endógenas de mudança institucional.

É fato que as instituições têm sido tratadas na literatura através de noções altamente estáticas ou, mais recentemente, através da concepção de *path dependence*. De acordo com David (1985, apud AMINZADE, 1992, p. 462), “*path dependency refers to the notion that for any given trajectory, past choices and temporally remote events can help to explain subsequent paths of development and contemporary outcomes*”<sup>2</sup>. Streeck & Thelen (2005), entretanto, mostram que mesmo a noção de *path dependence* tem se mostrado mais útil para lidar com a estabilidade institucional do que com suas mudanças, ainda que incorporem processos políticos dinâmicos na sua caracterização de reprodução institucional. Nesse contexto, os autores propõem que a mudança institucional deveria incorporar também fatores endógenos – e não apenas choques exógenos e súbitos – que permitam mudanças institucionais graduais, assim como Mahoney & Thelen (2010).

A primeira proposta de um modelo geral de mudança institucional parte de Thelen (2003). Em seu texto, Thelen (2003) crítica o modelo de equilíbrio pontuado desenvolvido por True et al. (2019), que caracteriza processos de política pública através de momentos de “equilíbrio” que são “pontuados” por períodos de mudança (estes, por sua vez, marcados por momentos críticos – cuja dinâmica é exógena ao sistema político – que interrompem a inércia institucional) e argumenta, sem rejeitar a possível existência destes momentos críticos e até mesmo a ideia de *path dependence*, que a maior parte dos processos de mudança institucional acontecem de forma endógena aos sistemas políticos e sociais (apud GOMES; CALMON, 2012, p. 3).

O modelo de mudança institucional gradual discutido neste trabalho se baseia na construção feita por Mahoney & Thelen (2010). Neste modelo, os autores argumentam que mudanças institucionais – variável dependente do nosso modelo – são causadas por um tipo de agente específico (variável causadora) e impulsionadas por características das próprias instituições e por características do contexto político (variáveis independentes). Este agente, bem como as estratégias que utiliza para gerar as mudanças desejadas, por sua vez, serão também moldados pelas variáveis independentes do modelo (SANTANA; OLIVEIRA, 2013).

---

<sup>2</sup> “*Path-dependency* se refere à noção de que, para qualquer trajetória dada, as escolhas passadas e eventos temporalmente remotos podem ajudar a explicar caminhos de desenvolvimento subsequentes e resultados contemporâneos” (tradução livre).

Nesse contexto, Mahoney & Thelen (2010) sugerem a classificação de quatro tipos distintos de agentes: *insurrectionaries*, *symbionts*, *subversives* e *opportunists*. Os *insurrectionaries* são aqueles que tanto não buscam manter as regras institucionais existentes quanto rejeitam seu cumprimento, conscientemente buscando eliminá-las. *Symbionts* são aqueles que prometem preservar as instituições, mas não seguem suas regras, explorando-as para ganhos privados. Podem ser divididos, por sua vez, entre *parasitic symbionts* (que, em sua busca por ganhos privados, contrariam o espírito das instituições, minando-as no longo prazo) e *mutualistic symbionts* (que também buscam ganhos privados, mas acabam contribuindo para a robustez das instituições pois, ao violar suas regras, não violam seu espírito). Agentes *subversives* são aqueles que desejam destruir as instituições, mas, buscando este objetivo, não contrariam eles mesmos as regras destas instituições. Finalmente, *opportunists* apresentam comportamentos ambíguos em relação às instituições – ora respeitando-as, ora desrespeitando-as –, sem que busquem preservá-las ou modificá-las, enquanto aproveitam as oportunidades que o sistema oferece para que alcancem seus objetivos privados.

Cada um desses agentes causadores de mudanças institucionais está relacionado, por sua vez, a um tipo específico de mudança institucional. O primeiro tipo de mudança institucional, chamado de *displacement*, diz respeito aos momentos em que regras atuais específicas são substituídas por novas regras, seja de forma abrupta ou de forma gradual (através da competição entre antigas e novas instituições). O segundo tipo, conhecido como *layering*, diz respeito à sobreposição (em camadas) de regras antigas por novas regras, como se novas instituições fossem anexadas às instituições antigas, causando pequenas mudanças no comportamento dos indivíduos. O terceiro tipo, *drift*, acontece quando mudanças no meio ambiente alteram o resultado das regras existentes, sem alterá-las direta e formalmente. Por fim, o quarto tipo, *conversion*, se dá quando ocorrem mudanças na interpretação e execução das regras, sem que sejam alteradas formalmente, assim como no movimento de *drift*.

Dadas as características do contexto político-institucional, esses tipos de mudança institucional são promovidos, cada um deles, pelos diferentes perfis de agentes discutidos anteriormente: os *insurrectionaries* promovem *displacement*; *parasitic symbionts* promovem *drift*; *subversives* promovem *layering*; e, por fim, *opportunists* promovem *conversion*. De acordo com Mahoney & Thelen (2010), podemos resumir as dimensões importantes do contexto político-institucional através de duas questões: 1) o contexto político oferece aos agentes defensores das instituições vigentes possibilidades – fortes ou fracas – de veto?; 2) as instituições vigentes permitem que os agentes exerçam discricionariedade na interpretação e

aplicação destas? A combinação das respostas à essas duas perguntas serão responsáveis por moldar os agentes causadores de mudanças institucionais.

### **3. O contexto político-institucional e os agentes envolvidos na tramitação da Nova Previdência**

Com o objetivo de analisar as variáveis do modelo de mudança institucional proposto por Mahoney & Thelen (2010), esta seção está dividida em três partes. As duas primeiras são dedicadas à caracterização das variáveis independentes do modelo e a terceira ao mapeamento dos tipos de agentes que estiveram envolvidos na tramitação da Nova Previdência. Ressaltamos que a identificação do tipo de mudança institucional que ocorreu será apresentada na próxima, e última, seção.

#### **3.1 Contexto político: do alto ao baixo poder de veto**

Antes mesmo de caracterizar o contexto político às vésperas da aprovação da Nova Previdência, é necessário reconstruir a trajetória que levou à sua configuração. Reconhecemos que interpretar ou explicar o que ocorreu de 2013 a 2019 no cenário político brasileiro é uma tarefa bastante desafiadora e foge do escopo deste artigo. No entanto, argumentamos ser fundamental ao menos narrar a sequência de alguns dos acontecimentos que culminaram na maior renovação da Câmara dos Deputados desde 1998 e em um índice de renovação no Senado Federal de 87% (SOUZA; SILVEIRA, 2018a, 2018b).

Como apontam Freitas & Silva (2019, p. 138), o cenário posto pela eleição de 2018 é “absolutamente diverso da previsibilidade que se preconiza como uma das vantagens de um regime democrático e daquele que a ciência política brasileira atribuía ao funcionamento do sistema político nacional entre 1994 e 2014.” Os autores argumentam que o processo iniciado com as manifestações de junho de 2013, que permeou as eleições de 2014, se arrastou pelo impedimento de Dilma e atingiu a eleição de Bolsonaro pode ser caracterizado como uma crise política, embora reconheçam que não há consenso na literatura de que se tratou de uma ruptura institucional. No entanto, o resultado eleitoral do Partido Social Liberal (PSL), que no mandato anterior havia eleito apenas um deputado federal, e em 2018 elege a segunda maior bancada da Câmara dos Deputados e um Presidente da República não é uma questão para ser menosprezada.

Retornemos ao ano de 2012. Ainda no primeiro mandato de Dilma, a questão fiscal e a pressão por uma reforma da Previdência não ocupavam espaço na agenda do governo. Em

entrevista ao Correio Braziliense, o ex-ministro da Previdência Social, Garibaldi Alves, fez a seguinte afirmação com relação à reforma:

“(..) só entrará na agenda da presidente Dilma Rousseff quando o país resolver problemas de curto prazo, sair da crise e retomar o crescimento econômico. Como não há sinais de que o pior já passou, os graves problemas previdenciários ficarão para depois. O governo está voltado para o debate de medidas econômicas, que deem resultado a curto prazo. Só teremos alguma chance de dar andamento à reforma previdenciária quando Palácio do Planalto tiver uma agenda mais diversificada”. (CRISTINO, 2012)

Estava posto naquele momento, nos termos de Mahoney & Thelen (2010), **um contexto político que oferecia aos agentes defensores do *status quo* fortes possibilidades de veto** com amparo do poder Executivo. Não apenas pela deliberada não inclusão do tema na agenda, mas pela popularidade da presidente que ainda estava em patamar recorde e pelo apoio da maioria no Congresso (RODRIGUES, 2012).

O ano de 2013 é marcado pelas manifestações apelidadas de “Jornadas de Junho”. Elas se iniciam como protestos contra o aumento no preço das passagens do transporte público em São Paulo, mas em pouco tempo, as ruas do país se tornaram palco do ciclo de manifestações mais significativo desde a redemocratização. Sem uma pauta específica e na ausência de uma articulação unitária, as reivindicações nos protestos foram bastante heterogêneas, inclusive antagônicas no espectro político-ideológico. No entanto, entendemos que havia uma insatisfação de parte relevante dos manifestantes refletida em um anseio por reformas, embora sem caráter definido. Nota-se, ainda, que era gestado um sentimento de rejeição generalizado à denominada “política tradicional”, além do não menosprezável saudosismo militar que começava a despontar em parte da sociedade.

Ao longo da corrida eleitoral de 2014, com o país caminhando para recessão econômica, as pautas que estavam sendo reivindicadas em 2013 foram aos poucos ganhando mais forma e se estabelecendo de maneira polarizada no espectro político-ideológico. Dilma é reeleita no segundo turno com a menor margem desde a redemocratização. O primeiro ano do seu segundo mandato é marcado pelo agravamento da crise econômica e por novas manifestações diante de um cenário ainda polarizado, resquício da eleição, e do começo das repercussões da Operação Lava Jato. Ressalta-se, também, que a indicação de Joaquim Levy, economista pela Universidade de Chicago, para o cargo de Ministro da Fazenda já refletia pressões de atores que antes compunham a base do governo, mas que agora pressionavam por políticas mais austeras e reformas.

Em dezembro de 2015 um dos pedidos de impedimento que haviam sido protocolados é acolhido pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. No primeiro semestre de 2016, sem a maioria no Congresso e diante da saída do PMDB da base aliada, o governo recolocou na agenda uma série de medidas econômicas para enfrentar ao mesmo tempo a crise econômica e a crise política. Entre elas, estava a reforma da Previdência. Se por um lado, as medidas tinham o objetivo de tentar reverter o quadro de alta no desemprego, baixa atividade econômica, déficit público e inflação crescente. Por outro, elas buscavam atender aos interesses de organizações e atores que pressionavam pela saída da presidente. Em janeiro de 2016, Dilma declarou:

“O Brasil vai ter que encarar a questão da Previdência. Você tem várias formas para encarar a questão da Previdência. Os países desenvolvidos, e não falo os emergentes, que os grandes emergentes não têm nem assim nenhuma política clara de aposentadoria comparável com a nossa, mas todos eles buscaram aumentar a idade de acesso, a idade mínima para acessar a aposentadoria. Tem esse caminho. inclusive a reforma da Previdência”. (CASTILHOS; MATOSO, 2016)

Sem sucesso no avanço da agenda econômica e sem apoio no Congresso, em 31 de agosto de 2016, o Senado Federal cassou o mandato de Dilma por 61 votos a 20. Michel Temer assume a presidência, após ter passado quatro meses como presidente interino. A agenda do novo governo foi fortemente centrada na questão econômica com destaque para reformas impopulares, como a trabalhista, a da Previdência e uma emenda constitucional que imporia um teto de gastos ao governo. Os interesses dos atores ali representados eram bastante diferentes daqueles que compunham a base dos governos anteriores. Portanto, **não havia mais o poder de veto para manutenção do *status quo*** em temas que eram sensíveis à base de apoio dos governos anteriores.

De fato, a reforma trabalhista e a criação de um teto de gastos foram aprovadas. Porém, em abril de 2017, denúncias do envolvimento de Temer em obstruções à Operação Lava Jato instauram o aprofundamento da crise política e travaram o restante da agenda. Além disso, a intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro daquele período impedia a aprovação de qualquer emenda à constituição. Assim sendo, a PEC 287/2016, que reformaria a Previdência Social, chegou a ser enviada pelo Executivo ao Congresso, recebeu aprovação da Comissão de Justiça e Cidadania e da Comissão Especial, mas não foi apreciada pelo Plenário de nenhuma das Casas Legislativas.

A queda na popularidade de Temer, a perda de seu apoio no Congresso e o reflorescimento do sentimento de insatisfação generalizado que havia sido gestado em 2013, formaram as bases para o resultado eleitoral de 2018. Com apoio significativo dos mesmos

atores que apoiaram o impedimento de Dilma em 2016 e, portanto, que pressionavam por uma agenda semelhante à que o governo Temer havia proposto, Jair Bolsonaro é eleito presidente em 2018. Agregam-se a sua base de apoio também os militares e outros grupos de interesse organizados, como parte significativa dos evangélicos e dos ruralistas.

É neste contexto político, de mudança completa no arranjo político brasileiro em que ocorre a apresentação, tramitação e aprovação da Nova Previdência. A equipe econômica que assume representava, em grande parte, uma continuação do que havia sido o governo de Temer. Ou seja, **mantinha-se um baixíssimo poder de veto para manutenção do *status quo*** de regras e pactos que regiam a seguridade social. Este fraco poder de veto vinha tanto do poder Executivo como também de seu apoio, naquele momento, da maioria no Legislativo. Afinal, embora Bolsonaro tivesse sido eleito com um plano pouco estruturado e contraditório, sem articulação política clara ao longo do primeiro ano do mandato, os interesses ali representados era de uma configuração política diferente, que havia sido gestada ao longo da crise desencadeada em 2013.

### **3.2 Características institucionais: da alta à baixa discricionabilidade**

Em 1988, Sérgio Abranches cunhou a expressão “presidencialismo de coalizão” para descrever a estrutura político-institucional brasileira em seu mais célebre artigo. Nele, o autor argumenta que o Brasil possui uma série de características estruturais que o tornam singular frente às demais democracias ocidentais, no que se refere ao modo de funcionamento de seu sistema político. Dentre essas características, destacam-se: o federalismo, o parlamento bicameral, a representação política proporcional, os múltiplos partidos e, por último, mas não menos importante, a forma de governo presidencialista. Essa combinação única, que o autor observa na história do Brasil do século XX, é o que dá nome ao chamado presidencialismo de coalizão.

Desde então, o presidencialismo de coalizão tem ganhado força entre autores da literatura especializada – como a ciência política – para descrever características institucionais brasileira. De modo geral, duas características se sobressaem nesse tipo de análise: o presidencialismo e o multipartidarismo. Em sistemas presidencialistas, por definição, a eleição do presidente se dá de forma independente do Congresso – no nosso caso, constituído por duas Casas Legislativas: o Senado Federal e a Câmara dos Deputados (FREITAS; SILVA, 2019). Uma implicação direta dessa observação é que o presidente eleito terá a decisão de formar ou não coalizões quando seu partido não for capaz de obter maioria em ambas as Casas

Legislativas. Isso porque toda decisão de política pública está sujeita à necessidade de maioria legislativa nesse tipo de sistema.

O problema dessa constatação é: **um sistema presidencialista como esse, combinado ao multipartidarismo e a tendência à fragmentação partidária, quase nunca será capaz de entregar ao presidente eleito a maioria no parlamento.** Cheibub, Przeworski & Saiegh (2004) mostram que mais da metade dos presidentes vão optar por formar coalizões quando isso acontece. Além disso, como demonstra Mainwaring (1990; 1993), a combinação de múltiplos partidos e presidencialismo é prejudicial para a própria estabilidade de uma democracia, uma vez que ela facilmente cria dificuldades na relação entre o presidente e o Congresso. Por esse motivo, os incentivos para a formação de coalizões são maiores em sistemas multipartidários (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004).

Limongi & Figueiredo (1998, apud FREITAS; SILVA, 2019, p. 142) conceituam o presidencialismo de coalizão através de duas bases institucionais: a primeira diz respeito aos poderes “legislativos” do próprio presidente, uma vez que este possui poder de agenda e capacidade de veto; a segunda diz respeito à posição de poder dos líderes partidários. A formação de coalizões e a centralização do processo democrático em torno do presidente e dos líderes partidários é uma constante no sistema político-institucional brasileiro. Quando um presidente eleito distribui seus ministérios para os partidos com quem deseja se coligar, o que ele está fazendo, na verdade, é o equivalente a propor um acordo de cooperação entre os diferentes poderes (FREITAS; SILVA, 2019). Desse modo, é razoável acreditar que o comportamento dos parlamentares em um sistema de coalizão bem-sucedido deve, de fato, girar em torno de seus partidos, mais especificamente em torno da posição de seus líderes partidários (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Entretanto, como já citamos anteriormente, a fragmentação partidária pode ser um problema relevante se esta servir para dificultar o trabalho do Executivo, isto é, do presidente eleito, em formar essas coligações e em mantê-las funcionais. Amorim Neto (2003) demonstra que a formação de um governo de coalizão sólido está associada à pelo menos quatro características indispensáveis: 1) ênfase no recrutamento partidário dos ministros, como já citado anteriormente; 2) prevalência de instrumentos ordinários de legislação sobre os extraordinários, a fim de implementar o programa de governo de forma segura; 3) negociação prévia e constante da agenda legislativa com os partidos que integram o governo, de modo a

garantir uma razoável taxa de sucesso no que se refere às proposições do Executivo; e, por fim, 4) estabilidade governamental medida através da baixa rotatividade ministerial.

O problema levantado pelo autor, todavia, diz respeito ao dilema gerado pelo fato de que “sob um governo de coalizão, os partidos têm que cooperar na arena governamental, mas competir na arena eleitoral” (p. 94). Desse modo, **quanto mais frágeis forem os partidos estabelecidos e quanto maior for a tendência à fragmentação, maior será o conflito observado na arena eleitoral e maior será a necessidade de capacidade de negociação na arena governamental.** Nesse contexto, Freitas & Silva (2019) afirmam que, por mais que a relação institucional formal entre Executivo e Legislativo se mantenha razoavelmente estável ao longo do tempo, os próprios partidos estão em constante mudança.

De modo geral, **a fragmentação do sistema político brasileiro em diversos partidos leva, portanto, a um arranjo institucional instável** – ainda que esta seja fruto de incentivos exógenos à própria disputa legislativa e governamental. A instabilidade surge do provável aumento da insatisfação dos atores envolvidos com o sistema político, uma vez que quanto mais fragmentado for o Congresso, menores serão os recursos disponíveis (como cargos ministeriais) para cada partido. Os resultados que surgem daí são vários (e.g. menores incentivos à cooperação e a dificuldade de coordenação partidária), mas de forma geral vão no sentido de **aumentar a discricionariedade dos atores em relação à interpretação e aplicação das regras institucionais** – sejam elas regras formais ou informais.

Não obstante, como já discutido na seção anterior, o espírito das eleições de 2018 – resultado da crise política que se instaurou no país após as Jornadas de Junho – alterou fortemente a composição das Casas Legislativas: o partido do presidente eleito, o PSL de Jair Bolsonaro, que em 2014 possuía apenas uma cadeira na Câmara dos Deputados, conseguiu emplacar 52 deputados federais em 2018. No Senado, foram mais 4 cadeiras. Desse modo, a suposta estabilidade das relações entre Executivo e Legislativo foi balançada por essa mudança estrutural na formação das bancadas legislativas (FREITAS; SILVA, 2019).

É razoável crer que – considerando o contexto das reformas previdenciárias anteriores e a força que a discussão ganhou nos últimos anos – alguma reforma na Previdência Social brasileira seria aprovada em algum momento próximo. Fato é que Temer possuía boa conversa com ambas as Casas Legislativas, mas seu enfraquecimento a partir de 2017 dificultou a continuidade de seu projeto. O resultado das eleições de 2018, entretanto, se traduziu como um choque suficientemente forte para fazer com que as principais forças do Congresso se unissem

em torno de um entendimento próprio da mensagem das urnas: os frutos da Operação Lava Jato – refletidos no forte sentimento de “antipetismo” que pairava sobre parte considerável da população brasileira – pareciam grandes demais para serem ignorados. Nesse contexto, a fragmentação partidária, constantemente observada como resultado do arranjo institucional da política brasileira, abriu espaço para a coligação dessas forças em torno de um objetivo comum – **aumentando, novamente, a estabilidade do sistema e reduzindo drasticamente a discricionariedade dos agentes em relação às regras institucionais.**

### **3.3 Tipo de agente: os *insurrectionaries***

Corroboramos com a tese de Melo & Anastasia (2006) de que reformas constitucionais impopulares e de alto custo político, como a da Previdência, constituem um jogo em múltiplas arenas. Os autores argumentam que a disputa se dá para além das Casas Legislativas. Diferentes atores institucionais e instâncias de negociação estão envolvidos durante todo processo, da elaboração e apresentação do projeto até a tramitação no Congresso. No entanto, dado o modelo teórico proposto por Mahoney & Thelen (2010), restringimos nossa análise apenas à caracterização dos agentes causadores da mudança institucional retratada.

O foco é dado ao processo decisório dentro do Legislativo e ao arranjo partidário da votação da PEC 06/2019. Reiteramos que não se trata de ignorar o papel das demais instâncias, muito menos do poder Executivo, pois como foi apresentado anteriormente a eleição do novo governo faz parte de um contexto de mudança no arranjo político-institucional. De fato, o governo exerceu o papel de elaborar a proposta (PEC 06/2019) e apresentá-la ao Legislativo. Entretanto, esforço semelhante havia sido feito pelo governo Temer ao propor a PEC 287/2016, mas os entraves que ele encontrou foram dentro do Legislativo, o que reforça o recorte escolhido. Por fim, entendemos que a configuração tanto da Câmara quanto do Senado representa, em alguma medida, os interesses dos mais diversos setores da sociedade, embora em maior ou menor grau.

Assim sendo, nos termos de Mahoney & Thelen (2010), caracterizamos os partidos (representados por suas lideranças partidárias) que fecharam questão a favor da PEC 06/2019 como **agentes do tipo *insurrectionaries***, pois a intenção deles era a de não preservar a instituição vigente. A rejeição ao cumprimento das regras, também característica deste tipo de agente, é refletido no esforço por parte destes de alterar o que havia sido pactuado dentro do sistema de seguridade social. No mais, frente às características já mencionadas do sistema

político brasileiro, é dado que existe um processo formação de coalizão entre os partidos que buscam se beneficiar com a não preservação de determinada instituição.

Ao todo foram 16 partidos (contabilizando unicamente o PRB, que virou Republicanos ao longo da tramitação da reforma) que compuseram a coalizão composta pelos agentes do tipo *insurrectionaries* e foram capazes de aprovar a PEC 06/2019. Embora heterogêneo na representação de seu eleitorado, esse grupo foi composto, principalmente, por partidos que já compunham a base governista e por outros que entraram para base ao longo da tramitação. Esse arranjo só foi possível diante da reconfiguração do Congresso após as eleições de 2018. Além disso, destaca-se uma baixa quantidade de votos infiéis entre os agentes pró reforma, diferentemente do que ocorreu em alguns dos partidos da oposição, reforçando o alinhamento dos agentes *insurrectionaries*.

#### **4. A aprovação da Nova Previdência: considerações finais**

Ao fim, a aprovação da Nova Previdência marca apenas mais uma etapa de mudança do regime de Previdência Social do país. Por se tratar de uma questão de grande disputa, envolvendo uma série de interesses conflitantes entre os atores envolvidos, é raro observar o sucesso – no sentido da aprovação – de uma reforma tão extensiva quanto a EC 103/2019, alterando tão profundamente nosso sistema previdenciário. Entretanto, como tentamos argumentar ao longo do trabalho, esta reforma ainda trata-se de uma aplicação do modelo de mudança institucional gradual, como desenvolvido por Mahoney & Thelen (2010), dado que se deu dentro de um processo lento e gradual, traduzido no contexto das diversas reformas anteriores e no contexto de modificação do arranjo político-institucional brasileiro entre as Jornadas de Junho de 2013 e as eleições de 2018 (FREITAS; SILVA, 2019; NAKAHODO; SAVOIA, 2008).

Entendemos, desse modo, que o teor das possíveis mudanças institucionais pode indicar alterações maiores ou menores no resultado da política pública, mas que as principais variáveis para explicar se tal mudança trata-se de uma alteração “gradual” estão relacionadas ao processo político, e não ao seu resultado em si. Assim, ainda que a Nova Previdência seja fruto de uma reforma mais extensiva do que as discutidas anteriormente no país, não podemos descartar o fato de que seu resultado final só foi alcançado graças a uma conjugação de forças dentro de um dado contexto político, que se associa a um arranjo institucional específico e sendo trabalhada por um mesmo tipo de agente – as variáveis do nosso modelo.

De acordo com nossa aplicação do modelo teórico proposto por Mahoney & Thelen (2010) ao caso da reforma da Previdência proposta por Jair Bolsonaro em seu primeiro ano de mandato, a combinação dessas três variáveis – contexto político, contexto institucional e tipo de agente – e suas caracterizações – baixo poder de veto, baixa discricionariedade e *insurrectionaries* – resultaram em um tipo de mudança institucional específica: *displacement*. A mudança do tipo *displacement* diz respeito ao momento onde uma regra atual é substituída por uma regra nova (neste caso, de forma abrupta, dado o tamanho da reforma), através da competição entre elas.

Vale destacar que antes das eleições de 2018, a proposta de reforma previdenciária proposta por Michel Temer poderia ter sido aprovada, caso seu enfraquecimento como presidente não viesse a acontecer. Até aquele momento, as discussões sobre a Previdência Social brasileira pareciam indicar que havia espaço para a aprovação de uma reforma ampla que atingisse, por exemplo, os militares, bem como os estados e municípios. A força que os militares ganham com a eleição de Bolsonaro, entretanto, faz com que conquistem uma reforma previdenciária própria – a Lei 13.954/19, muito mais branda que a EC 103/2019.

Nesse sentido, a mensagem das urnas – discutida na seção anterior – também parece reinar aqui, sobretudo pois os militares eram parte fundamental da plataforma e do projeto que elegeu Bolsonaro. Por outro lado, a exclusão dos servidores públicos estaduais e municipais da Nova Previdência acende uma questão importante sobre o porquê estes agentes – tanto militares quanto servidores não-federais – possuem forças suficientes para escapar de uma reforma tão impactante. Não pudemos abordar estes tópicos aqui, mas deixamos como sugestão para pesquisas futuras.

## Referências

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5–38, 1988.
- AMINZADE, R. Historical sociology and time. **Sociological Methods & Research**, v. 20, n. 4, p. 456–480, 1992.
- AMORIM NETO, O. Presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira. Brasília: Instituto Teotônio Vilela**, 2003.
- CASTILHOS, R.; MATOSO, F. Dilma diz que país terá que “encarar” uma reforma da Previdência Social. **G1 Política**, 2016.
- CHEIBUB, J. A.; PRZEWORKSKI, A.; SAIEGH, S. M. Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. **british Journal of political science**, v. 34, n. 4, p. 565–587, 2004.

- CRISTINO, V. Reforma da Previdência Social ficará para 2013, na melhor das hipóteses. **Correio Braziliense**, 26 dez. 2012.
- DAVID, P. A. Clio and the Economics of QWERTY. **The American economic review**, v. 75, n. 2, p. 332–337, 1985.
- FREITAS, A.; SILVA, G. P. D. Das manifestações de 2013 à eleição de 2018 no Brasil: buscando uma abordagem institucional. **Novos estudos CEBRAP**, v. 38, p. 137–155, 2019.
- GOMES, L.; CALMON, P. Mudança Institucional no Sector Público: uma abordagem alternativa. **Rio de Janeiro, ANPAD**, 2012.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. Political science and the three new institutionalisms. **Political studies**, v. 44, n. 5, p. 936–957, 1996.
- HIROI, T. Timing and Outcome of Legislation: Brazilian Pension Reform in a Bicameral Perspective. **The Journal of Legislative Studies**, v. 14, n. 4, p. 394–420, dez. 2008.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Novos Estudos**, n. 51, p. 63–90, 1998.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. New York: Cambridge University Press, 2010.
- MAINWARING, S. Presidentialism in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 25, n. 1, p. 157–179, 1990.
- MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. **Comparative political studies**, v. 26, n. 2, p. 198–228, 1993.
- MELO, C. R.; ANASTASIA, F. Social security reform in two stages. **Dados**, v. 2, p. 26, 2006.
- NAKAHODO, S. N.; SAVOIA, J. R. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, fev. 2008.
- NORTH, D. C. Institutions. **Journal of economic perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97–112, 1991.
- RODRIGUES, M. A. DA S. **Conversão institucional na reforma da segurança pública no Brasil**. Mestrado em Ciência Política—São Paulo: Universidade de São Paulo, 12 dez. 2011.
- SANTANA, R. L. F. D.; OLIVEIRA, L. G. D. Mudança institucional e os fundos de pensão no Brasil. **Revista de Pesquisas em Políticas Públicas (RP3)**, v. 2, p. 84–122, 2013.
- SILVA, S. J. DA. Sindicalismo, Processo Decisório e Reforma da Previdência no Governo Lula. **Dados**, v. 64, n. 2, p. e201800215, 2021.
- SOUZA, M.; SILVEIRA, W. Câmara tem 243 deputados novos e renovação de 47,3%. **Portal da Câmara dos Deputados - Notícias**, 2018a.
- SOUZA, M.; SILVEIRA, W. Índice de renovação no Senado é de 87%; 46 dos 54 eleitos são novatos. **Portal da Câmara dos Deputados - Notícias**, 2018b.
- STREECK, W.; THELEN, K. A. **Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies**. [s.l.] Oxford University Press, 2005.
- THELEN, K. How institutions evolve: Insights from historical institutional analysis. **Comparative historical analysis in the social sciences**, 2003.
- TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: **Theories of the policy process**. [s.l.] Routledge, 2019. p. 155–187.