

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



Câmara dos Deputados
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação

Rubens Santana

**COMO VOTA O PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT) NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS ENQUANTO OPOSIÇÃO E ENQUANTO GOVERNO**

BRASÍLIA – DF

2009

RUBENS SANTANA

COMO VOTA O PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT) NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS ENQUANTO OPOSIÇÃO E ENQUANTO GOVERNO

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados como parte das exigências do Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo.

Orientadora: Débora Messenberg

Brasília – DF
2009

Autorização

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

Assinatura: _____

Data: ____ / ____ / ____

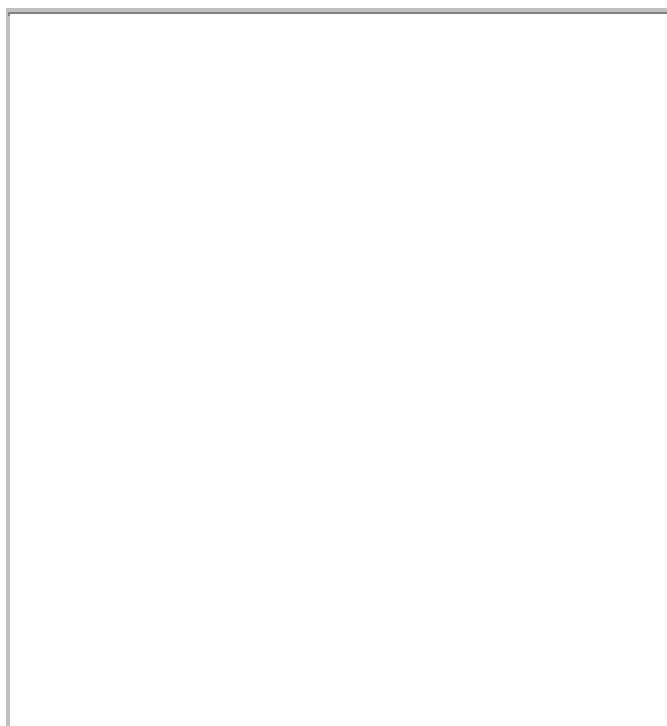
SANTANA, Rubens

Como vota o Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara dos Deputados enquanto oposição e enquanto governo

Monografia do Programa de Especialização em Pós-Graduação – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, 2009.

Orientadora: Débora Messenberg.

1. Comunicação Pública, Legislação, Câmara dos Deputados,
Brasil.
CENTRO



COMO VOTA O PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT) NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS ENQUANTO OPOSIÇÃO E ENQUANTO GOVERNO

Monografia – Curso de Especialização em
Instituições e Processos Políticos do Legislativo –
1.º semestre de 2009.

RUBENS SANTANA

Banca Examinadora:

Débora Messenberg – Professora orientadora

Júlio Roberto de Souza Pinto

Brasília, ____, de _____ de 2009.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Deus, minha mãe e pai, à minha esposa Miriam Barbosa e às minhas filhas Grazielle Tatiane e Gisele Tâmara, que tanto contribuíram para a realização desta pesquisa e para o aperfeiçoamento de minha formação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora Débora Messenberg, por seu carinho e dedicação, bem como por seu zelo e desvelo; agradeço também a todos os meus professores da pós-graduação que tanto me auxiliaram e me ensinaram, particularmente aos Professores Cassimiro, Manzur e João, por suas excelentes aulas e pela atenção redobrada para com seus alunos, especialmente comigo; agradeço ainda a todos os meus colegas e companheiros, por termos vivido esses momentos e essas experiências.

RESUMO

O presente trabalho objetiva verificar se o Partido dos Trabalhadores – (PT) manteve ou não sua coerência programática e ideológica enquanto oposição e enquanto governo em votações das reformas da previdência realizadas na Câmara dos Deputados. Para isso analisei as PECs n.º 33/1995 e n.º 40/2003, o conceito de seguridade social, previdência social, a criação e formação ideológica do PT. Estudei a votação das PECs e como PT votou em cada uma delas, e finalmente, conclui este estudo descrevendo o conteúdo analisado e discorrendo sobre as descobertas desse questionamento.

Palavras-Chave: Partido dos Trabalhadores; Reforma da Previdência; Ideologia Partidária.

ABSTRACT

This study aims to verify whether the Workers' Party - (PT) maintained or not their ideological and programmatic coherence while opposition and as government, in votes of welfare reforms made in the House of Representatives. For this I looked at the Pecs No 33/1995 and No 40/2003, the concept of social security, welfare, breeding and training of ideological PT. I studied the vote of Pecs and how PT voted each time, and finally, completed this study describing the content analysis and discussing the findings of this inquiry.

Key-Words: Worker's Party, The Welfare Reform, Ideology Party.

As opiniões expressas neste trabalho são de minha exclusiva responsabilidade.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

PT	Partido dos Trabalhadores
DVS	Destaque de Votação em Separado
EAG	Emenda Aglutinativa Global
EA	Emenda Aglutinativa
FHC	Fernando Henrique Cardoso
LULA	Luiz Inácio Lula da Silva
DOU	Diário Oficial da União
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
ABC	Região que congrega as cidades de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano
FMI	Fundo Monetário Internacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
PR	Partido da República
PL	Partido Liberal
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PDT	Partido Democrático Socialista
PV	Partido Verde
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PFL	Partido da Frente Liberal
DEM	Democratas

TABELAS E GRÁFICOS

QUADRO N.º 1 –	Três Propostas de Reforma da Previdência.....	24
QUADRO N.º 2 –	Cronologia da Tramitação da PEC n.º 33/95.....	30
QUADRO N.º 3 –	Resultados das Votações Nominais da Reforma da Previdência.....	33
QUADRO N.º 4 –	Votação da PEC n.º 33/1995.....	36
QUADRO N.º 5 –	Votação da PEC n.º 40/2003.....	39
QUADRO N.º 6 –	Disciplina Partidária – Reforma da Previdência no Governo Lula.....	41
QUADRO N.º 7 –	Como votou o PT nas duas PEC.....	42

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 COMO SURTIU O PARTIDO DOS TRABALHADORES.....	13
3 MUDANÇAS IDEOLÓGICAS NO PARTIDO DOS TRABALHADORES.....	16
4 PREVIDÊNCIA E REFORMA – CONCEITOS BÁSICOS.....	19
5 VOTAÇÕES DAS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA.....	27
5.1 PEC N.º 33/1995.....	28
5.2 VOTAÇÕES DA PEC N.º 33/1995.....	32
5.3 PEC N.º 40/2003.....	36
5.4 VOTAÇÕES DA PEC N.º 40/2003.....	39
5.5 VOTAÇÃO DO PT NAS DUAS REFORMAS – PEC N.º 33/1995 E PEC N.º 40/2003.....	42
6 CONCLUSÃO.....	45
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	49

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como principal objetivo analisar o comportamento do Partido dos Trabalhadores (PT) enquanto oposição e enquanto governo em votações realizadas na Câmara dos Deputados. Com base na análise das votações das chamadas reformas da previdência, busca-se verificar se o PT manteve ou não sua coerência programática e ideológica.

Nessa perspectiva, foram utilizadas como fonte de dados as votações que ocorreram a partir de proposições conhecidas como Propostas de Emenda à Constituição (PEC), mais especificamente a PEC n.º 33/1995 e a PEC n.º 40/2003.

Em função das particularidades técnicas e regimentais da PEC, fez-se necessário discorrer acerca de sua sistemática e forma de tramitação na Câmara dos Deputados.

Como a análise diz respeito à avaliação da coerência das votações do Partido dos trabalhadores na Câmara dos Deputados em relação à Previdência Social e à sua reforma, será necessário discutir o conteúdo ideológico e programático do Partido dos Trabalhadores e verificar como isso orientou as suas votações. Serão também apresentados os conceitos básicos de Previdência Social, para posterior exame da Reforma da Previdência.

O tópico seguinte trata da Reforma da Previdência no âmbito da Câmara dos Deputados – como ocorreu, que dificuldades foram enfrentadas e quais atores estavam presentes nessas reformas. Trata especificamente de como foi votada cada uma das reformas, das questões técnicas relacionadas às votações, da utilização dos mecanismos constitucionais, regimentais e técnicos para evitar ou acelerar a votação dessas matérias e de sua forma de tramitação no plenário da Casa.

Por fim, na conclusão do trabalho discute-se, com base no material coletado e nos estudos realizados, se realmente, e de que forma, o Partido dos Trabalhadores mudou sua forma de votar no Plenário da Câmara dos Deputados após ter se tornado governo.

2 COMO SURTIU O PARTIDO DOS TRABALHADORES

Em março de 1964, o regime militar expediu o AI-2, que erradicou os partidos políticos até então existentes, criando e legitimando apenas dois partidos – a ARENA e o MDB. Por mais de uma década, somente esses dois partidos representaram o sistema legislativo brasileiro; a ARENA o partido do governo e o MDB o partido da oposição.

Entre 64 e 74, a ARENA vinha sistematicamente obtendo vitórias nas eleições, porém, em 74, o MDB, iniciou uma série de vitórias que aumentou consideravelmente o poder da oposição no Congresso. Nesse período, tem início o governo Geisel, que propunha implantar lentamente um sistema democrático; o governo admite a realização de propagandas eleitorais, possibilitando que o MDB apresentasse uma expressiva votação no Congresso Nacional. Com isso, a vitória da oposição se repetiu em 1976 e 1978. O governo, então, tomou medidas para conter a oposição, o que culminaria na reformulação da legislação eleitoral, a fim de estancar as vitórias da oposição e colocar o quadro eleitoral novamente nas mãos da ARENA.

No entanto, com as vitórias do MDB, iniciaram-se vários movimentos sociais, entre os quais estava a formação do Partido dos Trabalhadores:

Assim, na segunda metade da década de 1970, tivemos uma eclosão de movimentos sociais no Brasil, uma verdadeira particularidade da nossa sociedade, visto que, no restante do mundo, partidos classistas e socialistas que possuíam referencial ideológico esfacelavam-se e eram tragados por movimentos sociais fluidos, parcelares, autonomistas e antiinstitucionais.¹

Nessa época, instituía-se o movimento social conhecido por “Novo Sindicalismo”, que promoveu uma série de greves, como a de 1978, no ABC paulista, que constituiu uma das maiores forças da qual se originou o Partido dos Trabalhadores. Entre as propostas do Partido dos Trabalhadores incluía-se a autonomia do trabalhador, a resistência e o embate e uma nova maneira na condução das negociações entre empregados e patrões.

Nasce, portanto, o Partido dos Trabalhadores, apresentando um novo modelo de sindicalismo, estabelecendo maior ligação com as organizações de base, propondo maior intervenção quanto às lutas sociais e possibilitando a entrada dos setores até então marginalizados no sistema político. Assim surgiu o PT em 10 de fevereiro de 1980, no colégio Sion, em São Paulo.

1 LACERDA, Gisele Edwiges. O surgimento do Partido dos Trabalhadores. Especialista em Ciências Humanas, Brasil: Estado e Sociedade, pela UFJF.

Segundo Benedito Tadeu César, “o PT nasceu assim, quase que como o coroamento do processo de (re) ativação da participação popular, no espaço da sociedade civil, vivido no país durante a década de 1970”.²

O Partido dos Trabalhadores foi formado por uma base muito heterogênea, composta por diversos segmentos da sociedade, tais como movimentos populares urbanos de várias naturezas, intelectuais, organizações de esquerda e políticos que vinham de uma esquerda insatisfeita; todos eles propunham a concretização de um projeto de partido de massas.

Para Meneguello, 1989, alguns fatores contribuíram para a formação do Partido dos Trabalhadores:

- aproximação de políticos marginalizados do MDB após as eleições de 1978;
- as principais lideranças do partido eram de São Paulo;
- engajamento de intelectuais em sua composição;
- apoio de organizações de esquerda em sua formação;
- mobilização de movimentos populares urbanos.³

Segundo Lacerda:

A primeira vez que a idéia sobre a formação do PT foi discutida aconteceu na conferência dos Petroleiros na Bahia, apresentada por Lula. Posteriormente, em dezembro de 1978, a idéia do PT foi discutida em reunião com 12 importantes líderes sindicais, dentre os quais apenas quatro, devido a uma cisão interna forte existente no movimento sindical, apoiavam a idéia: Lula, Paulo Skromov, José Cicote e Jacob Bittar. Em janeiro do ano seguinte a proposta do Partido é lançada formalmente durante o IX Congresso dos Metalúrgicos, mecânicos e eletricitários do Estado de São Paulo realizado em Lins.⁴

As divergências dentro do movimento propiciaram a criação da chamada Carta de Princípios, que objetivava nortear as bases mínimas do novo partido que surgia e lograva nesse momento que se estabelecessem diretrizes e princípios a fim de orientar todos os seus cooperadores e componentes. Nesse contexto, no dia primeiro de maio de 1979, nas maiores cidades brasileiras, foi lançada a Carta de Princípios.

De acordo com Paulo Roberto Leal:

A Carta de Princípios começa então a delimitar as idéias centrais sobre organização interna, com um forte sentimento antielitista que marcaria o discurso petista ao longo de anos. Em oposição aos comunistas defensores de conceitos leninistas e stalinistas baseados na centralização e na burocratização da máquina partidária, o PT insistia na necessidade de associar a luta socialista à democracia.⁵

2 CÉSAR, Benedito Tadeu. PT: a contemporaneidade possível: base social e projeto político. (1980-1991). Porto alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2002. p. 31.

3 MENEGUELLO, Rachel. PT: a formação de um partido (1989-1982). RJ: Paz e Terra, 1989. p. 23.

4 Ibid. pp. 587;

5 LEAL, Paulo Roberto Figueira. O PT e o dilema da representação política: os deputados federais são representantes de quem? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 60.

Entre os pontos essenciais da Carta de Princípios, está um discurso para a formação de um partido com os princípios da classe trabalhadora, o qual abordava a desigualdade entre as classes e a necessidade de que a classe trabalhadora assumisse o papel de direcionar o país. Enfim, a Carta propunha que o partido lutasse para acabar com a exploração do homem pelo homem e que se comprometesse com a democracia plena, exercida diretamente pelas massas, considerando que não há socialismo sem democracia, nem democracia sem socialismo.

Porém, num segundo momento, as dinâmicas dos grupos internos do PT passaram a se definir pela participação nas eleições de 1982 e não mais pelo debate em torno da inserção político-institucional do partido. Devido à influência do Novo Sindicalismo na organização interna do PT, o partido se apega à democracia participativa, uma proposta de democratização das bases partidárias que visava diminuir a distância destas com a própria organização.⁶

⁶ MENEGUELLO, Rachel. PT: a formação de um partido (1989-1982). RJ: Paz e Terra, 1989. pp.23.

3 MUDANÇAS IDEOLÓGICAS NO PARTIDO DOS TRABALHADORES

O conceito de ideologia não é fácil de delinear, já que é utilizado com uma gama de significados e significantes distintos. No entanto, assentam-se, no mínimo, duas tendências gerais para o termo – uma chamada de “significado fraco” e a outra de “significado forte”, descrições essas expostas por Norberto Bobbio:

No significado fraco, Ideologia designa o *genus*, ou a *species* diversamente definida dos sistemas de crenças políticas: um conjunto de idéias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo com função orientar os comportamentos políticos coletivos. No significado forte, Ideologia é um conceito negativo que denota precisamente o caráter mistificante de falsa consciência de uma crença política.⁷

A fim de centrarmos na especificidade do termo, nos ateremos quanto à terminologia em seu significado fraco. Partiremos, ainda, do pressuposto de que Ideologia é um sistema de idéias conexas com a ação (o que significa, em linhas gerais, um programa e uma estratégia para a sua atuação), que objetiva alterar ou a manter a ordem política existente. O que delimita a direção ideológica do Partido dos Trabalhadores é a sua defesa a princípios e conteúdo programático que apresentam em seu bojo a perspectiva de uma esquerda sociológica.

Embora o PT jamais se tenha deliberadamente identificado com um tipo específico de esquerdismo, ele “sempre se definiu como socialista” e, historicamente, defendeu muitas posições políticas nessa direção.⁸ No sétimo Encontro Nacional ocorrido em novembro de 1999, o Partido dos Trabalhadores estabeleceu que o partido aderiria ao Socialismo. A referida resolução, afirma o juízo que os petistas fazem sobre o sistema capitalista, bem como o acúmulo partidário à alternativa socialista, identificando os desafios histórico-doutrinários à causa socialista. Entre outras informações, dispõe:

Esse compromisso de raiz com a democracia nos fez igualmente **anticapitalistas** – assim como a opção anticapitalista qualificou de modo inequívoco nossa luta democrática. Um dos estímulos mais poderosos a nossa organização, como partido político dotado de um projeto alternativo de governo e de poder, foi a descoberta (para a maioria dos petistas, antes empírica que teórica) da perversidade estrutural do capitalismo (...). É o capitalismo que conserva e aprofunda as bases reais da desigualdade social no Brasil... Por isso mesmo, os documentos constitutivos do

7 BOBBIO, Norberto. Dicionário de política. 4.ed. Brasília: Ed. UnB, 1992. PP. 585;

8 SAMUELS, David. As Bases do Petismo. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. X, n.º 2, Outubro, 2004, p. 221-241

PT – **Manifesto e Programa de Fundação** – já advogavam a superação do capitalismo como indispensável à plena democratização da vida brasileira. **(grifos meus)**.⁹

Na verdade, o manifesto e o Programa de Fundação do Partido dos Trabalhadores já arvoravam seu juízo anticapitalista e sua vocação socialista, bem como a construção de um partido com orientação de esquerda, como se pode constatar do texto a seguir:

A grande maioria de nossa população trabalhadora, das cidades e dos campos, tem sido sempre relegada à condição de brasileiros de segunda classe. Agora, as vozes do povo começam a se fazer ouvir por meio de suas lutas. As grandes maiorias que constroem a riqueza da Nação querem falar por si próprias. Não esperam mais que a conquista de seus interesses econômicos, sociais e políticos venha das elites dominantes. **Organizam-se elas mesmas, para que a situação social e política seja a ferramenta da construção de uma sociedade que responda aos interesses dos trabalhadores e dos demais setores explorados pelo capitalismo.** (Grifo meu).¹⁰

No entanto, após muitos anos como oposição a vários governos, contra as elites dominantes, contra a exploração e a desigualdade entre as classes, contra a sede de opressão e de privilégios das classes, o Partido dos Trabalhadores propõe um novo Compromisso com a Mudança. O Presidente de honra do PT, agora, sim, Presidente do Brasil, prenuncia o que seria o Partido dos Trabalhadores doravante, assumindo compromissos e fazendo promessas que deverão ser cumpridas no decurso de seu mandato, o que, na verdade, coloca em xeque toda a história do Partido dos Trabalhadores. Em seu discurso de 28 de outubro de 2002, o Presidente do Partido dos Trabalhadores diz:

Para alcançar o resultado de ontem, foi fundamental que o **PT**, um **partido de esquerda**, tenha sabido construir uma ampla aliança com outras forças partidárias (...). Não há dúvida de que a maioria da sociedade votou pela adoção de outro ideal de país, em que todos tenham os seus direitos básicos assegurados. A maioria da sociedade brasileira votou pela **adoção de outro modelo econômico e social**, capaz de assegurar a retomada do crescimento, do desenvolvimento econômico com geração de emprego e distribuição de renda (...). O Brasil fará a sua parte para superar a crise, mas é essencial que além do **apoio de organismos multilaterais**, como o **FMI**, o **BID** e o **BIRD**, se restabeleçam as linhas de financiamento para as empresas e para o comércio internacional. **(grifos meus)**

Como se percebe, o Partido dos Trabalhadores sofreu várias mudanças no decorrer de sua história, mas sempre se apresentou como um partido socialista, comprometido com as

9 Socialismo Petista. Sétimo Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores. São Paulo/SP. <http://www.pt.org.br/portalpt/images/stories/arquivos/osocialismopetista.pdf>.

10 Manifesto Petista. 10 de Fevereiro de 1980. DOU do dia 21 de outubro de 1980. São Paulo/SP. <http://www.pt.org.br/portalpt/images/stories/arquivos/manifeto.pdf>

questões sociais e com construção de uma estrutura interna democrática, apoiada em decisões coletivas e cuja direção e programa foram decididos em suas bases políticas.

No entanto, percebemos também que o PT, enquanto governo, teve que se adequar às orientações neoliberais, construindo alianças anteriormente inimagináveis, contando com apoio de setores e de políticos que alguns anos atrás simplesmente não sentariam à mesa com o Partido dos Trabalhadores. Submeteu-se a organismos internacionais anteriormente rechaçados e que agora passam a ser companheiros para a construção de uma “nova democracia”.

Nessa linha tênue que separa o PT antigo do novo, realmente é difícil dizer em que local exatamente ocorreu a mudança; seria como dizem Melo e Anastasia: “Ajoelhou, tem que rezar”.¹¹ Virou governo, agora governe.

11 MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima. A reforma da previdência em dois tempos. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, n.º 2, 2005, pp. 322.

4 PREVIDÊNCIA E REFORMA – CONCEITOS BÁSICOS

A seguridade social pode ser definida como o conjunto de políticas e ações articuladas com o objetivo de amparar o indivíduo e/ou seu grupo familiar ante os eventos decorrentes de morte, doença, invalidez, idade, desemprego e incapacidade econômica em geral (GIAMBIAGI 1996). Os programas de seguridade social existentes são integrados por alguns componentes básicos:

O seguro social, também conhecido como previdência social, constituído por um programa de pagamentos em dinheiro e/ou serviços feitos ou prestados ao indivíduo ou aos seus dependentes, como compensação parcial ou total da perda de capacidade laborativa, geralmente mediante um vínculo contributivo.

Os beneficiários são usualmente os “segurados”, e os benefícios guardam certa proporcionalidade com as contribuições.

Em um "seguro puro", o valor presente esperado das contribuições iguala-se ao valor presente esperado dos benefícios para cada participante. O que caracteriza o seguro social é o fato de que, não deixando de ser um seguro, não o é de forma estrita ou pura, sendo admissível algum grau de redistributividade. Mesmo assim, é importante ter em vista que o objetivo fundamental do seguro social é a reposição da renda do trabalhador (ou, mais genericamente, do segurado). O objetivo redistributivo, hoje, geralmente é de caráter nitidamente secundário.

O conjunto de políticas e ações de natureza médica, a saúde sanitária, nutricional, educacional e ambiental visa à prevenção e à cura dos agravos ao bem-estar físico e mental do indivíduo, de seus dependentes, bem como da comunidade em geral. Dependendo do sistema em particular, a clientela pode ser restrita a determinados grupos populacionais, sujeita a atributos, tais como vínculo contributivo, condição de domicílio e/ou laboral, idade etc.

No outro extremo da escala, encontra-se a assistência social. Nela a contribuição e o benefício são absolutamente desvinculados. A assistência social é integrada por programas de pagamentos em dinheiro, distribuição de bens *in natura* e de prestação de serviços, dirigidos a uma clientela de caráter residual cujo único critério seja a necessidade, sem que estes necessariamente incluam o vínculo contributivo. No caso de benefícios em dinheiro, estes raramente guardam relação com os padrões prévios de renda do grupo populacional a que se destinam.

Apesar da inter-relação existente – de forma proposital ou fortuita – entre os vários componentes da seguridade social e os vários atores públicos e privados, muitas vezes recorre-se a uma divisão ainda mais fina dos programas, visando-se apenas à facilidade de análise e discussão, bem como à padronização de nomenclatura. .

Assim, o seguro social é usualmente subdividido em: seguro social básico ou previdência social básica, compreendendo aqueles benefícios em dinheiro e demais programas (reabilitação profissional, aconselhamento etc.) cuja finalidade é a de proporcionar ao indivíduo e a seus dependentes as condições socialmente definidas como indispensáveis à sua manutenção quando da perda da capacidade laborativa; e seguro social complementar ou previdência complementar, cujo objetivo é, como o próprio nome indica, complementar os benefícios e serviços do seguro social básico.

É importante notar que o caráter subjetivo do que é básico e do que é complementar deixa essa definição ao processo político, que, por sua vez, deve espelhar teoricamente a escala de valores de cada sociedade. Finalmente, o termo "complementar" não significa, necessariamente, que os valores dos benefícios desse programa devam estar vinculados aos valores dos benefícios da previdência básica. Complementar significa, nesse contexto, apenas aquilo que se adiciona ao benefício básico. A previdência social complementar, por sua vez, é geralmente subdividida em: previdência complementar aberta, destinada a uma clientela de caráter geral, sem qualquer outra exigência a não ser a adesão ao plano através do aporte regular das contribuições requeridas; embora condições especiais possam ser oferecidas a certos grupos, a vinculação é de caráter individual; e previdência complementar fechada, destinada a grupos restritos – empregados de determinada(s) empresa(s), membro(s) de determinado(s) sindicato(s) etc.¹²

Como se percebe, então, o sistema previdenciário é composto de dois subsistemas básicos – o privado e o público. O subsistema privado é de natureza contratual, complementar e facultativa, sendo subdividido em previdência complementar aberta, administrada por sociedades seguradoras, bancos, e previdência complementar fechada, administrada por fundos de pensão. O subsistema público, de caráter institucional, ou poderíamos chamar de não contratual, é subdividido em Regime Geral de Previdência Social (RGPS), gerenciado pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e atribuído aos empregados privados e públicos – regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – e aos segurados voluntários, e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), dispostos em cada um dos

entes federados, União, estados, Distrito Federal e municípios, sendo ainda aplicáveis aos servidores públicos titulares de cargo efetivo e aos membros de Poder.¹³

A Constituição Federal de 1988 integrou as áreas de previdência, saúde e assistência sob a rubrica da seguridade social, para consolidar mecanismos de financiamento e estabelecer um modelo de gestão capaz de tratar as especificidades de cada área, a fim de manter um espírito geral de proteção universal, democrática, distributiva e não estigmatizadora (VIANNA, 1999)¹⁴.

O Economista Reinhold Stephanes¹⁵, que escreveu o livro *Reforma da Previdência sem segredos*, descreveu as diversas propostas que sugeriam a reestruturação do sistema previdenciário. Entre as proposições existentes no período, que sugeriam modelos diferenciados para a solução dos problemas, Stephanes destaca três – cada uma delas de grupos distintos e com visões diversas –, que são o modelo do *instituto liberal*, o modelo do *Partido dos Trabalhadores* e a *proposta apresentada pelo governo* naquele período.

Segundo Stephanes, cada um dos modelos apresentava alternativas para alterar o regime de previdência. Entre essas alternativas ressaltamos as seguintes.

O modelo do *instituto liberal* estabelecia um sistema privado, com regime de capitalização, objetivando criar relação entre benefício e contribuição. Segundo esse modelo, cabe ao Estado a função assistencial e garantidora de renda mínima àqueles que, mesmo submetidos ao sistema, não conseguissem contribuir de forma suficiente para dele usufruir, ou que, conseguindo contribuir, não obtenham rendimentos necessários a essa cobertura pelo fundo de pensão ao qual estejam vinculados.

De acordo com Stephanes, as características básicas desse modelo seriam:

- sistema universal, com tratamento igual para todos os trabalhadores, sem distinção de categorias;
- estabelecimento da aposentadoria por idade: 65 anos para o homem e 60 anos para a mulher;
- cada pessoa deve pagar a própria conta: a contribuição é definida, compulsória e exclusiva do trabalhador;
- o trabalhador também contribuirá para um fundo específico para a saúde;

12 GIAMBIAGI, Fabio; OLIVEIRA, Francisco e B; BELTRÃO, Kaizo I. Alternativas de reforma da previdência social: uma proposta. Rio de Janeiro: BNDES, 1996.

13 MOHN E SOUZA, Paulo Fernando. Reforma da Previdência no Governo Lula. PRISMAS: Dir., Pol. Pub. e Mundial., Brasília, v.3, n, 2, p. 5, jul/dez.2006.

14 VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil. Rio de Janeiro: Cortez/UERJ, 2001, p. 173-195..

15 STEPHANES, Reinhold. Reforma da Previdência. Rio de Janeiro/RJ. Record. 1999.

- a contribuição da empresa seria eliminada: parte dela se incorporaria ao salário do trabalhador e a incentivos para aumentar o nível de emprego e reduzir custos de mão-de-obra;
- os benefícios são variáveis, não garantidos, pois dependem da participação de cada cotista no fundo de capitalização e do desempenho de suas aplicações;
- opção ao cotista de uma aposentadoria antecipada, a partir de certo número de anos de contribuição para o fundo, desde que o total de cotas acumuladas seja maior do que o necessário para aquisição de renda de aposentadoria.
- o trabalhador poderá fazer um seguro complementar, mediante contribuições adicionais.

Ainda segundo Stephanes, o custo da transição do sistema anterior para o novo sistema seria assumido pelo Estado, que se responsabilizaria pelo restante dos benefícios até o momento em que fosse concedido e garantiria uma renda mínima aos contribuintes do novo sistema que não conseguissem acumular, durante sua vida laboral, poupança suficiente.

O Partido dos Trabalhadores apresentou uma proposta derivada de uma proposição do Deputado Federal Eduardo Jorge, que basicamente defendia a instituição de um regime básico universal, compulsório, de repartição simples, com o acréscimo de um regime complementar, facultativo, de capitalização individual, administrado pela União, que apresentava as seguintes características:

- vinculação ao salário mínimo dos tetos de contribuição e de benefício, bem como do reajuste dos benefícios;
- redução da idade para aposentadoria do homem para 60 anos, igualando-a à da mulher;
- criação da aposentadoria por tempo de trabalho;

As regras propostas pelo PT visavam principalmente o ingresso da reforma no mercado de trabalho após a aprovação da PEC, ou seja, após 35 anos de promulgação da referida reforma.

O governo Federal, ou seja, o Poder Executivo, na pessoa do presidente Fernando Henrique Cardoso, apresentou uma proposta que visava aprimorar o sistema que existia no momento, mantendo o modelo clássico de repartição. Em 1995, o governo apresentou sua proposta, a partir da PEC n.º 33/1995, que compreendia fundamentalmente a desconstitucionalização das regras previdenciárias, mantendo o Regime dos Militares;

igualaria os critérios dos regimes do setor público, nas três esferas de governo, ao regime do INSS, via lei complementar; e constitucionalizaria a previdência complementar.

Nas discussões no Congresso Nacional, as forças internas trataram de levar o governo a atenuar a proposta, mantendo o Regime dos Militares, o Regime Geral de Previdência Social e o Regime para o Setor Público, adotando os mesmos critérios de concessão de benefícios para toda a área pública, criando o fundo de pensão complementar facultativo, capitalizado, organizado de forma autônoma, no caso do serviço público.

Na proposta do governo destacam-se:

- idade mínima para aposentadoria, (60 anos para homens e 55 para mulheres), com exigência cumulativa de tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 para mulheres), em substituição ao tempo de serviço;
- facultou ao setor público, nos três níveis do governo, instruir regimes complementares, com a condição de adotarem para seus servidores o mesmo teto de benefícios do regime geral;
- autorizou a criação de fundos integrados por recursos provenientes de contribuições, bens, direitos e ativos de qualquer natureza, com objetivo de assegurar receitas para o pagamento de benefícios.

Após todos os debates, o governo FHC optou por uma reforma segundo a visão do modelo clássico, objetivando corrigir erros e distorções e introduzindo conceitos doutrinários.

Stephanes apresentou um quadro com as principais diferenças de cada uma das propostas, que utilizamos e ampliamos, conforme demonstrado a seguir.

QUADRO 1

TRÊS PROPOSTAS		
INSTITUTO LIBERAL	PT	GOVERNO
Sistema universal, privado, com regime de capitalização e tratamento igual para todos os trabalhadores.	Regime básico universal, compulsório, de repartição simples.	Mantém o modelo clássico de repartição simples universal; o Regime dos Militares; o Regime Geral da Previdência Social e o Regime do Setor Público, com uniformização de regras.
Aposentadoria por idade: 65 anos para homens e 60 para mulheres	A aposentadoria do homem é reduzida para 60 anos, igualando-se à da mulher.	Idade mínima para a aposentadoria (60 anos para homens e 55 para mulheres), com exigências cumulativas de tempo de contribuição (35 anos), em substituição ao tempo de serviço.
Contribuição definida, compulsória e exclusiva do trabalhador, que também contribui para um fundo específico para a saúde.	Vinculação dos tetos de contribuição e de benefício, bem como o reajuste dos benefícios, ao salário mínimo.	
Elimina a contribuição da empresa, cuja parte será destinada a melhorar o salário do trabalhador e a incentivar o aumento do nível de emprego e a redução de custos de mão-de-obra.		
Aposentadoria antecipada, a partir de certo número de anos de contribuição para o fundo, desde que o total de cotas acumuladas seja mais do que o necessário para a aquisição de renda de aposentadoria.	Criação de aposentadoria por tempo de trabalho (outro nome para aposentadoria por tempo de serviço).	
O trabalhador poderá fazer um seguro complementar, mediante contribuições adicionais.	Um regime complementar, facultativo, de capitalização individual, administrado pela União.	Um regime complementar facultativo, capitalizado, organizado de forma autônoma, em que o setor público pode instituir regimes complementares, com a condição de adotarem para seus servidores o mesmo teto de benefícios do regime geral.
O Estado arca com o estoque de benefícios já concedidos e garante uma renda mínima aos contribuintes.	As regras valem somente para os que ingressarem no mercado de trabalho após a aprovação da reforma.	Regras de transição para os que ainda não implementaram as condições para a aposentadoria.

Fonte: STEPHANES, Reinhold. Reforma da Previdência. Rio de Janeiro/RJ. Record. 1999. Pp. 144.

O Partido dos Trabalhadores sempre apresentou uma proposta alternativa de previdência, perseguindo sua orientação socialista e de esquerda, defendendo idéias como a fixação de limite para a acumulação de aposentadorias com remunerações. A posição proposta pelo PT pode ser constatada na Nota Técnica da Assessoria Técnica de Bancada da Liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados em outubro de 1999, que dispunha:

Para identificar-se o grau de identidade entre esse modelo de previdência e a proposta defendida pelo PT, é importante levar em conta que o PT se opôs à reforma do governo federal. Rejeitou-se a concepção central, onde se substituiu o direito à aposentadoria por tempo de serviço por aposentadoria por tempo de contribuição, acompanhada de requisito de idade mínima, com efeitos imediatos para os servidores públicos e segurados do INSS, com regra de transição mínima, colhendo já os segurados filiados em fase de aquisição de direitos. E em nenhum momento da sua apreciação foram aceitas as propostas de emenda apresentadas pela Oposição, em especial o PT, que jamais aceitou a implementação de mudanças, de qualquer espécie, que atingissem os atuais segurados, propondo modelo alternativo de reforma à proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso. **Assim, o texto aprovado não guarda identidade com as propostas defendidas pelo PT.** Nem, tampouco, com a Proposta de Emenda Constitucional n.º 172/93, do Dep. Eduardo Jorge, que tramitou apensada à PEC n.º 33/95, em sua primeira apreciação pela Câmara dos Deputados. (grifo meu)¹⁶

O Partido dos Trabalhadores defendeu ainda a instituição de aposentadoria por tempo de serviço, sem requisito de idade mínima, tanto para servidores quanto para segurados do INSS; Regime básico unificado de previdência para todos os trabalhadores, inclusive servidores civis e militares, magistrados e agentes políticos, com a adoção de um sistema de previdência complementar público, facultativo, a fim de garantir a complementação das aposentadorias acima do teto fixado para esse regime; Regime de previdência complementar aberto, público, para quaisquer trabalhadores que a ele quisessem aderir, bem como regimes de previdência complementar fechados, públicos, para complementação das aposentadorias dos servidores. O PT defendeu também que quaisquer mudanças só se aplicassem para os futuros segurados. Até o advento da PEC n.º 40/2003, o Partido dos Trabalhadores nunca tinha aceitado a contribuição de aposentados e pensionistas, como dispõe a nota técnica:

16 Nota Técnica da Assessoria Técnica de Bancada da Liderança do Partido dos Trabalhadores. Outubro/1999. <http://www.pt.org.br/assessor/ntprevid99.htm>. pp. 4.

Nem a proposta do PT nem a proposta do Dep. Eduardo Jorge previam contribuição de aposentados e pensionistas. A proposta do Dep. Eduardo Jorge previa, no art. 195, a contribuição da população em geral, para o custeio da seguridade social, sem adentrar nas especificidades de uma contribuição de inativos e pensionistas para custeio de aposentadorias ou pensões. E o PT sempre se posicionou contra essa previsão, desde que o Executivo Federal tentou, em 1995, pela primeira vez aprovar essa cobrança. Nas seis vezes em que foi apreciada essa possibilidade, o PT votou contra, tanto na Câmara quanto no Senado. A aprovação do requisito de tempo de contribuição para a aposentadoria tornou ainda mais incoerente a cobrança de contribuição dos aposentados e pensionistas. O PT, juntamente com o PDT, PSB e PC do B foi autor de uma das ações de inconstitucionalidade julgadas pelo STF, que acarretaram a suspensão da cobrança de contribuição dos servidores aposentados da União. Também foi contestada pelo PT a fixação de contribuições progressivas e confiscatórias, com objetivo de viabilizar o ajuste fiscal à custa da redução dos proventos e remunerações dos servidores.¹⁷

Como se observar, o Partido dos Trabalhadores, bem como os partidos de direita, liberais, tinham propostas elaboradas e estabelecidas para a implantação e discussão de uma reforma da previdência. Nessas duas propostas, muitos pontos são conflitantes e muitas vezes antagônicos, o que gerou no Plenário da Câmara, muitas discussões em relação ao tema.

¹⁷ Ibid. pp. 5.

5 VOTAÇÕES DAS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA

A primeira Reforma da Previdência a ser analisada é concernente ao primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, sob a égide da PEC n.º 33/1995, tendo sido aprovada em 1998. A segunda é relativa ao governo de Lula, e se concretizou por meio do envio da PEC n.º 40/2003, transformada em norma legal posteriormente.

Objetivando conferir rigor sistêmico à esta pesquisa, foi utilizado o sistema de votação nominal com o registro dos votos em painel. Segundo Figueiredo e Limongi (1995a: 516), "os partidos políticos apresentam grau de coesão interna suficiente para tornar a ação do plenário previsível". Visando analisar essa previsibilidade, foram selecionadas as votações com registro em painel.

Como em toda PEC, a aprovação da matéria requeria o apoio de, no mínimo, 3/5 dos parlamentares, em duas votações em cada uma das duas casas do Congresso; em cada uma das votações, a PEC tinha que passar pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), sendo que, na Câmara dos Deputados, passava por uma Comissão Especial que analisava o mérito da proposta. Vale lembrar que era uma reforma que apresentava muitas situações intermediárias, já que as PEC dispunham de vários artigos, alíneas e incisos, havendo muitas variantes a serem discutidas. Em outras palavras, um parlamentar poderia concordar em um assunto e discordar de outro, que, em princípio, pudesse apresentar o mesmo teor. Em função de determinação constitucional, as votações foram nominais, exigência que se estende às emendas destacadas para votação em separado. Em ambos os casos, as deliberações do plenário dependem de manifestação de 3/5 dos parlamentares. Houve dois tipos de destaques para votação em separado: emendas ao texto destacadas para serem votadas separadamente e destaques para votar separadamente parte dos textos. O primeiro caso se tratava de votação de uma emenda, e o segundo de votação de um DVS¹⁸. A distinção é importante porque as exigências para obtenção dos 3/5 de votos favoráveis são invertidas de um caso para o outro. Uma emenda visa a alterar parte do texto previamente aprovado, que passa a ser o *status quo*. Portanto, os custos de reunir a maioria exigida recaem sobre quem defende a emenda. Se os votos favoráveis são inferiores a 3/5, a emenda será rejeitada, e o texto aprovado, mantido. No caso de um DVS, destaca-se uma parte do texto para ser votada separadamente, isto é, a parte destacada não será votada juntamente com o restante do texto. Com a apresentação do DVS, a

18 Destaque para Votação em Separado, conhecido como DVS, é o recurso pelo qual pode ser votada em separado parte da proposição submetida ao exame da Câmara dos Deputados. Retira parte da proposição a ser

maioria tem que confirmar seu apoio à parte destacada, e o objetivo de quem apresenta o destaque – a retirada do texto destacado da emenda constitucional – será alcançado se o destaque receber menos de 307 votos. Cabe a quem defende o texto original reunir a maioria qualificada exigida para a aprovação da matéria.

O fato de as votações serem nominais impede que os proponentes das reformas constitucionais lancem mão de votações simbólicas. Os parlamentares são forçados a se manifestar publicamente sobre a matéria em questão. Além disso, devem se manifestar não apenas sobre o “pacote” montado pelos defensores da matéria, como também sobre os destaques apresentados pela oposição. A oposição, como era de se esperar, usa os destaques para “*abrir o pacote*” montado e, com isso, aumentar os custos da aprovação da medida. Isto é, a oposição procura trazer para votação os destaques que forcem a manifestação do plenário sobre matérias politicamente inviáveis.

Por isso mesmo, na época da votação da PEC n.º 33/1995, a estratégia da oposição por excelência era o DVS de partes do texto que impunham cortes imediatos de benefícios. A utilização do DVS multiplicava o número de vezes que os defensores da reforma tinham que enfrentar situações politicamente adversas. Como veremos adiante, uma das batalhas travadas ao longo da votação da reforma da previdência na Câmara dos Deputados se deu justamente em torno do número de destaques a serem votados pelo plenário.

Em resumo, as dificuldades experimentadas pelo governo para aprovar a reforma da previdência não devem ser automaticamente creditadas a presumíveis deficiências do sistema político brasileiro, mas de toda uma estrutura contextual que viabilizava maiores dificuldades para a tramitação da matéria.

5.1 PEC N.º 33/1995

Quando do encaminhamento da mensagem original do Executivo para a Comissão de Constituição e Justiça acerca da PEC- n.º 33A/95, esta dispunha exclusivamente sobre o Sistema Previdenciário; no entanto, no decorrer de sua tramitação na Câmara dos Deputados, sofreu grandes e profundas intervenções.

A partir da criação da Comissão Especial que tinha a função de analisar o mérito da matéria, houve pouco interesse por parte do governo em definir os nomes que comporiam a Presidência e a Relatoria da referida Comissão. Para presidente, foi escolhido o Deputado Jair

votada, a qual deverá ir a votos posteriormente, e só voltará a integrar o texto principal se for aprovada nesta votação em separado.

Soares (PFL/RS), e como relator o Deputado Euler Ribeiro (PMDB/AM); ambos eram bastante sensíveis às pressões pela manutenção do *status quo* do regime existente¹⁹.

A oposição, principalmente o PT, montou uma estratégia de “desmonte” da proposta original, debatendo exaustivamente todos os pontos e forçando sucessivas negociações e recuos por parte do governo. Após esse período, o Presidente da Comissão Especial renunciou; Em consequência a Comissão é dissolvida e a discussão passa para o Plenário da Câmara. Nesse ínterim, foi nomeado como relator da matéria o deputado Michel Temmer (PMDB-SP), para resgatar parte da proposta original, porém, com ferrenha oposição à matéria, os principais pontos da proposta foram derrotados no Plenário da Câmara dos Deputados e, posteriormente, encaminhados para serem votados no Plenário do Senado. Houve uma mobilização por parte do governo no Senado a fim de resgatar os pontos retirados do texto em sua passagem pela Câmara dos Deputados, o que, cabe destacar, foi realizado com certo sucesso, tendo a proposta retornado à Câmara para ser votada em segundo turno. O relator da PEC, senador Beni Veras, elaborou parecer que recompunha o projeto de reforma. Todavia, o novo projeto tornou explícitos dois aspectos tratados de forma precária no projeto enviado pelo governo: a garantia do direito adquirido e as regras de transição. Além disso, introduziu algumas regras de progressividade que tornaram mais aceitáveis os cortes realizados.

19 Ibid, pp. 313;

QUADRO 2

Cronologia da Tramitação da PEC n.º 33/95 no Congresso Nacional

Início	Tramitação	Duração (em dias)
Câmara		
20-3-1995	Executivo envia emenda	9
29-3-1995	Apreciação CCJ	28
30-3-1995	Espera para instalação da CE	135
12-9-1995	Apreciação na CE (relator: Euler Ribeiro)	145
7-2-1996	Discussão e votação substitutivo Euler	28
21-3-1996	Discussão e votação emenda Temer	15
22-3-1996	Apresentação DVS e recurso ao STF	53
15-5-1996	Votação DVS e emendas	34
17-7-1996	Votação 2º turno	28
Total		475
Senado		
18-7-1996	Apreciação na CCJ (relator: Beni Veras)	405
4-9-1997	Discussão e votação em 1º turno e DVS	21
25-9-1997	Discussão e votação em 2º turno e DVS	14
Total		440
Câmara		
9-10-1997	Apreciação na CCJ	62
11-12-1997	Apreciação na CE (relator: Arnaldo Madeira)	59 ¹
11-2-1998	Discussão e votação parecer Madeira e DVS	92
13-5-1998	Votação em 2º turno DVS não votados até 23-6-1998	40
Total		253

¹ Inclui 31 dias de recesso parlamentar.

Apud. FIGUEIREDO & LIMONGI. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. pp. 203.

A Reforma da Previdência nesse período, sob o abrigo da PEC n.º 33/95, demonstrou-se excessivamente longa. Durou quase uma legislatura (1.358 dias, entre 1995 e 1998) e foi promulgada pela Emenda Constitucional n.º 20, de 16 de dezembro de 1998, que, diferentemente da proposta original, apresentava alterações substanciais no sistema previdenciário, principalmente em busca de um maior equilíbrio financeiro da previdência social.

A coalizão eleitoral de apoio a Fernando Henrique era formada pelo PFL, PSDB e PTB, que juntos conquistaram 182 cadeiras, número, entretanto, incapaz de garantir apoio majoritário à agenda do Presidente e conseqüentemente à Reforma da Previdência. Nesse período, FHC, utilizando de diferentes recursos que recobriram trocas de favores de distinta natureza²⁰, ampliou sua base governamental, incorporando o PMDB e o PPB; chegou a 377 deputados, agregando à sua base maioria necessária para aprovação da Reforma da Previdência. Contudo, como analisaremos logo abaixo, a situação do governo ainda assim não era nada favorável.

Pela agenda proposta pelo Executivo em 1995, além da reforma da previdência, outras PEC estavam em discussão no Congresso, reformas relacionadas às questões administrativas e tributárias e reformas econômicas. Naquele momento, também se discutiu a Emenda da reeleição, que tinha sido apresentada pelo PFL já no início de 1995. Uma das características da PEC n.º 33/95 estava na pluridimensionalidade²¹, ou seja, impingia significativas perdas, tais como retirada de direitos individuais, intervenção no Poder Judiciário e ajuste de contas públicas. Segundo Melo e Anastasia, o governo subestimou a resistência que enfrentaria no Congresso e perante a sociedade, “a reforma implicava mudanças nos fundos de pensão, no regime geral da previdência social, e no dos servidores públicos” (MELO, 2002:134). A PEC logo foi desmembrada pelo relator da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) em quatro diferentes emendas constitucionais (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; MELO 2002), contribuindo para que líderes de coalizão se unissem contra a reforma. O Executivo sofreu oito derrotas, todas relacionadas com as votações de Destaque para Votação em Separado, os famosos DVS, e amargou também três derrotas na Comissão de Constituição e Justiça.

Diante de tal situação não se esperava outra coisa a não ser a resistência ferrenha ao projeto. O Partido dos Trabalhadores também estava empenhado em não deixar que a referida

20. Tais como distribuição de cargos para indicações dos partidos; indicação de recursos do Orçamento Geral da União para as bases de apoio do partido no estado.

21 MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima. A reforma da previdência em dois tempos. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, n.º 2, 2005, pp. 312.

reforma vingasse; usou de todos os artifícios constitucionais e regimentais para protelar, evitar e modificar o projeto original.

Após o desmembramento da proposta na Comissão Especial, o governo, percebendo a dificuldade em que se encontrava, tratou de sinalizar em direção a uma negociação com a oposição, reação que foi bloqueada imediatamente pelo PT (MELO; 2002).

5.2 VOTAÇÕES DA PEC N.º 33/1995

Na primeira etapa de votação da PEC n.º 33/95 na Câmara, o governo e os líderes da coalizão governamental tentaram proteger o projeto, aplicando-lhe a utilização geralmente imposta a certos processos legislativos ordinários, que é a retirada do projeto da comissão e sua submissão ao Plenário. Como o governo não dispunha de muitos recursos institucionais para esse trabalho, a solução da oposição contra as estratégias do governo foi acionar o Supremo Tribunal Federal, o que acabou paralisando por um tempo a tramitação da PEC.

QUADRO 3

Resultados das votações nominais da reforma da previdência

Câmara dos Deputados, 1996

Assunto	Data	Autoria (partido)	Resultado para o governo	Votos	
				Sim	Não
SUB Euler	6-3-1996	PMDB	Derrota	294	190
EFS ¹	20-3-1996	PMDB ²	Vitória	152	311
EME 6 Temer	21-3-1996	PFL-PSDB-PMDB	Vitória	349	139
DVS 4	15-5-1996	PT	Derrota	309	145
DVS 6	15-5-1996	PCdoB	Vitória	331	117
EME 14	15-5-1996	PDT	Vitória	138	300
DVS 24	22-5-1996	PPB-PL	Derrota	195	157
DVS 26	22-5-1996	PCdoB-PSB-PT	Derrota	300	150
DVS 48	22-5-1996	PPB-PL	Derrota	269	175
EME 64	28-5-1996	PPB-PL	Vitória	130	307
DVS 71	28-5-1996	PCdoB-PT	Vitória	393	52
EME 12	28-5-1996	PDT	Vitória	131	303
EME 85	29-5-1996	PCdoB-PT	Vitória	120	323
DVS 100	29-5-1996	PCdoB-PT-PSB	Vitória	349	104
EME 17	29-5-1996	PT	Vitória	108	302
EME 123	29-5-1996	PCdoB-PSB-PT-PDT	Vitória	106	295
DVS 133	30-5-1996	PT-PCdoB	Derrota	298	115
DVS 140	11-6-1996	PCdoB-PT	Vitória	311	111
DVS 153	12-6-1996	PPB	Vitória	333	105
DVS 158	12-6-1996	PCdoB	Vitória	308	116
DVS 148	12-6-1996	PCdoB-PT	Derrota	271	140
EME 156	12-6-1996	PCdoB-PSB-PT-PDT	Vitória	105	266
DVS 173	12-6-1996	PDT	Derrota	262	122
DVS 195	19-6-1996	PCdoB-PSB-PT	Vitória	333	108
DVS 199	19-6-1996	PCdoB-PT	Vitória	310	136
DVS 204	19-6-1996	PPB	Derrota	307	130
EME 16	19-6-1996	PPB	Vitória	147	255
EME 23	19-6-1996	PT	Vitória	85	286
EME 220	19-6-1996	PT	Vitória	97	249
2º turno	17-7-1996	Proposta da Câmara	Vitória	317	137

Fontes: *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

¹ Concessão de efeito suspensivo.

² Com assinaturas de 176 outros parlamentares de vários partidos.

Apud. FIGUEIREDO & LIMONGI. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. pp. 213.

Analisando e contabilizando os dados descritos no quadro n.º 3 acima, das 230 emendas apresentadas à PEC n.º 33, apenas 15% foram de partidos governistas. Seis dessas emendas foram do PPB (que ainda não fazia parte do governo), e o restante de outros partidos. O deputado Arnaldo Faria de Sá conseguiu aprovar três destaques que objetivavam impedir a extinção de benefícios. Foram derrotados outros dois que ampliavam benefícios a aposentados e pensionistas.

Conforme se constata no Quadro n.º 2, o Partido dos Trabalhadores usou com grande propriedade o artifício dos destaques. Como, por força regimental, as votações são nominais, os deputados ficaram impedidos de lançar mão de votações simbólicas e, portanto, foram forçados a se manifestarem publicamente sobre a matéria ou sobre o destaque em questão:

Além disso, terão que se manifestar não apenas sobre o “pacote” montado pelos defensores da matéria, como também sobre os destaques apresentados pelos opositores. Este como é de se esperar, usarão os destaques para “abrir o pacote” montado e com isso aumentar os custos da aprovação da medida. Isto é, os opositores procurarão trazer a voto destaques que forcem a manifestação do plenário sobre matérias politicamente inviáveis.²²

O Partido dos Trabalhadores (Quadro n.º 3), sozinho ou em composição com outros partidos, apresentou 14 destaques, demonstrando cabalmente sua posição contrária à matéria e estabelecendo uma orientação divergente do texto apresentado pelo governo. O PT orientou sua base a estabelecer oposição firme contra a PEC e contra as propostas que, em seu entendimento, feriam os interesses dos trabalhadores dos setores privados e públicos, sendo contundente em seus discursos, em plenário e na mídia, contra a matéria.

²² Ibid. pp. 199.

QUADRO 4

VOTAÇÃO DA PEC n.º 33/1995			
PT			
Votação	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
DVS n.º 4	1	48	0
DVS n.º 14	40	0	0
DVS n.º 24	0	49	0
DVS n.º 26	0	50	0
DVS n.º 48	0	49	1
Destaque n.º 64	48	0	0
Aprovação da Emenda Aglutinativa n.º 7	47	0	1
Rejeição da Emenda Aglutinativa n.º 12	47	1	0
Aprovação da Subemenda Aglutinativa n.º 6	48	0	0
DVS n.º 85	46	0	0
DVS n.º 100	47	0	0
DVS n.º 104	46	0	0
Rejeição da Emenda Aglutinativa n.º 17	47	0	0
DVS n.º 123	47	0	0
DVS n.º 133	0	44	1
DVS n.º 140	45	0	1
DVS n.º 148	0	44	0
DVS n.º 154	0	44	0
DVS n.º 158	0	44	0
DVS n.º 156-A	42	0	0
DVS n.º 173	0	44	0
DVS n.º 195	0	47	0
DVS n.º 199	0	47	0
DVS n.º 204	0	46	0
DVS n.º 215	39	0	0
Rejeição a Subemenda n.º 16	43	0	0
DVS n.º 222	48	0	0
Rejeição a Subemenda n.º 23	47	0	0
DVS n.º 220	47	0	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 49	0	45	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 2	0	43	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 53	45	0	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 54	48	0	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 5	47	0	1
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 6	47	0	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 39	47	0	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 11	46	0	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 56	46	0	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 57	49	0	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 55	46	0	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 15	45	0	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 20	44	0	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 62	44	0	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 38	42	0	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 29	44	0	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 61	46	0	0
Rejeição a Emenda Aglutinativa n.º 58	45	0	0
DVS n.º 4	0	45	0
DVS n.º 9	0	43	0
DVS n.º 2	35	5	2
Redação Final	0	49	0

Fonte: Site da Câmara dos Deputados.

Segundo Anastasia, na votação da PEC n.º 33 os partidos da base parlamentar e suas bancadas demonstravam tendência em votar disciplinadamente, e mesmo o Partido dos Trabalhadores, como se pode constatar no Quadro n.º 3 acima, votava conforme orientação do líder²³. O entendimento nesse caso é de que uma composição partidária disciplinada afeta o sucesso na aprovação de medidas de interesse do Executivo ou da oposição. Por isso, a disciplina e a fidelidade dos parlamentares às suas lideranças e às suas orientações são fatores importantes para o sucesso do encaminhamento de votação de uma matéria, ainda mais matérias de cunho de mudança constitucional que exigem quorum qualificado e maior empenho por parte de quem deseja ver sua matéria aprovada, já que uma taxa de disciplina reduzida, por exemplo, pode transformar uma coalizão majoritária em minoritária e colocar a perder todo um trabalho sobre uma proposição, em princípio, vitoriosa.

5.3 PEC N.º 40/2003

A proposta apresentada pelo governo Lula em 2003 seguiu os passos da reforma implementada por seu antecessor FHC, tendo sido aprovado na Câmara uma reforma que significava grandes perdas por parte dos servidores aposentados e pensionistas do serviço público. A referida proposta não sofreu nenhum tipo de contratempo nas votações mais importantes, tendo sido aprovada sem significativas alterações.

Entre as mudanças mais importantes destacam-se: o fim da aposentadoria proporcional, bem como um redutor de 5% ao ano a partir de 2006, para as pessoas que demonstrassem desejo de aposentar antes da idade mínima; diferenciação nos reajustes de ativos e inativos para os futuros servidores (nesse diapasão ainda manteve a paridade para aqueles que obtiveram a aposentadoria integral); instituição da cobrança de contribuição dos inativos; aprovação do desconto de 30% no valor das pensões concedidas após a promulgação da reforma; definição de requisitos para obtenção de aposentadoria integral para os atuais servidores; fim da integralidade e estabelecimento do valor máximo a ser pago (os beneficiários que quisessem obter benefícios maiores teriam a possibilidade de recorrer aos fundos de previdência complementar fechado)²⁴. Segundo Zylberstajn, “nenhuma tentativa de reforma da previdência conseguiu tanto, em tão pouco tempo”²⁵.

23 MELO, Carlos Ranulfo. ANASTASIA, Fátima. A reforma da previdência em dois tempos. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, n.º 2, 2005, pp. 301 a 332.

24 Ibid, pp. 308;

25 ZYLBERSTAJN, Hélio. (2003) Não é Pouco. O Estado de S. Paulo, 7 de agosto.

Nem Lula nem FHC conseguiram uma coalizão eleitoral majoritária. Na eleição de Lula em 2002, os partidos de sustentação da campanha foram PT, PR, antigo PL, PC do B e outros partidos que, em segundo turno, somaram-se à base de sustentação do governo (PTB, PSB, PPS, PDT, PV), que obteve, após a vitória, um conjunto de 218 assentos na Câmara. No entanto, no ato da posse dos Deputados, por força das migrações partidárias, contava com 248 cadeiras. Objetivando garantir a maioria qualificada, o governo recorreu a diversas barganhas políticas que incluíram trocas de favores e postos na administração federal, atraindo o PMDB. Quando do início das votações da PEC n.º 40, o bloco de apoio ao governo já somava 327 deputados, sofrendo alterações ao longo do período, em função das situações que se configuravam nos acordos dentro do parlamento.²⁶

Na PEC n.º 40, o governo Lula concentrou toda sua energia política em acordos para atingir sucesso na condução da reforma da previdência do setor público, objetivando evitar os erros cometidos por seu antecessor, ou seja, evitou propor várias matérias ao mesmo tempo no Congresso e cuidou para que elas fossem conduzidas por líderes da base do governo. Com essa estratégia, Lula isolou os servidores, que já tinha perdido um aliado, o próprio PT, que já não defendia algumas propostas do interesse da categoria, e atraiu a Força Sindical e a Central Única dos Trabalhadores para a sua proposta, com a oferta de combater os privilégios e a promessa de defesa da equidade. “Assim, enquanto Fernando Henrique uniu os diversos públicos atentos contra sua proposta, Lula procurou dividi-los”.²⁷

Outro trunfo do governo Lula foi trocar um projeto de autoria do Ministro Ricardo Berzoini por outro que tinha o apoio dos governadores. O governo conseguiu a proeza de unir a reforma da previdência com a reforma tributária, fazendo dos governadores aliados de primeira hora na defesa da reforma da previdência, já que o sucesso de uma poderia viabilizar o sucesso da outra e vice-versa. Como os governadores tinham interesse na reforma tributária, o jeito era trabalhar para que seus partidos na Câmara apoiassem a reforma da previdência.

Na PEC n.º 40, a Comissão que cuidava da reforma foi presidida por um deputado claramente favorável à proposta do governo, Roberto Brant, do PFL, e a relatoria coube a José Pimentel, do PT.

Uma das diferenças mais marcantes entre a reforma de 1995 e a de 2003 é a utilização dos DVS, uma vez que o emprego do referido artifício pode, e muito, alterar a tramitação de uma proposição, pois através dele a oposição pode destacar partes do texto aprovado e obrigar

26 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2.ª Edição. Rio de Janeiro/RJ. Editora FGV. 2001.

27 MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima. A reforma da previdência em dois tempos. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, n.º 2, 2005, pp. 312.

o governo a expor sua base em votações polêmicas. Como fica a cargo do governo confirmar a maioria qualificada, aumentam as chances de sucesso da oposição, que, nesse caso, necessita de dois quintos, mais um, dos votos para exercer seu poder de veto; e foi o que o PT fez com grande propriedade no período da tramitação da PEC n.º 33. Tal mecanismo, no entanto, não estava mais disponível para a oposição quando da votação da PEC n.º 40, já que a Câmara dos Deputados alterou a regra de utilização do DVS ²⁸.

Outro fator que contribuiu para que a PEC n.º 40 passasse com menores dificuldades pela Câmara foi a falta de convergência nos encaminhamentos dos dois principais partidos de oposição, o PFL e o PSDB, cabendo quase que exclusivamente ao PFL o enfrentamento solitário nas trincheiras da oposição, tendo em vista que o PSDB tinha certa empatia com a proposta apresentada pelo governo Lula, pois grande parte do texto apresentava, em linhas gerais, os mesmos princípios que nortearam a proposta no governo anterior, FHC. O governo teve que fazer concessões à oposição, tais como a alteração de 50% para 30% do redutor que foi aplicado sobre a parcela das pensões disponibilizadas pelo servidor público, quando essas superassem o teto de R\$ 2.400,00. Outra concessão diz respeito à flexibilização das condições para aposentadoria integral, reduzindo de dez para cinco anos o tempo de permanência desse servidor no último cargo. Mais um ponto favorável ainda foi o aumento do teto de isenção de contribuição, de R\$ 1.200,00 para R\$ 1.440,00, para os servidores públicos aposentados e pensionistas da União.

28 Ibid, pp. 313.

5.4 VOTAÇÕES DA PEC N.º 40/2003

QUADRO 5

VOTAÇÃO DA PEC n.º 40/2003			
PT			
Votação	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
Aprovada a Emenda Aglutinativa Substitutiva Global nº 4	80	3	0
Rejeitada a Emenda Aglutinativa nº 1	0	88	3
Rejeitada a Emenda Aglutinativa nº 3	0	80	0
Aprovada a Emenda Aglutinativa nº 7	92	0	0
Manutenção de dispositivo	89	3	0
Manutenção de expressão	87	0	0
Manutenção de expressão	88	0	0
Manutenção de texto	77	3	0
Aprovada a Emenda Aglutinativa nº 8	85	3	1
Aprovada a Emenda Aglutinativa nº 11	85	0	0
Aprovada a Proposta de Emenda à Constituição nº 40	80	4	6

Fonte: Site da Câmara dos Deputados.

Das votações realizadas na PEC n.º 40, foram analisadas seis Emendas Aglutinativas (EA) ²⁹, sendo quatro delas DVS, uma Emenda Aglutinativa Global (EGA n.º 4). Contudo o DVS 3, que se dispunha a excluir as chamadas “verbas indenizatórias” do cálculo do teto salarial do funcionalismo, foi derrotado. O PFL apresentou posição contrária nos DVS n.º 7 e 9, que propunham manter o pagamento integral das pensões disponibilizadas pelos funcionários públicos, e às EA n.º 1 e 3, sugerindo a supressão da contribuição dos inativos.

O governo foi favorável ao substitutivo da PEC n.º 40, ou seja, ao EAG n.º 4 e ao projeto no segundo turno, vencendo todas as votações analisadas, entre elas as seguintes: EA n.º 1, 378 a 76; EA n.º 3, 356 a 54; EA n.º 4, 358 a 126, com 28 abstenções; DVS n.º 7, 326 a 163, com 23 abstenções; DVS n.º 9, 361 a 104, com 9 abstenções; e no segundo turno, 357 a 123, com 6 abstenções. O governo registrou votos do PFL, além de outros partidos em todas as votações, votos esses essenciais à derrota do DVS n.º 7, à aprovação do EA n.º 4 e à aprovação da PEC em segundo turno. Nesses três momentos, houve significativos votos contrários na base do governo – 65, 89 e 82 –, parlamentares se ausentaram ou votaram contra, respectivamente.

Como se pode depreender do Quadro n.º 5, na votação da PEC n.º 40, todos os partidos apresentaram altas taxas de indisciplina, especialmente o Partido dos Trabalhadores. Para Melo e Anastasia (2005), “a disciplina média, medida pelo índice de fidelidade, foi de 80,7%, com o percentual de deputados que seguiram a posição do Executivo oscilando entre 72,7% e 88,7%”. Segundo os autores, foi o pior desempenho da base aliada, comprovado principalmente quando se verifica a votação da contribuição dos inativos.

29 Emenda aglutinativa (EA) é uma espécie de emenda à proposição que se propõe a fundir textos de outras emendas, ou a fundir texto de emenda com texto de proposição principal. Muito usada no momento da votação de proposições em plenário.

QUADRO 6

Disciplina Partidária (Percentual de Deputados que Acompanham a Votação do Líder) na Votação da Reforma da Previdência durante o Governo Lula

Partido ¹	Percentual de deputados fieis à posição do líder						Fidelidade média
	EA n.º 1	EA n.º 3	EA n.º 4	DVS 7	DVS 9	ST	
PT	90,1	88,0	86,9	96,7	84,8	87,0	88,9
PDT	78,6	78,6	64,3	100,0	71,4	42,9	72,6
PSB	89,7	72,4	82,8	62,1	82,8	85,7	79,3
PPS	100,0	88,9	94,4	94,4	100,0	89,5	94,5
PC do B	90,1	90,1	63,6	S/p ³	100,0	63,6	81,5
PV	83,3	66,7	66,7	33,3	83,3	66,7	66,7
PMDB	83,6	76,1	67,2	53,7	71,6	65,3	69,6
PTB	90,0	80,0	78,0	76,0	85,2	77,8	81,2
PL	76,9	74,4	94,9	84,6	84,6	100,0	85,9
Governo ²	88,7	80,7	80,4	72,7	82,7	79,2	80,7
PP ³	68,8	68,8	64,6	60,4	65,3	66,7	65,8
PSDB	66,1	59,3	49,1	44,1	40,0	50,9	51,6
PFL	21,7	46,4	52,2	50,7	49,3	49,3	44,9
Prona	83,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	97,2

Fonte: Site da Câmara dos Deputados.

Apud. MELO, CARLOS RANULFO. ANASTASIA, FÁTIMA. A reforma da previdência em dois tempos. pp. 315.

O governo orientou posição contrária na questão das DVS n.º 7 e n.º 9, bem como para os EA n.º 1 e n.º 3, ambos apresentados pelo PFL, propondo, no segundo caso, a supressão da contribuição dos inativos e, no primeiro, sugerindo que fosse mantido o pagamento integral das pensões deixadas pelos funcionários públicos.

O governo foi favorável à EAG n.º 4 – apresentada como um substitutivo para a PEC n.º 40 – e ao projeto no segundo turno.

Inicialmente, dos partidos que compunham a base do governo, o PDT encaminhou posição contrária à do Executivo nas votações do DVS n.º 7 e do segundo turno; o PC do B liberou sua bancada na votação referente à contribuição dos inativos. Apesar da condição oposicionista do partido, a liderança do PSDB encaminhou posição favorável ao governo em todas as votações aqui consideradas. O mesmo aconteceu com o PP, embora nesse caso a posição do partido perante o governo houvesse sido de independência. Por sua vez, PFL e PRONA recomendaram a seus deputados o voto “não” nas seis ocasiões.

O governo venceu todas as votações. Os placares foram: 378 a 76 (EA n.º 1); 356 a 54 (EA n.º 3); 358 a 126, com 28 abstenções (EA n.º 4); 326 a 163, com 23 abstenções (DVS n.º 7); 361 a 104, com 9 abstenções (DVS n.º 9); 357 a 123, com 6 abstenções (segundo turno). O governo contou em todas as votações com votos do PSDB e do PFL, decisivos na aprovação da EA n.º 4, na derrota do DVS n.º 7 e na aprovação definitiva da PEC no segundo turno.

5.5 VOTAÇÃO DO PT NAS DUAS REFORMAS – PEC N.º 33/1995 e PEC N.º 40/2003

QUADRO 7

COMO VOTOU O PT NAS DUAS PECs		
MATÉRIAS	PEC n.º 33/1995	PEC n.º 40/2003
	OPOSIÇÃO	SITUAÇÃO/GOVERNO
Tempo de Contribuição X Tempo de Serviço	CONTRA	A FAVOR
Idade Mínima	CONTRA	A FAVOR
Aposentadoria proporcional	CONTRA	A FAVOR
Contribuição dos Inativos	CONTRA	A FAVOR
Fundos de Pensão	CONTRA	A FAVOR
Teto máximo para pensão previdenciária	CONTRA	A FAVOR
Calculos da aposentadoria	CONTRA	A FAVOR

Fonte: Site da Câmara dos Deputados.

Como se pode observar no Quadro n.º 7, o Partido dos Trabalhadores, em diversos pontos das Reformas da Previdência, apresentou dois comportamentos distintos; enquanto oposição, sob o amparo da PEC n.º 33, votou contra vários itens da reforma e, no decurso da PEC n.º 40, agora governo, votou a favor dessas mesmas matérias, contra as quais tinha votado cinco anos antes.

Nesse contexto, ainda há a Nota Técnica (NT), datada de 18 de outubro de 1999, da Assessoria do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, que descrevia cabalmente a posição do PT quanto à Reforma da Previdência. Entre os principais pontos da NT destacamos:

Para identificar-se o grau de identidade entre esse modelo de previdência (**a proposta pelo Governo FHC**), e a proposta defendida pelo PT, é importante levar em conta que o PT se opôs à reforma do governo federal. Rejeitou-se a concepção central, onde se substituiu o direito à aposentadoria por tempo de serviço por aposentadoria por tempo de contribuição, acompanhada de requisito de idade mínima, com efeitos imediatos para os servidores públicos e segurados

do INSS, com regra de transição mínima, colhendo já os segurados filiados em fase de aquisição de direitos.³⁰

Segundo o PT, o texto aprovado, PEC n.º 33/95, não guarda identidade com as propostas defendidas pelo partido, tampouco com a Proposta de Emenda Constitucional n.º 172/93, do Dep. Eduardo Jorge, que tramitou apensada à PEC n.º 33/95, em sua primeira apreciação pela Câmara dos Deputados. Com a aprovação do Substitutivo apresentado pelo Relator de Plenário, Dep. Michel Temer, as emendas apresentadas pelo PT e a PEC do Dep. Eduardo Jorge foram julgadas prejudicadas, não indo à votação em Plenário.

Nessa NT, o Partido dos Trabalhadores defendeu a proposta de instituição de aposentadoria por tempo de serviço, sem requisito de idade mínima, tanto para servidores quanto para segurados do INSS. A proposta do PT previa aposentadoria por tempo de serviço após 35 anos de contribuição, observados critérios combinados de renda e idade. Defendeu ainda a idéia de um regime básico unificado de previdência para todos os trabalhadores, inclusive servidores civis e militares, magistrados e agentes políticos, com a adoção de um sistema de previdência complementar público, facultativo, para garantir a complementação das aposentadorias acima do teto fixado para esse regime. O PT defendeu regimes de previdência complementar públicos, mantidos por contribuições adicionais dos segurados. A proposta do PT admitia que a previdência complementar fosse pública ou privada e que as entidades patrocinadoras pudessem custear os planos de benefício complementar na proporção 2x1:

O PT defendeu que quaisquer mudanças só se aplicassem para os futuros segurados. **Nem a proposta do PT nem a proposta do Dep. Eduardo Jorge previam contribuição de aposentados e pensionistas.** A proposta do Dep. Eduardo Jorge previa, no art. 195, a contribuição da população em geral, para o custeio da seguridade social, sem adentrar nas especificidades de uma contribuição de inativos e pensionistas para custeio de aposentadorias ou pensões. **E o PT sempre se posicionou contra essa previsão, desde que o Executivo Federal tentou, em 1995, pela primeira vez aprovar essa cobrança. Nas 6 vezes em que foi apreciada essa possibilidade, o PT votou contra, tanto na Câmara quanto no Senado.** A aprovação do requisito de tempo de contribuição para a aposentadoria tornou ainda mais incoerente a cobrança de contribuição dos aposentados e pensionistas. O PT, juntamente com o PDT, PSB e PC do B foi autor de uma das ações de inconstitucionalidade julgadas pelo STF, que acarretaram a suspensão da cobrança de contribuição dos servidores aposentados da União. Também foi contestada pelo PT a fixação de contribuições progressivas e confiscatórias, com objetivo de viabilizar o ajuste

30 Nota Técnica da Assessoria Técnica de Bancada da Liderança do Partido dos Trabalhadores. Outubro/1999. <http://www.pt.org.br/assessor/ntprevid99.htm>. pp. 6.

fiscal à custa da redução dos proventos e remunerações dos servidores” (**grifos meus**).³¹

Como se pode depreender da Nota Técnica da Assessoria do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, instância legal que apresenta pareceres técnicos para os Deputados do Partido dos Trabalhadores, o PT sempre se posicionou categoricamente contra uma série de mudanças na Previdência. Porém, quando da votação da reforma no advento da PEC n.º 40/2003, votou a favor dessas medidas, como se pode inferir do Quadro n.º 7.

31 Ibid. pp. 6, 8.

6 CONCLUSÃO

Nesta conclusão pode-se chegar a um veredicto. O Partido dos Trabalhadores votou na PEC n.º 33/1995 diferentemente do que votou na PEC n.º 40/2003, fato que foi possível provar por meio das votações que ocorreram nesses dois períodos.

Neste trabalho, buscamos demonstrar que o Partido dos Trabalhadores mudou sua forma de votar de um período para outro, pelo menos em relação à Reforma da Previdência. Obviamente há que se considerar o lapso temporal existente entre uma reforma e outra – cerca de cinco anos separavam a conclusão das votações da PEC n.º 33/1995 e da PEC n.º 40/2003. Nesse sentido, a pergunta que se apresenta é a seguinte: Cinco anos é tempo suficiente para que um partido com a história que tinha e tem o PT mude tão radicalmente em relação à matéria decisiva para os brasileiros?

O Partido dos Trabalhadores iniciou-se como um partido de massas e de bases sociais, que defendia principalmente o interesse dos trabalhadores. Nesse grupo, incluem-se, inexoravelmente, os aposentados e pensionistas que trabalharam anos para adquirirem uma aposentadoria digna.

Enquanto oposição, vimos o PT defender com unhas e dentes os interesses dos trabalhadores, realizando oposição ferrenha à maioria das reformas previdenciárias apresentadas por vários governos e grupos políticos no decorrer de sua história; sempre apresentando uma posição firme em diversos aspectos relacionados à Previdência Social. Naquele período, lutava para a preservação e o fortalecimento do conceito de seguridade social, com proposta de administração focada em um colegiado autônomo, com a garantia da participação paritária de trabalhadores, aposentados, empregados e governo, todos indicados pelas entidades representativas e nomeadas pelo governo, após aprovação pelo Legislativo em cada esfera do governo.

Para o Partido dos Trabalhadores, o custeio da seguridade social seria, em tese, instituído sobre o lucro bruto ou a receita dos trabalhadores e demais segurados, e eram rechaçadas com veemência as propostas de taxaço ou cobrança de contribuição de aposentados e pensionistas.

No período em que era oposição, ou seja, quando não era da base do governo, o Partido dos Trabalhadores entendia que os critérios para aposentadoria passariam pela manutenção dos limites atuais de idade para aposentadoria por velhice e reintrodução da aposentadoria por tempo de serviço; após 30 anos de serviço, para mulher, e de 35 anos de serviço para o homem. Propunha também a reintrodução da aposentadoria proporcional, bem

como a possibilidade de aposentadoria com tempo de serviço inferior, desde que condicionada a fatores como idade mínima, renda e tempo de contribuição. Propunha ainda a manutenção dos direitos dos trabalhadores rurais à aposentadoria por velhice com 5 anos a menos do que o urbanos, e a manutenção da aposentadoria compulsória para servidores públicos aos 70 anos de idade.

Porém, em 2002, a história muda, o Partido dos Trabalhadores vence as eleições presidenciais, propondo um novo tempo e uma nova forma de governar. A reforma previdenciária constava dos compromissos da vitoriosa campanha para a Presidência. A necessidade da Reforma constava no Programa de governo do Partido dos Trabalhadores na campanha presidencial de 2002. Nela, já se delineavam os argumentos posteriormente utilizados para colocar a Reforma Previdenciária novamente na agenda de deliberações do Congresso Nacional: o desequilíbrio financeiro da previdência, o redirecionamento dos recursos para políticas sociais, os aspectos demográficos e a busca por equidade e justiça mediante unificação dos sistemas previdenciários dos celetistas e dos servidores públicos. E foi isso que o governo fez em 2003, quando apresentou a PEC n.º 40, que tratava da Reforma da Previdência. Nesse momento é que percebemos com maior clareza e nitidez que muitas coisas haviam mudado principalmente na forma de o PT fazer política e de cumprir seus compromissos sociais.

A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) n.º 29-MPS/CCIVIL-PR, de 29 de abril de 2003, encaminhada pelos Ministros de Estado da Previdência Social, Ricardo Berzoini, e da Casa Civil, José Dirceu, que acompanha a remessa da proposta de emenda à Constituição ao Congresso Nacional, inicia com a lembrança de que, no Programa de governo, a reforma do sistema previdenciário ganhava destaque como um dos instrumentos de um “novo modelo de desenvolvimento, que englobe crescimento, emprego e equidade social”. Para tanto, buscava-se a construção, no longo prazo, de um “regime previdenciário básico público, universal, compulsório, para todos os brasileiros” (BRASIL, 2003).³²

A argumentação do governo, e conseqüentemente do Partido dos Trabalhadores, era de que a reforma anterior do governo FHC não tinha sido suficientemente abrangente, tendo sido incompleta e parcial. Segundo o governo Lula, embora a reforma anterior tenha proposto modificações nos princípios da administração previdenciária do setor público, especialmente em relação ao caráter contributivo e ao equilíbrio financeiro-atuarial, várias regras persistiram

32 BRASIL. Ministério da Previdência Social e Casa Civil da Presidência da República. Exposição de Motivos Interministerial n.º 29-MPS/CCIVIL-PR. 23 abr. 2003. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 15 ago. 2006.

no sistema anterior, tais como a diferenciação entre o regime geral de previdência social e os regimes próprios dos servidores públicos, que acabou apresentando desequilíbrios nas dimensões de equidade e sustentabilidade de longo prazo. A proposta do governo era a convergência de regras que tornassem a previdência social mais equânime, socialmente mais justa e viável financeira e atuarialmente em longo prazo.

Concluindo, a Reforma da Previdência do governo Lula objetivou a correção das distorções do modelo existente, visando redistribuir a equidade entre os regimes; a melhoria dos resultados fiscais; a flexibilização da política de recursos humanos; a adequação ao perfil demográfico brasileiro e a garantia de que as obrigações decorrentes das previsões constitucionais sejam cumpridas em relação ao direito do servidor público de se aposentar, sem privar o restante da sociedade dos recursos necessários para o crescimento e o desenvolvimento do Brasil. Duas conjecturas se estabelecem quando há essa mudança de comportamento. Primeiro, as matérias seriam diferentes e não contemplariam o mesmo teor. Tal afirmativa não procede já que houve cuidado por parte desse estudo em trabalhar matérias e votações que fossem passíveis de análise e que apresentassem menor grau de disparidade e dissonância. Outra afirmativa seria a de que o Partido dos Trabalhadores realmente votou conforme sua orientação social e ideológica nas duas reformas e que o fato de ter votado “não” para a contribuição dos inativos quando da PEC n.º 33, e “sim” quando da PEC n.º 40, significa simplesmente que, enquanto governo, o partido encontra-se diante de responsabilidades que não se apresentavam enquanto oposição, tais como responsabilidade fiscal, austeridade no uso da máquina e do dinheiro público, necessidade de priorizar o superávit primário, necessidade de ter o apoio de organismos internacionais, inclusão social, crescimento sustentável etc. Em outras palavras, era uma situação que não se apresentava enquanto o Partido dos Trabalhadores era simplesmente um partido de oposição. Agora, como governo, foi necessário pesar e avaliar todas as conseqüências de suas ações; não era mais somente o partido, mas um partido como a principal base de sustentação do governo, o partido do Presidente da República e que necessitava demonstrar que realmente tinha competência para governar o Brasil e não simplesmente lançá-lo em uma aventura heterodoxa e populista.

Como exemplo da mudança de rumo do PT, destaca-se uma de suas principais bandeiras na defesa de uma reforma: a posição contrária à taxaçoão dos aposentados e inativos. O argumento do PT, quando da votação da PEC n.º 33, era a questão da participação solidária, ou seja, não votava a favor da taxaçoão dos inativos, pois entendia que o sistema

previdenciário não era puramente contributivo; todavia, quando da votação da PEC n.º 40, votou a favor da taxaço dos inativos e pensionistas, contrariando a tese anterior da participaço solidária.

Em janeiro de 1999, o Partido dos Trabalhadores, o PC do B, o PDT e o PSB entraram no Supremo Tribunal Federal com Aço Direta de Inconstitucionalidade para derrubar a Lei Ordinária n.º 9.783, que estabelecia a taxaço de inativos do Brasil

Com base na análise dos dados apresentados e nas informaço disponibilizadas, conclui-se que o Partido dos Trabalhadores mudou a sua forma de votar no Plenário da Câmara dos Deputados quando o assunto é a Reforma da Previdência. Não é possível afirmar que o comportamento do PT mudou em relaço a outras matérias, mas certamente quando se trata de previdência, o Partido dos Trabalhadores mudou a forma de votar, alterando também o seu discurso.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, Barry. (2003), *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.

AMORIMNETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. (2001), *A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil*. Dados, vol. 44, n.º 2, pp. 291-321.

ANASTASIA, Fátima e MELO, Carlos Ranulfo. (2002), *Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil*. In: F. L. Abrucio e M. R. Loureiro (orgs.). *O Estado numa Era de Reformas: Os Anos FHC*. Brasília, OCDE/OEA/Ministério do Planejamento.

AVELAR, Lúcia. *Participação política*. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

ARAÚJO, Caetano Ernesto P. *Partidos políticos: há futuro para o monopólio da representação*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal – Coordenação de Estudos, 2004.

AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP Ed., 2004.

AMARO, Meiriane Nunes. *O processo de reformulação da Previdência Social Brasileira (1995-2004)*. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, Textos para discussão n.º 3, fev. 2004.

ALMEIDA, Maria H. T. e MOYA, Maurício. (1997), *A Reforma Negociada: O Congresso e a Política de Privatização*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12, n.º 34.

BARROSO, Luís Roberto. *Constitucionalidade e legitimidade da Reforma da Previdência (ascensão e queda de um regime de erros e privilégios)*. In: TAVARES, Marcelo Leonardo (org.). *Reforma da Previdência Social: Temas polêmicos e aspectos controvertidos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 49-107.

BERZOINI, Ricardo. *Previdência Social: a mudança com justiça e respeito*. In: MORHY, Lauro (org.). *Reforma da Previdência em Questão*. Brasília: UnB, 2003, p. 19-25.

BOSCHETTI, Ivanete. *A “Reforma” da Previdência e a Seguridade Social Brasileira*. In: MORHY, Lauro (org.). *Reforma da Previdência em Questão*. Brasília: UnB, 2003, p. 27-47.

BRASIL. Constituição (1988). *Texto atualizado até a Emenda Constitucional n.º 52, de 2006*. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 15 ago. 2006.

BRASIL. Ministério da Previdência Social e Casa Civil da Presidência da República. *Exposição de Motivos Interministerial n.º 29-MPS/CCVIL-PR. 23 abr. 2003*. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 15 ago. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade (ADIn-MC) n.º 2.010/DF*. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília, 30 de setembro de 1999. Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 15 ago. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Nota à imprensa*. Brasília, 5 de fevereiro de 2004a. Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>, seção Notícias. Acesso em 15 ago. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade (ADIn) n.º 3.105/DF*. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator para o Acórdão: Ministro Cezar Peluso. Tribunal Pleno. Brasília, 18 de agosto de 2004b. Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 15 ago. 2006.

CARVALHO, Nelson Rojas. *E no Início Eram as Bases – Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro, 2003. Revan.

DINIZ, Simone. *Processo Legislativo e Sistema de Comissões*. *Revista do Legislativo*, n.º 26. 1999. pp. 60-78.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro. 1999. Fundação Getulio Vargas Editora.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro. 1999. Fundação Getulio Vargas Editora.

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. *Accountability e participação política segundo a democracia, o liberalismo e o republicanismo*. *Achegas – Revista de Ciência Política*. Disponível em: http://www.achegas.net/numero/treze/dimas_ferreira_13.htm Acesso em: 17 ago. 2006.

FIGUEIREDO, Argelina. *Reforma política é incapaz de mobilizar a sociedade, diz cientista política*. *Jornal Valor Econômico*. São Paulo, 2 abr. 2007. Entrevistada pelo jornalista Caio Junqueira.

FLEISCHER, David. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

GIAMBIAGI, Fábio. *Reforma da Previdência, o encontro marcado*. Rio de Janeiro. Elsevier, 2007.

KINZO, Maria D'Alva G. *Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, 2004.

KINZO, Maria D'Alva G. & CARREIRÃO, Yan de Souza. *Partidos políticos, preferência partidária e decisão política no Brasil 1989-2002*. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 47, n. 1, 2004.

LIMONGI, Fernando. *Formas de governo, leis partidárias e processo decisório*. BIB – Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais. São Paulo, semestre 1, n. 55, p. 7- 39 e 24-25, 2003.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel. *Fidelidade partidária: um panorama institucional*. Consultoria Legislativa do Senado Federal – Coordenação de Estudos. Brasília: Senado Federal, 2004. (Textos para discussão 9).

MARENCO, André. *Migração Partidária*. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MAYHEW, David. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

MELO, Carlos Ranulfo. “*Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados*”. 2000. Dados, vol. 43, n.º 2, pp. 207-240. (2004), *Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.

MELO, Marcus André. *Reformas Constitucionais no Brasil*. Rio de Janeiro. 2002. Revan.

MELO, Marcus André. *Reforma Constitucional no Brasil. Instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro. Revan. Brasília. Ministério da Cultura. 2002.

NICOLAU, Jairo. “*Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*”. 2000. Dados, n.º 4, vol. 43, pp. 709-736.

REINER, Lúcio. *Fidelidade Partidária*. Consultoria Legislativa, Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

STEPHANES, Reinhold. *Reforma da Previdência*. 2.ª Edição. Rio de Janeiro. Record. 1999.

SANTOS, Fabiano. (2004), *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro/São Paulo. 2004. Konrad-Adenauer/UNESP.

SANTOS, Fabiano. (1997). “*Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira*”. Dados, vol. 40, n.º 3, pp. 465-491.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2002), “*Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*”. Dados, vol. 45, n.º 2, pp. 265-302.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Comentário à Reforma da Previdência*. 3.ª Edição. Rio de Janeiro. Impetus. 2005.

TSEBELIS, George. “*Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo*”. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 1997. vol. 12, n.º 34, pp. 89-118.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil*. In: BRAVO, M.I.S & PEREIRA, P. (orgs.). *Política Social e Democracia*, Rio de Janeiro: Cortez/UERJ, 2001, p. 173-195.