

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DEMOCRACIA: o papel dos partidos políticos na aprovação da EC 103/2019

SOCIAL SECURITY REFORM AND DEMOCRACY: the role of political parties in the approval of EC 103/2019

*Helenilson Santos Bispo **

RESUMO

Pretende-se neste artigo analisar, à luz da teoria sobre a democracia representativa, o papel dos partidos políticos na aprovação da Emenda Constitucional n. 103, de 2019, que implantou a mais recente reforma do sistema previdenciário brasileiro. São abordados, entre outros aspectos, o discurso dominante no debate da questão previdenciária e os resultados das votações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com ênfase nos partidos políticos.

Palavras-chave: democracia; partidos políticos; reforma da previdência social.

ABSTRACT

This article aims to analyze, in light of the theory of representative democracy, the role of political parties in the approval of Constitutional Amendment No. 103 of 2019, which implemented the most recent reform of the Brazilian social security system. Among other aspects, the dominant

*Doutor em Direito (Universidade Federal da Bahia – UFBA). Mestre em Administração (Universidade Federal da Bahia – UFBA). Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (Delegacia de Julgamento em Salvador/BA).

discourse in the debate on the social security issue and the results of the votes in the Chamber of Deputies and the Federal Senate are addressed, with an emphasis on political parties.

Keywords: democracy; political parties; social security reform.

1 INTRODUÇÃO

Definida por Abraham Lincoln, em famoso discurso realizado em 1863, em Gettysburg², como “o governo do povo, pelo povo e para o povo”, e festejada por Winston Churchill como “o pior de todos os regimes políticos, à exceção de todos os demais já testados”, a democracia consolidou-se como o regime político que mais permite, de modo livre e equitativo, o devido debate sobre questões fundamentais para os Estados que a adotam. E, sob a sua égide, os partidos políticos destacam-se como canais de expressão dos cidadãos, dos quais se espera a defesa dos interesses da coletividade que representam.

No Brasil, pós-reabertura democrática, a Constituição Federal de 1988 marca a ampliação do debate nacional pautado na promoção dos direitos e garantias individuais e coletivos, com vistas à consolidação da democracia representativa, em cujo seio os partidos políticos e os blocos por eles formados merecem especial atenção. O papel desses atores políticos nos debates em torno das propostas de emendas à Constituição precisa ser analisado levando-se em conta a sua decisiva importância. As tão faladas “reformas da previdência” inserem-se nesse contexto.

Alvo de recorrentes propostas de reformas, o sistema previdenciário brasileiro vem sendo modificado com certa frequência, afastando-se gradativamente do modelo previsto no texto constitucional aprovado em 1988 e consubstanciado na legislação infraconstitucional³.

2 BARREIROS NETO, Jaime. Temas controversos da reforma política. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 7.

3 Notadamente as Leis n. 8.212 e n. 8.213, ambas de 1991. A primeira dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio; a segunda, sobre os Planos de

Não obstante a importância do tema para a sociedade e para o Estado brasileiro, os debates a seu respeito costumam ser marcados por vieses ideológicos e financeiros, com desproporcionalidade do espaço concedido pelos meios de comunicação de massa aos diversos interlocutores, o que empobrece as discussões e prejudica a compreensão da população sobre tão relevante política pública.

Costuma-se abordar a matéria com superficialidade e parcialidade, negando ao cidadão médio o necessário esclarecimento acerca dos motivos que apontariam (ou não) para a necessidade de reforma do sistema. Desinformada, a população tende a se desinteressar pelo assunto ou passa mesmo a apoiar a proposta de modo acrítico. Livres da fiscalização e cobrança dos eleitores, os parlamentares geralmente passam a atuar em detrimento da coletividade, comprometendo-se apenas com os acordos político-partidários firmados com o Poder Executivo.

O presente estudo tem por objetivo examinar o papel dos partidos políticos no debate e na aprovação da mais recente reforma do sistema previdenciário brasileiro (Emenda Constitucional n. 103, 12 de novembro de 2019), abordando alguns aspectos observados durante a tramitação da proposta de emenda e situando o tema no âmbito da democracia e nos valores da previdência social.

2 A DEMOCRACIA BRASILEIRA E AS REFORMAS CONSTITUCIONAIS PÓS-1988

De acordo com Jaime Barreiros Neto⁴, numa democracia todos os membros de uma comunidade devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões; que seus votos, nos processos eleitorais e de escolhas, tenham o mesmo peso e valor; que cada membro da comunidade tenha oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre

Benefícios da Previdência Social.

4 BARREIROS NETO, Jaime. Teorias da democracia. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 143.

as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências; e que haja transparência da coisa pública. Assim, no cerne da democracia encontra-se uma conjunção de fatores como a preservação da liberdade individual e do pluralismo, o respeito às minorias, a solidariedade social, a importância do cumprimento de deveres fundamentais como corolário ao exercício dos direitos essenciais, o incentivo à formação de uma cultura política cívica e a defesa da transparência pública.

Jaime Barreiros Neto⁵ também aponta que a crise do liberalismo, desencadeada a partir de meados do Século XIX, alcançando o seu apogeu com a Crise de 1929 e a II Guerra Mundial, marcou a consolidação da derrocada do modelo puramente representativo de democracia. Desenvolve-se, a partir de então, um novo modelo de democracia participativa, com ênfase na necessidade de uma participação direta do povo na vida política do Estado como forma de ruptura com as estruturas então vigentes de poder, as quais sacramentavam um distanciamento do povo em relação às instâncias decisórias da sociedade, com privilégios para pequenos grupos dominantes que impunham, via políticas de exclusão, os seus interesses em face dos anseios da coletividade.

Pode-se resumir, na linha do que defende Robert Dahl⁶, que o regime político democrático exige a inclusão de adultos, a participação efetiva dos cidadãos na política, a igualdade do voto, o controle do programa do planejamento e o conhecimento esclarecido do povo.

Hans Kelsen⁷ considera que a democracia, no plano da ideia, é uma forma de Estado e de sociedade em que a vontade geral, ou a ordem social, é realizada por quem está submetido a essa ordem, isto é, pelo povo. Democracia, então, significa identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo.

Portanto, no âmbito dos Estados democráticos, evidencia-se a necessidade da adoção de providências que possibilitem a consolidação da

5 BARREIROS NETO, ref. 3, p. 126.

6 DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília, D. F.: UNB, 2009.

7 KELSEN, Hans. A democracia. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 35.

efetiva participação popular no processo decisório das políticas públicas. Assim, modificações constitucionais ou infraconstitucionais que visem à alteração do orçamento público ou do sistema de seguridade social, por exemplo, devem ser submetidas ao crivo do povo, que deve se encontrar devidamente informado sobre o contexto da discussão, as causas e os efeitos das propostas a serem votadas no parlamento. Para tanto, é imperativo o amplo debate sobre o tema, com paridade na oferta de espaço aos diversos grupos de interesse, de modo a não privilegiar pequenos grupos dominantes, que poderiam facilmente fazer prevalecer os seus próprios interesses sobre os da coletividade.

Nesse contexto, partindo-se da premissa de que os partidos políticos são fundamentais para a consolidação da democracia representativa⁸, sendo canais de expressão dos cidadãos, há que se analisar o seu papel no amplo debate democrático que se pretende travar. Com efeito, os partidos políticos surgem com a função de intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades individuais, com vistas a aperfeiçoar o próprio sistema de representação política.

Na democracia representativa, os partidos políticos surgem como instituições incumbidas de canalizar a vontade de cada um dos representados, buscando expressá-la de forma unificada e organizada. A vontade deixa de ser unitária, de um sujeito não real, transformando-se em pluralidade de vontades, de sujeitos reais. Os representados passam, então, a identificar-se com os princípios e programas partidários e não mais apenas com a personalidade individual e única do representante.

Assim, diz-se que os partidos são canais de expressão. São, fundamentalmente, instrumentos de representação dos cidadãos, que buscam, por meio deles, expressar as suas reivindicações. Entretanto, os partidos não possuem só a função de expressar vontades, eles também desempenham o papel de canalizadores, de organizadores das vontades individuais dos cidadãos.

8 MEZZAROBBA, Orides. (Re)pensar o partido político como instrumento fundamental para a consolidação da democracia representativa. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (coord.). Partidos políticos e seu regime jurídico. Curitiba: Juruá, 2013. p. 167-189.

A despeito de tal relevância, vê-se que, no caso brasileiro, os partidos políticos tem se furtado a exercer o seu papel de canalizador da vontade dos cidadãos por eles representados, restringindo-se a apoiar (ou combater, a depender da relação do partido com o ocupante do Executivo) as propostas de emendas constitucionais em discussão⁹. Isso se verificou com bastante clareza nas reformas do sistema previdenciário aprovadas desde 1998.

Dirley da Cunha Júnior¹⁰ destaca que a Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 foi recebida como uma esperança para o povo brasileiro, suscitando no País um sentimento constitucional jamais visto, natural em se considerando que o Brasil saíra recentemente de uma ditadura militar, que durara 21 longos anos marcados por restrições das liberdades individuais e pela contenção dos anseios sociais e trabalhistas. O Preâmbulo da Constituição, em certa medida, justifica essa esperança ao anunciar que o documento promulgado institui

Um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias¹¹.

A Constituição brasileira de 1988 é classificada como: formal, quanto ao conteúdo; escrita, quanto à forma; democrática, quanto à origem; rígida, quanto à consistência; analítica, quanto à extensão; dirigente ou social, quanto à finalidade; dogmática, quanto ao modo de elaboração; eclética, quanto à

9 De acordo com Jairo Nicolau (NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem?* Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017), duas características fazem do Brasil um caso singular quando comparado a outras democracias. A primeira é a migração partidária – a transferência dos políticos de um partido para outro, em particular durante o exercício do mandato. Segundo o autor, o Brasil é, ao lado da Itália, o país em que os políticos mais trocam de legenda no mundo. A segunda característica é a fragmentação partidária, ou seja, a dispersão de poder entre os partidos. Nesse caso, afirma o autor, o Brasil está solitário, pois tem o sistema partidário mais fragmentado entre os conhecidos em todas as democracias.

10 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 476.

11 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2024.

ideologia; e normativa, quanto ao modo de ser¹². Como toda Constituição analítica, a brasileira é extensa e disciplina longa e minuciosamente diversas particularidades consideradas relevantes para o Estado e para a sociedade, como, por exemplo, o sistema previdenciário brasileiro, especialmente importante para este estudo. Por se tratar de uma Constituição rígida, exige procedimentos especiais, solenes e formais para a reforma de suas normas, distintos e mais difíceis do que aqueles previstos para a elaboração ou alteração das leis. Assim considerando, cabe examinar alguns aspectos sobre o Poder Constituinte.

Dirley da Cunha Júnior¹³ leciona que o Poder Constituinte estabelece que outros poderes, constituídos por ele, respeitados os limites que lhe são impostos (temporais, circunstanciais, materiais e procedimentais), terão legitimidade para reformar o texto constitucional. O Poder Constituinte Derivado ou Constituído é instituído pelo Poder Constituinte Originário, de onde retira a sua força motriz. Assim, de acordo com as limitações que lhe são impostas pela Constituição, o Poder Constituinte Derivado, enquanto poder jurídico, tem por finalidade ou a reforma do texto constitucional (no Brasil, pelo Congresso Nacional) ou a instituição de coletividades (exercido pelos estados-membros da Federação). Esse Poder Derivado, na verdade, não passa de uma competência constitucional concedida pelo Poder Originário a certos órgãos constituídos, possuindo as seguintes características: a) é derivado, porque, como visto, provém ou deriva do Poder Constituinte Originário; b) é limitado, porque a Constituição lhe impõe severas limitações, que podem ser temporais, circunstanciais, materiais ou procedimentais, explícitas ou implícitas, restringindo o seu exercício; c) é condicionado, porque só pode se manifestar de acordo com as formalidades definidas na Constituição.

Não obstante tais características restritivas, é notável a quantidade de reformas por que passou a Constituição Federal de 1988 até o momento. Promulgado em 5 de outubro de 1988, o texto constitucional já conta com

12 CUNHA JÚNIOR, ref. 9, p. 118.

13 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 231-232.

132 Emendas Constitucionais¹⁴, além de seis Emendas Constitucionais de Revisão¹⁵.

Entre as 109 Emendas Constitucionais até então aprovadas, interessam para o presente estudo as de n. 20, de 15 de dezembro de 1998, n. 41, de 19 de dezembro de 2003, 47, de 5 de julho de 2005, e n. 103, de 12 de novembro de 2019, que são objetos de análise dos dois próximos tópicos.

3 HISTÓRICO DAS REFORMAS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

O artigo 193 da Constituição Federal define que a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Também define que o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas políticas. Na ordem social assim delineada, relevante papel é reservado à seguridade social, que, nos termos do artigo 194, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A previdência social brasileira vem sofrendo recorrentes reformas, a partir de alterações constitucionais mais ou menos abrangentes e profundas, com repercussão na legislação infraconstitucional correspondente. As Emendas Constitucionais (EC) n. 20, de 1998, e n. 41, de 2003 – complementada pela EC n. 47, de 2005 – trouxeram alterações significativas para o sistema previdenciário brasileiro. Enquanto a EC 20/1998 afetou mais significativamente o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a EC 41/2003 e a EC 47/2005 trouxeram

¹⁴ Sendo a mais recente a de n. 132, de 20 de dezembro de 2023.

¹⁵ Nos termos do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a revisão constitucional deveria ser realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral. A última Emenda Constitucional de Revisão aprovada foi a de n. 6, de 7 de junho de 1994.

alterações relevantes para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos civis.

Em 5 de dezembro de 2016, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional projeto de reforma da previdência social, recebida como Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287¹⁶, que, depois de mais de um ano de discussões e debates infrutíferos, teve a tramitação suspensa em meio à campanha eleitoral de 2018.

O Poder Executivo, titularizado pelo presidente eleito no sufrágio de 2018, enviou, já em 20 de fevereiro de 2019, a PEC n. 6. Depois de um debate menos intenso do que o dispensado à PEC n. 287, de 2016, acabou aprovada pelo Congresso Nacional, sendo promulgada em 12 de novembro de 2019, como Emenda Constitucional n. 103. Por meio dela foram introduzidas significativas alterações no regramento do sistema previdenciário brasileiro, redefinindo regras para obtenção dos benefícios prestacionais previstos e restringindo direitos de segurados do Regime Geral de Previdência Social e do Regime Próprio dos servidores públicos federais (com promessa de extensão aos Regimes Próprios de Estados e Municípios, por meio da PEC n. 133, de 2019, mais conhecida como “PEC paralela”¹⁷).

4 A EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019

Aprovada em segundo turno no Senado Federal no último dia 23 de outubro de 2019, a PEC n. 6, de 2019, converteu-se na EC n. 103, promulgada pelo Congresso Nacional em 12 de novembro de 2019 e publicada no Diário Oficial da União de 13 de novembro de 2019.

Sob a justificativa de conferir sustentabilidade e equilíbrio financeiro ao sistema, fundado na necessidade de correção de desigualdades e injustiças, o Governo Federal, apoiado pelas lideranças majoritárias do Congresso

16 Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

17 Já aprovada no Senado Federal e remetida à Câmara dos Deputados, em 28/11/2019, onde tramita.

Nacional, construiu um discurso de defesa da reforma, que passou a chamar de “Nova Previdência”. O discurso encontrou eco nos meios de comunicação de massa, que, em regra, promoveram debates de voz única, nos quais prevalecia apenas um lado da questão que se pretendia discutir. O resultado foi a aprovação relativamente tranquila da proposta, pautada num discurso quase panfletário.

Entre os ajustes pontuais ocorridos no curso da tramitação da matéria no Congresso Nacional, destaca-se a retirada dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de Estados e Municípios, matéria que foi remetida para uma “PEC Paralela”, a Proposta de Emenda à Constituição n. 133, que atualmente tramita na Câmara dos Deputados.

Em resumo, a EC 103/2019 extinguiu a aposentadoria exclusivamente por tempo de contribuição. Quanto à aposentadoria por idade, manteve a idade mínima de 65 (sessenta e cinco) anos, para homens, e fixou 62 (sessenta e dois) anos, para mulheres (antes a idade exigida era de 60 anos), observando o tempo mínimo de contribuição (art. 201, § 7º, I, CF).

De acordo com o artigo 19 da EC 103/2019, até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor da Emenda será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20 (vinte) anos de tempo de contribuição, se homem.

Outra importante mudança trazida pela EC 103/2019 diz respeito às contribuições dos segurados vinculados ao RPPS da União (art. 11) e ao RGPS (art. 28).

Outro ponto que também merece destaque é o artigo 23 da EC 103/2019¹⁸, que trata da pensão por morte, um dos benefícios previdenciários

18 Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem

mais alterados pela reforma, tanto no Regime Próprio de Previdência Social (RGPS), quanto em relação aos servidores públicos vinculados ao Regime Próprio da União (RPPS).

No RGPS, a grande alteração diz respeito à forma de cálculo. Antes da reforma, a pensão por morte era equivalente ao valor da aposentadoria que o segurado recebia ou o valor da aposentadoria por invalidez que o segurado teria direito se estivesse inválido na data do seu óbito. A EC 103/2019 alterou significativamente a forma de cálculo do benefício, de forma reflexa, pois ao modificar o cálculo da aposentadoria, alterou consequentemente o cálculo da pensão por morte¹⁹.

por cento).

§ 1º As cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% (cem por cento) da pensão por morte quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a 5 (cinco).

§ 2º Na hipótese de existir dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão por morte de que trata o caput será equivalente a:

I - 100% (cem por cento) da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, até o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social; e

II - uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento), para o valor que supere o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

§ 3º Quando não houver mais dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão será recalculado na forma do disposto no caput e no § 1º.

§ 4º O tempo de duração da pensão por morte e das cotas individuais por dependente até a perda dessa qualidade, o rol de dependentes e sua qualificação e as condições necessárias para enquadramento serão aqueles estabelecidos na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

§ 5º Para o dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, sua condição pode ser reconhecida previamente ao óbito do segurado, por meio de avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, observada revisão periódica na forma da legislação.

§ 6º Equiparam-se a filho, para fins de recebimento da pensão por morte, exclusivamente o enteado e o menor tutelado, desde que comprovada a dependência econômica.

§ 7º As regras sobre pensão previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma da lei para o Regime Geral de Previdência Social e para o regime próprio de previdência social da União.

§ 8º Aplicam-se às pensões concedidas aos dependentes de servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

19 Para maior detalhamento, ver KERTZMAN, Ivan. Entendendo a reforma da previdência.

A pensão por morte dos servidores públicos da União sofreu as mesmas alterações relativas à forma de cálculo aplicável ao RGPS, com algumas especificidades, entre elas a que se refere à pensão deixada por policiais e agentes federais penitenciários ou socioeducativos mortos em decorrência de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, que será vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo²⁰.

Evidencia-se, portanto, que tanto a majoração das contribuições dos segurados, quanto a redução do valor da pensão por morte, nos dois regimes previdenciários, já justifica a importância da efetiva participação da sociedade no debate acerca da reforma que foi implementada, participação esta que, conforme visto, restou prejudicada diante do discurso hegemônico imposto pelos grupos financeiramente mais poderosos, apoiados, quase que irrestritamente, pelos meios de comunicação de massa.

5 O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA APROVAÇÃO DA EC 103/2019

Sendo o Brasil uma democracia representativa, o papel dos partidos políticos – e de suas lideranças – é decisivo para o resultado das votações referentes às propostas de alteração da Constituição.

No caso da reforma da previdência contida na PEC 6/2019, convertida na EC 103/2019, apesar das questões envolvendo a segurança jurídica²¹, com possível ofensa ao princípio de vedação do retrocesso social, os encaminhamentos das lideranças e as votações realizadas pelos parlamentares dos diferentes partidos revelam um alinhamento quase que automático com a

Salvador: JusPodivm, 2020. p. 169-176.

20 KERTZMAN, ref. 23, p. 177-185.

21 Ver, por exemplo, MODESTO, Paulo. A reforma da Previdência e a espera de Godot (parte 1). Consultor Jurídico, São Paulo, 2 maio 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-02/interesse-publico-reforma-previdencia-espera-godot-parte>. Acesso em: 10 out. 2019; e MODESTO, Paulo. A reforma da Previdência e a espera de Godot (parte 2). Consultor Jurídico, São Paulo, 9 maio 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-09/interesse-publico-reforma-previdencia-espera-godot-parte>. Acesso em: 10 out. 2019.

posição (apoio ou oposição) de cada partido em relação ao Governo Federal.

Na Câmara, 36 deputados federais contrariaram a orientação do partido ou do bloco partidário na votação em segundo turno do texto-base da reforma da previdência, na madrugada de 7 de agosto de 2019. O número de deputados infiéis foi maior que o do 1º turno, quando houve 36 infiéis. Dos 36 infiéis no 2º turno, 33 haviam contrariado a orientação do partido também no 1º turno. O Plenário da Câmara aprovou o texto-base com 370 votos favoráveis e 124 contrários²².

A tabela abaixo demonstra a chamada “taxa de infidelidade”, por partido²³:

Tabela 1 – Taxa de infidelidade

Taxa de infidelidade			
Partido	Votos divergentes	Total de votantes	Taxa de infidelidade
PSB	10	30	33,3%
PDT	8	26	30,8%
PROS	3	10	30,0%
Avante	2	7	28,6%
PODE	1	11	9,1%
PP	3	38	7,9%
SD	1	14	7,1%
PRB	2	31	6,5%
PSD	2	35	5,7%
PL	2	37	5,4%
PSDB	1	29	3,4%
PSL	1	52	1,9%
Cidadania	0	8	0%
DEM	0	30	0%
MDB	0	32	0%
Novo	0	8	0%
PCdoB	0	8	0%
PSC	0	7	0%
PSOL	0	8	0%
PT	0	49	0%
PTB	0	12	0%
Patriota	0	5	0%

Fonte: Câmara dos Deputados

Fonte: Câmara dos Deputados, 2019.

No Senado Federal, a votação em segundo turno do texto-base da reforma da previdência, ocorrida em 22 de outubro de 2019, teve 60 votos

²² Bastavam 308 votos favoráveis para aprovação.

²³ Ver em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/07/36-deputados-contrariam-orientacoes-dos-partidos-no-2o-turno-da-reforma-da-previdencia-saiba-quem-sao.ghtml>.

favoráveis e 19 contrários²⁴.

Durante as votações na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e em Plenário, os senadores promoveram alterações no texto que havia sido aprovado na Câmara dos Deputados. Uma das mudanças feitas pelo relator na CCJ, e aprovada pelos senadores, foi suprimir do texto a possibilidade de que a pensão por morte fosse inferior a um salário mínimo. Outra mudança feita pelo Senado foi a supressão de parte da regra de transição para os profissionais expostos a agentes nocivos, como os mineiros de subsolo, que elevava progressivamente os requisitos para que esses trabalhadores conseguissem a aposentadoria²⁵.

A tabela abaixo demonstra como votou cada partido no segundo turno de votação da reforma da previdência no Senado²⁶:

Tabela 2

partido ▼	bancada	presentes	sim	% votos a favor	não	% votos contra na bancada	% ausentes na bancada
Cidadania	3	3	2	66,7%	1	33,3%	0,0%
DEM	6	5	4	66,7%	0	0,0%	33,3%
MDB	13	13	12	92,3%	1	7,7%	0,0%
PDT	4	4	1	25,0%	3	75,0%	0,0%
PL	2	2	2	100,0%	0	0,0%	0,0%
Podemos	11	11	11	100,0%	0	0,0%	0,0%
PP	6	6	6	100,0%	0	0,0%	0,0%
Pros	3	3	1	33,3%	2	66,7%	0,0%
PSB	2	2	0	0,0%	2	100,0%	0,0%
PSC	1	1	1	100,0%	0	0,0%	0,0%
PSD	9	9	7	77,8%	2	22,2%	0,0%
PSDB	8	8	8	100,0%	0	0,0%	0,0%
PSL	3	3	3	100,0%	0	0,0%	0,0%
PT	6	6	0	0,0%	6	100,0%	0,0%
Rede	3	3	1	33,3%	2	66,7%	0,0%
Republicanos	1	1	1	100,0%	0	0,0%	0,0%
total	81	80	60	74,1%	19	23,5%	2,5%

Fonte: Senado Federal

Fonte: Senado Federal, 2019.

24 Bastavam 49 votos para aprovação. Na votação em primeiro turno, realizada no início de outubro de 2019, foram 56 votos favoráveis e 19 contrários.

25 Ver em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/22/aprovado-o-texto-base-da-reforma-da-previdencia-senado-vota-ultimos-destaques-nesta-quarta>.

26 Ver em: <https://www.poder360.com.br/congresso/saiba-como-votou-cada-senador-no-2o-turno-da-reforma-da-previdencia/>.

Os resultados das votações denotam que os debates parlamentares, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, foram, em regra, superficiais e estéreis, marcados por discursos panfletários de todos os lados. Apesar da participação de especialistas em diversas sessões nas duas Casas legislativas, as tentativas da adição de critérios técnicos e bem fundamentados foram rechaçadas, em nome da alegação de que a aprovação da reforma era, além de urgente, imprescindível para o equilíbrio das contas públicas e para o crescimento econômico do País.

O nível de infidelidade partidária pode ser considerado como relativamente baixo, embora tenha gerado casos pontuais, na Câmara, de abertura de processos para punição de parlamentares infiéis. Essa alta adesão dos parlamentares aos encaminhamentos dos partidos aponta que a carência de discussão do tema e o debate enviesado, descritos neste trabalho, contribuíram para a aprovação da reforma da previdência em 2019, com certa facilidade, apesar dos prejuízos para os segurados do sistema e das possíveis violações ao princípio de vedação do retrocesso social²⁷.

Verifica-se que, por ocasião da última reforma da previdência – e, por extensão, nas anteriores –, os partidos políticos não cumpriram a contento o seu papel de canais de expressão dos cidadãos na democracia representativa, em outras palavras, não se consolidou a identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder. No caso, os conceitos de democracia como “governo do povo, pelo povo e para o povo” ou “governo do povo sobre o povo”, nas célebres definições de Abraham Lincoln e Hans Kelsen, não encontram eco, fato que merece reflexão.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Viu-se no presente artigo que uma democracia requer que todos os membros da comunidade tenham oportunidades iguais e efetivas para

²⁷ Sobre o tema, ver: NASCIMENTO, Rafael do. As restrições aos direitos fundamentais no contexto de crise do estado de bem-estar social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

expressarem suas opiniões e votarem livremente, com a devida transparência da coisa pública. Assim, Estados democráticos devem adotar providências para viabilizar a consolidação da efetiva participação popular no processo decisório das políticas públicas.

Destarte, propostas de modificação constitucionais ou infraconstitucionais que visem, por exemplo, alterar o sistema de seguridade social devem ser submetidas ao crivo do povo, que necessita de um nível de informação adequado para expressar, conscientemente, a sua vontade, perante os parlamentares que o representam.

No caso da previdência social, política pública inserida no conceito de seguridade social, juntamente com a saúde e a assistência social, as constantes reformas constitucionais aprovadas desde 1998 revelaram-se carentes de um debate equânime, indispensável para a tomada de decisão em prol dos interesses da coletividade.

Nesse cenário, os partidos políticos têm demonstrado incapacidade para conduzir o debate junto aos eleitores que lhes confiaram o voto. A maioria dos parlamentares apenas tem se preocupando em se alinhar, automaticamente, às diretrizes do Poder Executivo autor da proposta, furtando-se ao aprofundamento técnico e à repercussão social da matéria posta em votação. Não raro, o que é mais grave, prevalecem os interesses financeiros de grupos minoritários, mesmo com afronta aos princípios constitucionais que regem a previdência social.

Os superficiais debates e os resultados das votações da PEC n. 6, de 2019, apontam para a necessidade de aprimoramento da atuação dos parlamentares e dos partidos políticos na tramitação de reformas constitucionais tão abrangentes e relevantes quanto as da previdência social.

Ressalta-se a necessidade da realização de pesquisas mais aprofundadas sobre o tema aqui estudado, com a coleta de dados mais abrangentes, incluindo, por exemplo, a análise de casos de reformas constitucionais ocorridos em outros Estados democráticos. Tais estudos certamente trarão novas reflexões

acerca da temática, possibilitando a identificação de boas práticas e soluções viáveis ao problema.

Os sistemas previdenciários não precisam ser blindados a mudanças ou aperfeiçoamentos, porém qualquer alteração nesse sentido requer o debate democrático, justo e criterioso das propostas encaminhadas pelo Executivo ao Congresso Nacional, cujos membros, por meio dos partidos políticos, têm por obrigação proporcionar aos cidadãos voz e vez nas discussões, de forma a cumprir o papel que lhe é próprio na democracia, em defesa dos interesses da coletividade.

REFERÊNCIAS

BARREIROS NETO, Jaime. *Temas controversos da reforma política*. Salvador: JusPodivm, 2018.

BARREIROS NETO, Jaime. *Teorias da democracia*. Salvador: JusPodivm, 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 19 jul. 2024.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: UNB, 2009.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KERTZMAN, Ivan. *Entendendo a reforma da previdência*. Salvador: JusPodivm, 2020.

MEZZAROBBA, Orides. (Re)pensar o partido político como instrumento fundamental para a consolidação da democracia representativa. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (coord.). *Partidos políticos e seu regime jurídico*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 167-189.

MODESTO, Paulo. A reforma da Previdência e a espera de Godot (parte 1). *Consultor Jurídico*, São Paulo, 2 maio 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-02/interesse-publico-reforma-previdencia-espera-godot-parte>. Acesso em: 10 out. 2019.

MODESTO, Paulo. A reforma da Previdência e a espera de Godot (parte 2). *Consultor Jurídico*, São Paulo, 9 maio 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-09/interesse-publico-reforma-previdencia-espera-godot-parte>. Acesso em: 10 out. 2019.

NASCIMENTO, Rafael do. *As restrições aos direitos fundamentais no contexto de crise do estado de bem-estar social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.