

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

COALIZÃO SEM “PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO”, CONFLITOS DISTRIBUTIVOS E A RELAÇÃO EXECUTIVO- LEGISLATIVO: O CASO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA (2019)

Barbara Lopes

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.13318>

Submetido em: 2025-09-10

Postado em: 2025-09-12 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

COALIZÃO SEM “PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO”, CONFLITOS DISTRIBUTIVOS E A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO: O CASO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA (2019)

Barbara Regina Vieira Scherer Lopes
<https://orcid.org/0000-0002-5943-9734>
br.vlopes@usp.br

Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil

RESUMO: Este artigo analisa a aprovação da Reforma da Previdência de 2019 em momento singular da democracia brasileira, quando a arquitetura política ancorada no presidencialismo de coalizão foi testada. O objetivo é demonstrar como a governabilidade foi produzida no interior da Câmara, sob a liderança da Presidência da Casa, que estruturou uma coalizão legislativa capaz de viabilizar a reforma em seus próprios termos. Como método, empregamos *process tracing*, com base em documentos oficiais, produção acadêmica e material jornalístico de grande circulação, para reconstruir o processo decisório e mapear atores, incentivos e vetos. As evidências indicam que, diante da baixa coordenação do Executivo, comissões, colégio de líderes e relatorias atuaram como veto players, removendo ou atenuando dispositivos de maior impacto regressivo (capitalização, desconstitucionalização ampla, inclusão automática de estados e municípios, alterações no BPC e na aposentadoria rural) e preservando salvaguardas distributivas. O texto final obteve maiorias expressivas, fruto de coordenação entre parlamentares que conciliou restrições fiscais e proteção a grupos vulneráveis. Três elementos reforçam o argumento: blocos parlamentares formalizados como arranjos internos de força; episódios de afirmação de autonomia, como a aprovação do orçamento impositivo; e o papel de comissões, lideranças e relatorias como filtros decisórios. As conclusões do trabalho apontam que, em contextos de baixa coordenação presidencial, coalizões legislativas podem prover governabilidade da agenda política, modular custos distributivos e reconfigurar, ainda que temporariamente, a relação entre os Poderes. Em síntese, a governabilidade emergiu como produto endógeno da Câmara dos Deputados – nela se definiram o alcance e os contornos da reforma.

Palavras-chave: reforma da previdência, presidencialismo de coalizão, outsiders, governabilidade; executivo-legislativo

COALITION WITHOUT “COALITION PRESIDENTIALISM,” DISTRIBUTIVE CONFLICTS, AND EXECUTIVE–LEGISLATIVE RELATIONS: THE CASE OF THE 2019 PENSION REFORM

Abstract: This article analyzes the approval of the 2019 Pension Reform at a singular moment in Brazilian democracy, when the political architecture anchored in coalition presidentialism was put to the test. The objective is to demonstrate how governability was produced within the Chamber of Deputies, under the leadership of its Speaker, who structured a legislative coalition capable of advancing the reform on its own terms. As a method, we employ process tracing, drawing on official documents, scholarly production, and major news outlets to reconstruct the decision-making process and map actors, incentives, and vetoes. The evidence indicates that, amid low executive coordination, committees, the college of party leaders, and rapporteurs acted as veto players, removing or softening provisions with greater regressive impact (pension capitalization, extensive deconstitutionalization, automatic inclusion of states and municipalities, and changes to the BPC [Continuous Cash Benefit] and rural retirement), while preserving distributive safeguards. The final text secured expressive majorities, the result of coordination within the Chamber of Deputies that reconciled fiscal constraints with the protection of vulnerable groups. Three elements reinforce the argument: parliamentary blocs formalized as internal power arrangements – distinct from a governing coalition; episodes of asserted autonomy, such as approval of the mandatory budget; and the role of committees, party leaders, and rapporteurs as decision filters. The conclusions indicate that, in contexts of low presidential coordination, legislative coalitions can provide governability for the policy agenda, modulate distributive costs, and reconfigure – albeit temporarily – the relationship between branches. In short, governability emerged as an endogenous product of the Chamber of Deputies – where the scope and contours of the reform were ultimately defined.

Keywords: pension reform; coalition presidentialism; outsiders; governability; executive–legislative relations.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 resultou de um compromisso entre lideranças progressistas e conservadoras, em contexto de redemocratização, crise fiscal, intensa mobilização social e reorganização da classe política. Nesse arranjo, a Seguridade Social – saúde, assistência e previdência – tornou-se alicerce simbólico e material de um projeto que buscava reconciliar democracia, justiça social e desenvolvimento (Farah, 2007; Weller & Limongi, 2024; Arretche, 2015; Barros et al., 2001; Rocha, 2013).

Trinta anos depois, a Reforma da Previdência de 2019 redefiniu elementos centrais dessa arquitetura. No plano econômico, perseguiu maior previsibilidade fiscal, resposta ao envelhecimento populacional e contenção do gasto, introduzindo idade mínima. No plano político, evidenciou a centralidade do Legislativo na coordenação da agenda, com uma coalizão formada à margem da Presidência da República. No plano social, combinou tentativas de retrocesso de direitos de grupos vulneráveis com a preservação de privilégios. Este artigo reconstrói a história política da formação, na Câmara dos Deputados (CD), de uma coalizão legislativa capaz de aprovar uma reforma politicamente sensível e quais os significados desse processo para a relação Executivo-Legislativo.

Em presidencialismos multipartidários, reformas previdenciárias exigem harmonização de interesses para evitar desequilíbrios orçamentários, mas são politicamente custosas por implicarem perdas visíveis ao eleitorado (Weaver, 1986; Arnold, 1990, 1998; Figueiredo & Limongi, 1998; Pierson, 1996, 1997). Entre as propostas recorrentes está a desindexação de benefícios ao salário mínimo (SM), defendida por técnicos e economistas (Coelho, 1999; Neri & Giambiagi, 2000; Mendes, 2019; Tafner, 2019; Giambiagi & Tafner, 2011, 2024). Tal medida apareceu nas Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) de Michel Temer (PEC 287/2016) e Jair Bolsonaro (PEC 06/2019), mas enfrentaram barreiras distributivas e não obtiveram apoio no Congresso Nacional (CN) logo nas primeiras etapas de tramitação, uma vez que benefícios previdenciários e assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), vinculados ao piso do SM, responderam por cerca de 46% da redução de desigualdades entre 1995 e 2015 (Arretche, 2015, 2018; Arretche et al., 2019; Araújo & Flores, 2017; Kerstenetzky, 2019; Brito, 2015; Brito et al., 2015; Costa, 2022).

Essas políticas redistributivas são especialmente relevantes para os *outsiders* – trabalhadores e dependentes à margem ou em inserções precárias no mercado formal,

frequentemente oscilando entre formalidade e informalidade, com baixa capacidade contributiva (Portes & Hoffman, 2003; Carvalho, 2013; Arretche, 2018; Costa, 2022). Sobretudo, se consideramos o ciclo de estabilização e expansão assistencial dos anos 1990-2000 que produziu forte queda da pobreza; entretanto, a desigualdade voltou a crescer entre 2012 e 2019 (Kerstenetzky, 2019; Barbosa, 2019), coincidindo com novas propostas de que restringiam benefícios de proteção social. Ainda assim, o Legislativo mitigou parte relevante das mudanças mais gravosas a esses grupos.

O papel da Presidência da Câmara e de suas alianças foi decisivo. Em 2019, sem uma coalizão governamental pós-eleitoral, a coordenação política se deslocou para a CD, que organizou uma maioria disposta a recalibrar a proposta, preservando mínimos sociais e o núcleo fiscal. Esse movimento tensionou a tradição clássica do “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988; Amorim Neto, 2006; Figueiredo & Limongi, 1999, 2008, 2009; Freitas, 2016; Luz et al., 2018), sugerindo uma variante em que a governabilidade pode emergir do Legislativo quando o Executivo não coordena os trabalhos em torno de sua própria agenda ou em prol da defesa de políticas específicas, como a aprovação da PEC 06/19.

A pergunta que orienta o estudo é: *como se aprovou, em poucos meses, uma reforma previdenciária de alta complexidade e forte conflito distributivo em contexto sem presidencialismo de coalizão estruturado?* Nosso argumento é que uma coalizão legislativa, articulada em torno da Presidência da Câmara, reescreveu pontos sensíveis e internalizou a coordenação necessária. Além do histórico recente de tentativas de reformas previdenciárias anteriores (PEC 287/2016), comissões e relatorias funcionaram como *veto players* (Tsebelis, 1995; Freitas, 2016), acumulando conhecimento e gerindo perdas concentradas, o que favoreceu a construção de maiorias em Plenário diante de uma oposição enfraquecida.

Isto posto, o artigo organiza-se em quatro seções: (i) breve revisão sobre benefícios sociais e atores políticos; (ii) estratégia metodológica e arcabouço teórico aplicados à política previdenciária; (iii) análise da tramitação e do redesenho legislativo da reforma de 2019; e (iv) conclusões.

1. BREVE APRESENTAÇÃO DA LITERATURA SOBRE DIREITOS SOCIAIS E OS ATORES POLÍTICOS

Há uma literatura nacional e internacional que formula hipóteses sobre a longevidade e abrangência dos direitos sociais. Essas explicações não são estanques, mas interligadas. Destacam-se quatro: (1) o papel do Legislativo na produção de políticas públicas; (2) a relação Executivo-Legislativo, marcada pela dominância do Congresso; (3) as competências do Executivo e a percepção social sobre seu papel no combate às desigualdades; e (4) as dificuldades políticas de reduzir benefícios vinculados ao Welfare State. Essa discussão se conecta ao nosso objeto de estudo, já que as reformas da Previdência dialogam com a resiliência e os limites de expansão desses direitos.

A primeira tese destaca o papel ativo do Legislativo na formulação de políticas voltadas ao bem-estar social, sobretudo para os mais vulneráveis. Autores apontam que pressões de coalizões, objetivos eleitorais e conexões entre políticos e interesses organizados influenciam a manutenção ou expansão dessas políticas (Mayhew, 1974; Arnold, 1990; Clemens & Cook, 1999; Rodrigues & Zauli, 2002; Freitas, 2016; Margarites, 2019; Costa, 2022).

A segunda tese trata da relação Executivo-Legislativo, marcada pela dominância do Congresso na proposição de políticas que se tornam leis. Estudos indicam que, embora o Executivo lidere a agenda social, sua implementação depende de coalizões pós-eleitorais e da harmonização de interesses entre os Poderes (Figueiredo & Limongi, 2000; Brinks & Gauri, 2008; Alston, Melo & Mueller, 2016).

Na terceira, as competências do Poder Executivo e a percepção da sociedade sobre o papel dos Governos no combate às desigualdades, combina-se a percepção do senso comum (Hunter & Sugyama, 2014) e de uma boa parte da classe política (Sugyama, 2011) sobre a competência do Poder Executivo em lidar com a temática social. Este ator é visto como um elemento decisivo e definidor de programas desta natureza (Hunter & Sugyama, 2009; Haggard & Kaufman, 2008, Levitsky & Roberts, 2011)

Na quarta e última tese em destaque, as dificuldades políticas de se reduzir benefícios sociais em uma estrutura ligada ao *Welfare State*, mostra-se a resiliência de programas de bem-estar social em possíveis momentos de mudanças institucionais. Uma vez instituídos, podem haver custos políticos e sociais de reduzi-los. Além disso, alguns autores demonstram a dificuldade de alteração desses programas consolidados e evidenciam estratégias indiretas e

incrementais da classe política, a qual opta por não restringir o núcleo duro dessas medidas. (Weaver, 1986; Pierson, 1994, 2001; Bonoli, 2000; Castle, 2004; Pereira & Hallerberg 2004; Miranda, 2013; Fialho, 2017; Arretche & Souza 2024)

Tomada em conjunto com a última tese, a literatura aponta a dificuldade de alterar temas previdenciários em meio a interesses políticos e disputas entre os Poderes (Santos, 1979; Draibe, 1994; Tsebelis, 1995; Figueiredo & Limongi, 1998; Coelho, 1999; Melo, 2002; Melo & Anastasia, 2005; Medeiros & Souza, 2014; Silva, 2018; Flores, 2023). Esse é o foco do paper: a PEC de 2019, em que o Executivo iniciou a pauta, mas, sem coalizão pós-eleitoral, não conseguiu mantê-la nos moldes propostos, repetindo o padrão já visto em 2016.

Desde 1995, sucessivas PECs da Previdência, voltadas ao ajuste fiscal, buscaram restringir benefícios, mas enfrentaram limites constitucionais e barganhas legislativas. As propostas mais restritivas não avançaram, revelando a complexidade das disputas da Seguridade sob pressão fiscal e incerteza política. Esta pesquisa analisa esse processo a partir de abordagem qualitativa detalhada na seção seguinte.

2. *FRAMEWORK*, ARCABOUÇO TEÓRICO E POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

A pesquisa analisa os debates redistributivos da PEC 06/2019, em comparação à PEC 287/2016, considerando os incentivos e constrangimentos da relação Executivo-Legislativo. Utiliza o método qualitativo do process tracing (Beach & Pedersen, 2019) para identificar mecanismos causais a partir da sequência de eventos, mais do que do desfecho em si. A reconstrução baseia-se em ampla gama de fontes e parte do pressuposto de que as decisões no Congresso são produzidas por partidos que centralizam a atividade legislativa sob incentivos formais e informais

Como é apresentado na literatura (Abranches, 1988; Santos, 1997; Figueiredo & Limongi, 1999; Nicolau 2004; Freitas, 2016), os parlamentares votam de acordo com a indicação de seus líderes, uma vez que os partidos coordenam o processo decisório. Com recorde de *quórum* na Câmara dos Deputados, a PEC 06/19 recebeu votação satisfatória, 379 votos no primeiro turno; e, 370 no segundo. Uma reforma sensível, sem base aliada entre o partido do Presidente da República, o PSL, e o Legislativo, mas aprovada em 09 meses pelo

CN. *Como isso foi possível?* Se olharmos para agenda de estudos do *Presidencialismo de Coalizão* brasileiro, iremos encontrar algumas respostas.

O primeiro ponto a destacar são as características de nosso sistema político, como o multipartidarismo, a fragmentação partidária, o federalismo e o método de escolha eleitoral legislativo lastreado no sistema proporcional. Conclui-se que, além dos estímulos institucionais gerarem partidos fortes na arena legislativa, nossa arquitetura implica dificuldades ao Planalto na formação de maiorias e altos custos para manutenção/negociação de suas Propostas. (Abranches, 1988; Ames, 1995; Linz, 1994; Mainwaring, 1993; Testa, 2017; Testa 2018).

Isto posto, é preciso também compreender *como* o apoio entre o Executivo e o Legislativo é construído, principalmente, quando se observa poder de agenda dos Presidentes das duas Casas; e, a atuação e coordenação dos líderes partidários no funcionamento das instituições Legislativas, como as Comissões e Colégio de Líderes (Batista, 2014; Freitas, 2016; Gaylord; Rennó, 2015; Inácio et al., 2015; Rennó; Wojcik, 2015, Luz et al., 2018).

Em 2019, não se constituiu uma coalizão formal entre o partido do Presidente Bolsonaro e as legendas representadas proporcionalmente no Legislativo. A ausência desse arranjo impediu a formação de um “ator coletivo” capaz de articular, junto ao Presidente e seus aliados partidários, uma agenda política comum (Freitas, 2016; Figueiredo & Limongi, 2008, 2009; Amorim, 2006). Nesse cenário, a Presidência da Câmara assumiu maior protagonismo, ocupando a lacuna decorrente da menor coordenação do Executivo – afinal, não há vácuo de poder na política.

Respeitando a separação entre os Poderes, observou-se que, em 2019, o Executivo não conseguiu impor suas preferências junto aos parlamentares. Isso se refletiu na definição das pautas do Plenário, na composição da Mesa Diretora, na escolha da maioria dos presidentes e relatores das disputadas Comissões permanentes pelas lideranças partidárias e até mesmo na organização de reuniões e pautas do Colégio de Líderes, práticas que em outros tempos estavam mais diretamente sob sua influência. O Governo não se colocou como parte de uma coalizão capaz de coordenar a dinâmica congressual. A centralidade de Maia não derivava apenas das prerrogativas institucionais de seu cargo, mas também da ausência de uma base aliada consistente – que, em tese, deveria ser liderada pelo partido do presidente. O PSL, contudo, encontrava-se isolado. Isso prejudicava a negociação em torno de uma matéria sensível: a potencial redução de direitos relativos à aposentadoria e pensões.

A literatura sobre processo decisório em políticas de proteção social (com atuação de *veto players*) ressalta que a percepção negativa dos eleitores perante reformas que visam reduzir o gasto previdenciário e que, inevitavelmente, implica diminuição e quebra de expectativas de direitos da população, exigem, no mínimo, afinamento e atitude ordenada entre Governo e parlamentares, uma vez que existem barreiras estruturais. Como obstáculos, podemos citar que estas reformas: projetam ganhos futuros, mas impõem perdas imediatas; geram custos eleitorais aos seus defensores; produzem tensões entre grupos beneficiários; elevam os custos de governabilidade no CN; sofrem interferências de grupos privilegiados; e, por fim, estão sujeitas à judicialização, que pode retardar sua implementação. (Arnold, 1990, 1998; Pierson, 1996, 1997; Tsebelis, 1995; Figueiredo & Limongi, 1999; Coelho, 1999; Melo, 2002; Melo & Anastasia, 2005; Silva, 2018, Flores, 2024).

Costuma-se apontar cinco arenas fundamentais para compreender a dinâmica das reformas previdenciárias: a parlamentar, relacionada à atuação dos congressistas perante pares, Poderes e eleitorado; a executiva, sustentada pela capacidade de influência do governo; a judiciária, com poder de veto e revisão; a societal, marcada pela opinião pública e mobilização de grupos; e a eleitoral, em que os custos de exposição em votações impopulares se tornam decisivos (Tsebelis, 1995; Figueiredo & Limongi, 1999; Melo & Anastasia, 2005).

Nessas arenas, os altos custos eleitorais e a pressão de interesses organizados tornam frequente a adoção de estratégias de *blame avoidance* (Pierson, 1996; Weaver, 1986, 2003), pelas quais parlamentares buscam minimizar sua responsabilidade em decisões impopulares. (PIERSON, 1996).

A fim de separar esses desafios, para a aprovação da PEC 06/19 assumimos que houve o comportamento afinado de uma coalizão legislativa, em 2019, cuja liderança nunca estava sob as mãos do Presidente da República ou seu partido.

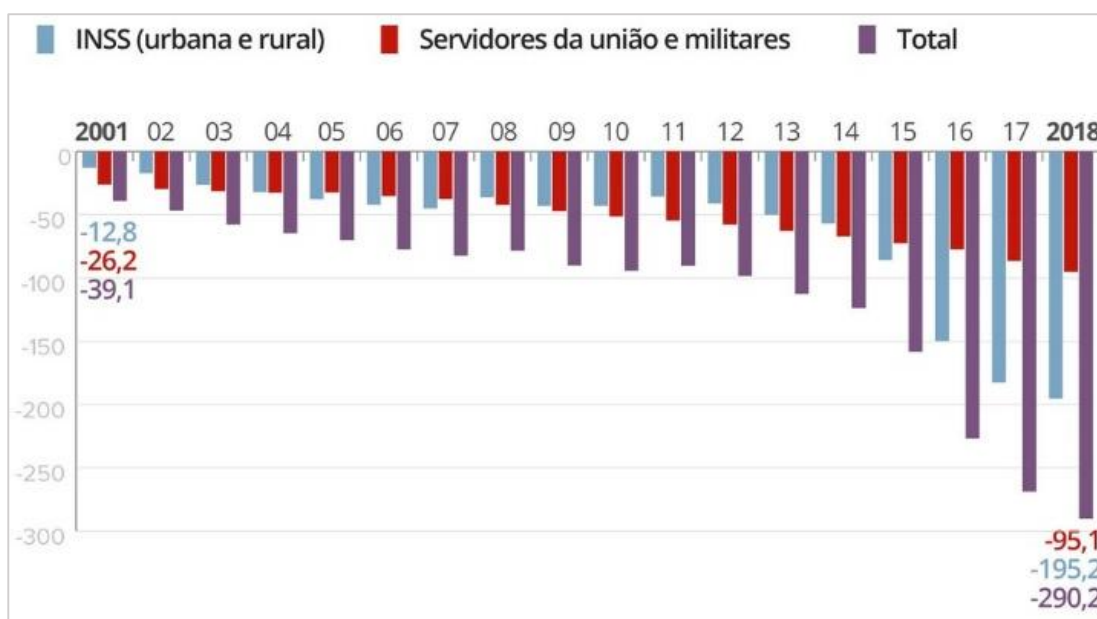
É preciso destacar que o governo [Bolsonaro] só foi até onde os legisladores permitiram, com o presidente da Câmara sempre se prontificando a dizer o que poderia ou não passar. O governo nunca controlou o processo legislativo. (MELO, 2021, P.107).

A reforma previdenciária de 2019 constitui um caso emblemático: sua condução esteve centralizada no Legislativo, especialmente, sob a liderança do Presidente da Câmara e seus aliados ou apoiadores, diante da recusa do Executivo em organizar uma coalizão governamental, configurando a alteração mais profunda no sistema de aposentadorias e pensões, desde 1988. Este é o tema da próxima seção.

3. APROVAÇÃO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO GOVERNO BOLSONARO

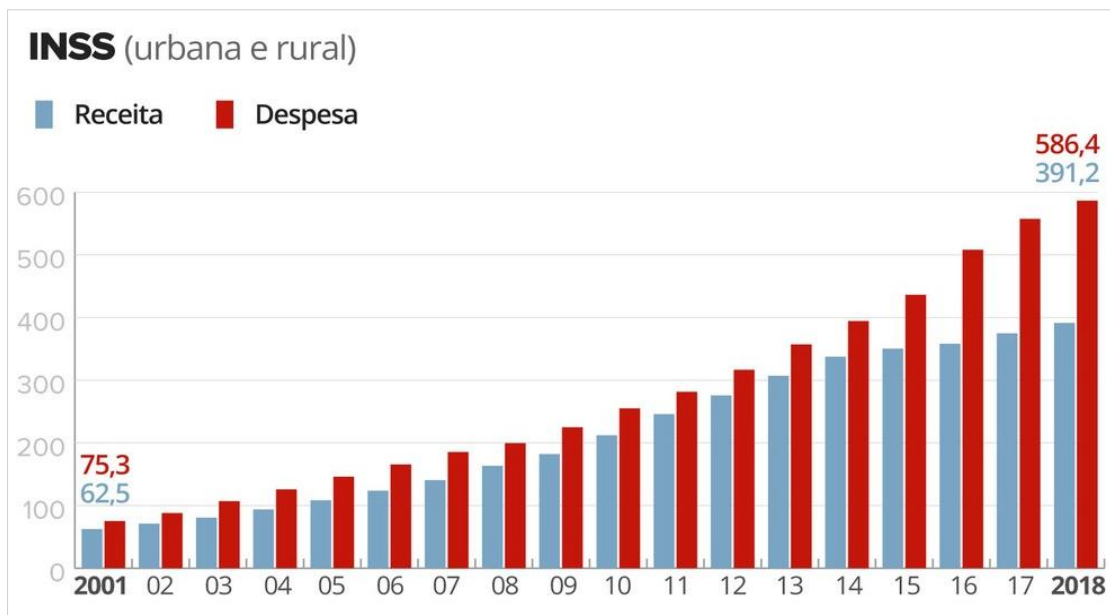
No início dos mandatos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), o contexto fiscal ampliava a pressão pela aprovação de uma reforma da Previdência. Entre 2016 e 2018, a União registrou déficits crescentes de R\$ 226 bilhões, R\$ 269 bilhões e R\$ 290 bilhões, respectivamente (Tafner & Nery, 2019). Paralelamente, o PIB mantinha baixo desempenho desde 2015, com retração de -3,5% em 2015 e -3,3% em 2016, seguida de crescimento modesto de 1,3% em 2017 e 1,8% em 2018 (IBGE, 2020). Nesse cenário, o rápido aumento das despesas previdenciárias, já observado nos anos anteriores (Figuras 1-3), consolidou-se como um dos principais focos do debate econômico e intensificou a pressão por mudanças no sistema.

Figura 01 – Resultado Financeiro do INSS (RGPS), União (RGPP) e militares (Em R\$ bilhões correntes – sem correção/inflação)



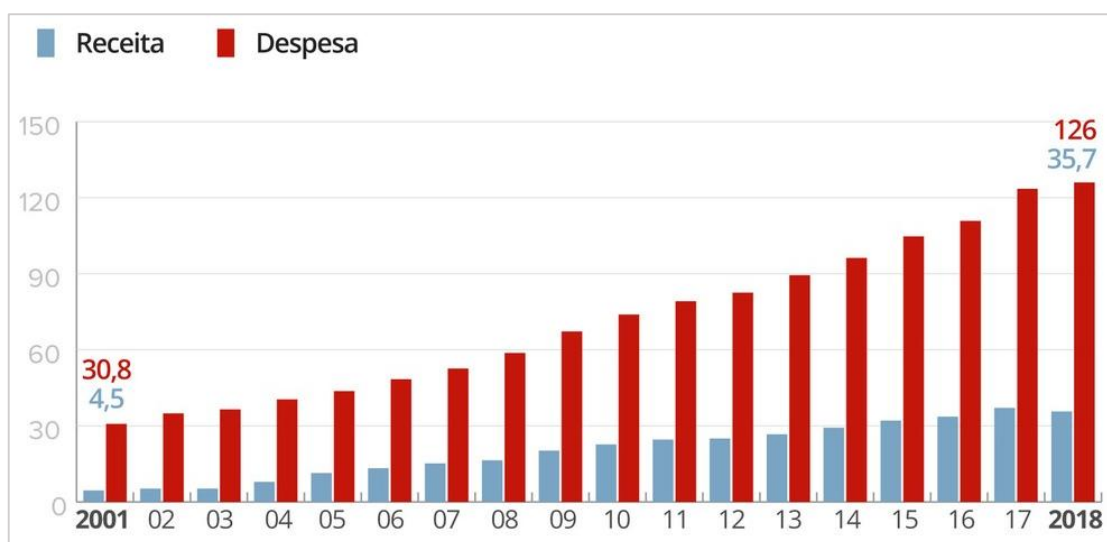
Fonte: Previdência/Tesouro Nacional. Os infográficos foram produzidos por G1 (20/02/2019)

Figura 02 – Receita e Despesas das Previdência no INSS (Em R\$ bilhões correntes – sem correção/inflação)



Fonte: Previdência/Tesouro Nacional. Os infográficos foram produzidos por G1 (20/02/2019)

Figura 03 – Receita e Despesas dos servidores da União e militares (Em R\$ bilhões correntes – sem correção/inflação)

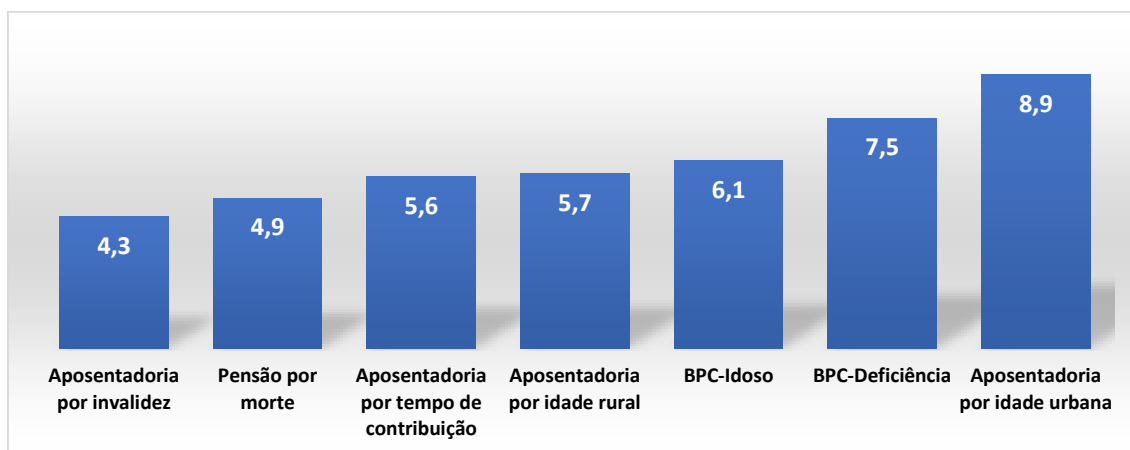


Fonte: Previdência/Tesouro Nacional. Os infográficos foram produzidos por G1 (20/02/2019)

Com base nos dados acima, amplamente divulgados – ainda que contestados por análises que negavam déficit nessas contas públicas (DIEESE, 2017; 2019) –, a maioria dos

economistas e formuladores de políticas defendiam reformar a previdência como condição para o equilíbrio fiscal e a retomada da confiança econômica. O **Gráfico 01** mostra a aceleração dos gastos, frequentemente utilizada para sustentar os argumentos reformistas.

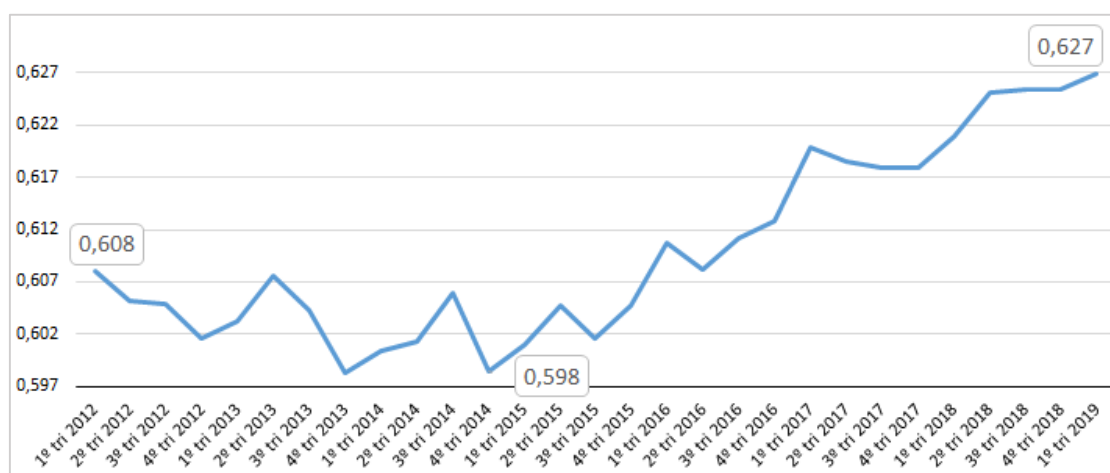
Gráfico 01 - Taxa de crescimento anual da despesa com benefícios pagos (2011-2017)



Fonte: Elaborado a partir de Tafner & Nery (2019, p. 15)

As duas PECs foram enviadas em meio ao aumento da desigualdade de renda, apontado pela FGV/IBRE (**Gráfico 02**) e esses dados reascendiam os debates de quem “iria pagar a conta” da Previdência, caso a reforma avançasse.

Gráfico 02 – Índice de Gini da renda do trabalho domiciliar per capita* (2012–2019)



Fonte: FGV/IBRE (2019)

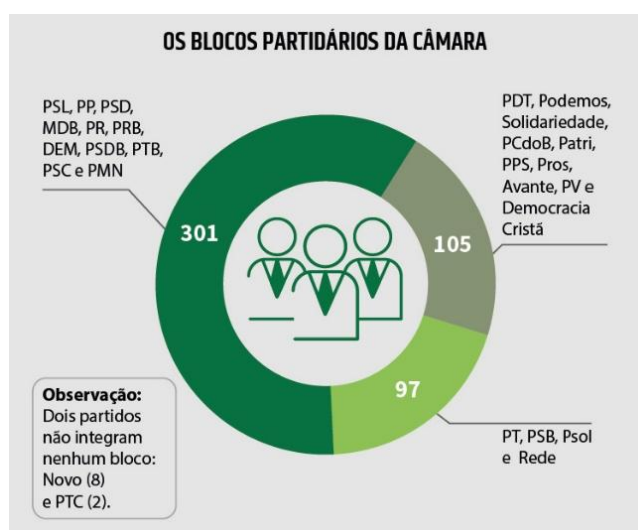
A Proposta 287/2016, considerada radical, avançou nas etapas iniciais mediante reformulação via Comissões legislativas, mas não chegou ao Plenário da CD. Ela foi suspensa

em fevereiro de 2018 pela intervenção federal no Rio de Janeiro, além disso, havia um desgaste no tema. O debate em torno da Previdência perdeu força diante das investigações contra Michel Temer, que redirecionou seu capital político para preservar o mandato. Sem base coesa, diversos partidos romperam com o Governo ou permaneceram divididos até as eleições de 2018, quando Jair Bolsonaro foi eleito Presidente da República.

Em fevereiro de 2019, após a “dobradinha DEM” – a recondução de Rodrigo Maia à Presidência da Câmara (no cargo desde agosto de 2017) e a eleição de Davi Alcolumbre (DEM-AP) para a Presidência do Senado – Jair Bolsonaro enviou sua reforma, era o início da tramitação da PEC 06/2019. Sem uma coalizão pós-eleitoral e com Bolsonaro e Paulo Guedes (Ministro da Economia) distantes das negociações – delegadas aos líderes partidários –, a relação Executivo-Legislativo foi testada, condicionando o processo e o desfecho da reforma previdenciária.

No mesmo período, três blocos parlamentares foram formalizados na Secretaria-Geral da Mesa da CD (**figura 04**): o bloco de apoio ao governo (301 deputados), o bloco dos “independentes” (105) e o bloco de oposição (97). Esses blocos configuravam arranjos internos voltados a fortalecer bancadas na disputa por posições, recursos, tempo de fala e pauta. Assim, o apoio ao Executivo não era automático: dependia de barganhas envolvendo cargos, emendas e políticas compartilhadas. Esses blocos não caracterizam a formação de coalizão governamental. Não ocorreu *Presidencialismo de Coalizão*, formalmente, em 2019.

Figura 04 – Blocos partidários na Câmara (fevereiro/2019)



Fonte: Agência Câmara de Notícias (2019)

Em março de 2019, a combinação de pressão fiscal e agravamento da desigualdade – com o Gini da renda domiciliar per capita no pico da série (**FGV/IBRE; Gráfico 02**) – obrigava a classe política a se posicionar sobre os efeitos da reforma para os mais pobres e a classe média. A PEC enviada pelo Executivo trazia pontos controversos (aposentadoria rural, BPC e regras dos servidores de todos os entes) e ampla desconstitucionalização, concebida para facilitar alterações futuras sem mobilizar todo o Congresso, com impacto direto sobre a relação Executivo-Legislativo. Simultaneamente, fiel ao discurso de evitar o “toma lá, dá cá”, o Planalto se manteve distante da articulação: recusou negociar cargos, emendas e reajustes no funcionalismo, e o Presidente não se aproximou dos parlamentares mesmo para aprovar medidas defendidas por seu próprio Ministério.

A relação entre Executivo e Legislativo agravou-se em março de 2019, quando a ausência do ministro Paulo Guedes em reunião da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) para discutir a reforma da Previdência coincidiu com a aprovação, pela Câmara, da “PEC do Orçamento Impositivo” (PEC 100/19). A medida, de autoria do deputado Hélio Leite (DEM-PA) e parada desde 2015, tornou obrigatória a execução das emendas das bancadas estaduais, descentralizando recursos da União. A votação relâmpago refletiu a insatisfação dos parlamentares diante de três fatores centrais: a falta de interlocução entre Planalto e Câmara na negociação da reforma e da liberação de verbas; as declarações do ministro sobre o envio de uma PEC para redefinir o “pacto federativo”; e o anúncio de um corte de R\$ 29,8 bilhões no Orçamento daquele ano. Aumentava-se o poder do Congresso diante de um Executivo enfraquecido. *Alterava-se os incentivos enquanto o jogo estava sendo jogado.*

Nos primeiros 100 dias de Governo, a Previdência pouco caminhou. Após definição do relator da PEC na CCJ, que ficou com o deputado Delegado Marcelo Freitas (PSL-MG), o ministro Guedes foi discutir a PEC na Comissão, em 03 de abril. A conversa foi pautada por ânimos acirrados. Naquele mês, Rodrigo Maia interveio e buscou articulação com alguns partidos do Centrão (PP, PR, PRB, DEM e Solidariedade) e de seu núcleo mais próximo (PSDB, PSD e MDB), para avançar a votação. Note-se que somente estes 08 partidos, somados ao PSL representavam, em um modelo ideal – sem dissidências – de 302 votos. Era algo muito próximo ao número mágico que transforma PEC em Emenda, 308 votos.

O ambiente era conflituoso: o Ministério da Economia impôs sigilo aos estudos da PEC 06/2019, elevando a desconfiança e atrasando votações. Após conversas de bastidor entre Rogério Marinho, secretário da Previdência, e Rodrigo Maia, marcou-se reunião na

residência oficial da Câmara, com líderes partidários, para abrir os dados – com a presença do governo apenas se convidado. Maia e aliados acordaram retirar três pontos do texto: (1) desconstitucionalização das regras, (2) mudanças no FGTS e (3) no abono salarial. Em resposta, o governo adiou a sessão.

O líder do PSL na Câmara, Delegado Waldir (PSL-SP), ainda deu declaração à revelia da legenda, irritando dirigentes que defendiam a aprovação integral da proposta:

A reforma da Previdência será aprovada do jeito que o Rodrigo Maia e o Centrão quiserem. São eles que dão as cartas agora (...)O centro tem cerca de 320 parlamentares e já sinalizou contra (...) a aposentadoria rural e o BPC. Eu não vou aceitar isso? O Parlamento é feito de diálogo. Se esse diálogo não avançar, o governo será derrotado, com certeza. Se não convergir com o centro, não passa a reforma (CONGRESSO EM FOCO, 2019).

A oposição entrou com um mandado de segurança coletivo (STF) sobre a publicidade dos dados. Era uma maneira de ganhar tempo e atrasar a votação na Comissão. Sem sucesso, o cronograma de votação se manteve. Dias depois, em 23 de abril, por 48 votos a 18 os membros da CCJ votaram pela admissibilidade constitucional do texto.

Para aprovação, os seguintes pontos, focados na constitucionalidade, foram costurados: o governo manteve o direito aos 40% da multa do FGTS para o aposentado que continuar trabalhando. Saiu grande parte da desconstitucionalização sobre regras previdenciárias. Mudanças para aposentadoria compulsória de servidor público só podem ser feitas com emenda à Constituição. Além disso, ações contra a Previdência podem ser ajuizadas em tribunais federais.

A tramitação da reforma avançou para a Comissão Especial da Câmara dos Deputados (CE-CD), sob relatoria do deputado Samuel Moreira (PSDB-SP). Das 277 emendas apresentadas, os principais focos foram as regras de transição e pedágio, seguidas pelas aplicáveis ao serviço público e ao regime geral. Entre as demandas centrais de partidos como Solidariedade, PP, PR, DEM e PRB, destacou-se a retirada do dispositivo que previa a inclusão automática de estados e municípios na reforma. Em junho, questionado sobre o impasse com os governadores, o Presidente da República afirmou preferir a manutenção dos entes federativos na PEC, mas declarou que a decisão cabia à Câmara: “*Eu não tenho nada a ver com isso*” (G1, 2019c).

Nesse mesmo período, o ministro Paulo Guedes atribuiu as alterações em curso às “pressões corporativas” e ao “lobby de servidores do Legislativo”, ao que o Presidente da Câmara respondeu chamando o governo de “usina de crises”.

Em 5 de julho, a Comissão Especial aprovou a PEC por 36 a 13, rejeitou 99 destaques individuais e analisou 17 de partidos. Foram excluídos pontos centrais da proposta original – capitalização, inclusão automática de estados e municípios, desconstitucionalização e cortes no BPC –, além de flexibilizações para trabalhadores rurais, professores e servidores. A maioria dos destaques da oposição foi derrotada.

No Plenário, PDT, PSB, PT, PCdoB, PSOL e Rede fecharam questão contra a reforma e tentaram obstruí-la com requerimentos de retirada de pauta e de fatiamento. Com 450 presentes, o pedido de retirada foi rejeitado por 331 a 117, e o requerimento de fatiamento também caiu, permitindo o avanço da votação.

O governo liberou R\$ 2,5 bilhões em emendas nos cinco dias anteriores à votação em Plenário – mais de R\$ 1 bilhão apenas em 08 de julho. O PT anunciou representações na PGR e no STF por improbidade administrativa e pediu liminar para suspender os efeitos do ato. No início da votação em Plenário, sindicatos ligados à CUT organizaram protestos em frente ao Congresso.

Em 10 de julho, no primeiro turno, a Câmara aprovou o texto-base por 379 a 131, com quórum recorde de 500 deputados. Houve 19 votos favoráveis de dissidentes da oposição (PSB, 11; PDT, 8). Para a etapa de destaques, pensões, regras para mulheres, professores e policiais concentraram as principais pressões. Um destaque do DEM suprimiu a possibilidade de pensões por morte ficarem abaixo do salário mínimo quando houvesse outra renda familiar. O Plenário também reduziu o tempo de contribuição dos homens de 20 para 15 anos, abrandou regras para agentes de segurança na ativa, garantiu 100% do benefício às mulheres após 35 anos de contribuição e criou transições mais favoráveis para professores.

Antes do segundo turno, a Câmara quebrou o interstício para acelerar a votação; requerimentos de retirada de pauta da oposição foram derrotados. Em 7 de agosto, a reforma passou por 370 a 124 (uma abstenção), restando apenas os destaques, com foco nas pensões por morte.

Oito destaques foram rejeitados (sete da oposição e um do Novo). O governo propunha pensão de 60% mais 10% por dependente; o relatório vedava valor abaixo do mínimo quando fosse a única renda. Para reduzir resistências, Bolsonaro editou portaria assegurando salário mínimo a quem não tivesse outra renda, reafirmando a proteção aos vulneráveis transversal a partidos.

Entre julho e agosto, após negociações e liberação de emendas, a Câmara aprovou a PEC com média de 370 votos por turno (308 eram necessários). O Senado fez poucas alterações e a emenda 103 foi promulgada em novembro de 2019. Na **tabela 01** selecionamos algumas das medidas alteradas pela CD.

Tabela 01- Comparativo: PEC 06/2019 seus efeitos sociais versus Texto aprovado (2019)

PEC 06/2019 (ORIGINAL) E IMPACTO SOCIAL	TEXTO APROVADO (EC 103/2019)
Idade mínima (urbano) combinada ao tempo de contribuição: <i>65 anos (homens) / 62 anos (mulheres)</i>	65 anos (homens) 62 anos (mulheres)
Tempo mínimo de contribuição: <i>20 anos (homens/mulheres)</i> Impacto social da combinação: trabalhadores mais pobres e mulheres teriam maior dificuldade de alcançar o tempo mínimo desta combinação, especialmente no mercado informal	20 anos (homens) 15 anos (mulheres)
Cálculo do Benefício: <i>60% da média de todos os salários + 2% por ano além do mínimo</i> Impacto social: Aposentadorias baixas, especialmente para quem contribui pouco tempo; pobres e mulheres seriam mais afetados	Mantido cálculo, com suavizações: 60% após 15 anos (mulheres) 20 anos (homens), chegando a 100% com 35-40 anos
BPC: <i>desvinculado do salário mínimo; pagamento reduzido a R\$ 400 a partir de 60 anos, integral só aos 70 anos</i> Impacto social: Forte retrocesso social, penalizando idosos pobres e pessoas com deficiência	idade de 65 anos; garantida vinculação ao salário mínimo
Pensão por morte: <i>Redução do valor: 60% + 10% por dependente, sem garantia de 100%</i> Impacto social: Viúvas(os) e órfãos teriam rendas menores, afetando sobretudo famílias vulneráveis	Mantido: 60% + 10% por dependente; mínimo de 1 salário para famílias sem outra renda
Aposentadoria rural: <i>Idade mínima de 60 (homens) / 57 (mulheres); 20 anos de contribuição</i> Impacto social: Exclusão massiva de rurais que não conseguem comprovar contribuição	60 (homens) / 55 (mulheres), com comprovação de atividade (15 anos)
Professores(as): <i>fim das regras diferenciadas</i> Impacto social: explicado na tabela 01	Idade mínima de 60 anos (homens) / 57 anos (mulheres) Ambos com 25 anos de contribuição
Regras de transição: <i>Pouco flexíveis.</i> Impacto social: Afetaria diretamente quem estava próximo de se aposentar	Criadas 5 regras de transição, permitindo diferentes opções (pontos, pedágio, idade mínima progressiva)
Estados e municípios: <i>incluídos na PEC</i> Impacto social: Reduziria autonomia dos entes, mas geraria maior uniformidade	Foram retirados na tramitação; cada ente deveria aprovar reforma própria

Fonte: Elaboração própria a partir de Câmara dos deputados (2016, 2017) e IPEA (2019)

Sob Maia e aliados (PP, PR, PRB, DEM e Solidariedade, PSDB, PSD e MDB), especialmente, a reforma buscou proteger vulneráveis e corrigir inconsistências, ainda que ao custo de manter privilégios/atenuações: transições amplas para federais, exclusão de estados e municípios e ausência dos militares – confirmando que Previdência rende ajustes marginais, não rupturas. O processo combinou: (i) restrições fiscais permanentes; (ii) conflitos distributivos e mobilização de interesses; e (iii) protagonismo da Presidência da CD, alterando temporariamente o padrão Executivo-Legislativo, quando a responsável por enviar a PEC, o Governo federal, não formou Coalizão para aprová-la ao seu molde.

Diante da instabilidade política – marcada pelo *impeachment*, pelas denúncias contra Temer e pelo vácuo de articulação no governo Bolsonaro –, os parlamentares assumiram o protagonismo no processo decisório e aprovaram a reforma previdenciária em seus próprios termos. Esse movimento assinalou um inédito distanciamento do Executivo e abriu a hipótese de um novo padrão de articulação em matérias de Previdência, em que o Legislativo não apenas propõe e colabora, mas conduz todas as etapas negociais, incluindo a própria reformulação da PEC.

Conclusões

O caso da reforma da Previdência de 2019 permite qualificar o papel do Legislativo como organizador de coalizões e moderador de conflitos distributivos em contextos sem coordenação efetiva do Executivo. A pergunta que orientou este artigo – como foi possível aprovar, em poucos meses, uma reforma de alta complexidade e elevados custos políticos sem presidencialismo de coalizão – encontra resposta na atuação de uma coalizão legislativa, ancorada na Presidência da Câmara e em lideranças partidárias, que reconfigurou a interação Executivo-Legislativo e internalizou, no Parlamento, a coordenação necessária à governabilidade para aprovar a PEC 06/19.

Sob uma intensa pressão fiscal, a reconstrução processual mostra que comissões, colégio de líderes, reuniões na residência oficiais e relatorias funcionaram como *veto players* e instâncias de desenho institucional, removendo ou atenuando dispositivos de maior impacto regressivo (capitalização, desconstitucionalização, mudanças automáticas para estados/municípios, alterações no BPC, aposentadoria rural, mulheres, professores), ao mesmo tempo em que preservaram o núcleo de ajuste fiscal. O resultado legislativo – maiorias confortáveis em Plenário – derivou menos da capacidade de agenda do Executivo e mais de uma coordenação dentro do Parlamento que conciliou restrições fiscais com salvaguardas distributivas, especialmente para *outsiders*.

Do ponto de vista teórico, o caso contribui para agenda de pesquisa do presidencialismo de coalizão pontuando que na ausência de base governamental estável, o Legislativo pode prover governabilidade “*por dentro*”, articulando maiorias, filtrando perdas concentradas e distribuindo custos políticos. Trata-se de um padrão contingente – dependente de liderança parlamentar, multipartidarismo amplo e janelas de oportunidade –, mas com implicações relevantes para a literatura de reforma do *welfare* em democracias: o ritmo e o alcance do *retrenchment* dependem do design e da arena de coordenação, não apenas da urgência fiscal. O ano de 2019 mostra que coalizões legislativas podem conduzir reformas complexas e custosas, preservando mínimos sociais e impondo seus termos à relação com o Planalto. Essa dinâmica sugere novos desafios ao presidencialismo brasileiro, especialmente diante da tensão entre restrições orçamentárias e a garantia de direitos sociais.

REFERÊNCIAS

- Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 5–33.
- Alston, L. J., Melo, M. A., & Mueller, B. (2016). Strengthening Brazil's fiscal institutions: The key to fiscal and political reform. World Bank.
- Amorim Neto, O. (2006). The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415–440.
- Ames, B. (1995). Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, 39(2), 406–433.
- Araújo, V., & Flores, P. (2017). Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 25(63), 63–99.
- Arnold, D. (1990). *The logic of congressional action*. Yale University Press.
- Arnold, D. (1998). The politics of reforming social security. *Political Science Quarterly*, 113(2), 213–240.
- Arretche, M. (2015). *Trajetórias das desigualdades*. Edusp.
- Arretche, M. (2018). Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: A inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(96), e339613.
- Arretche, M., Marques, E., & Faria, C. A. P. (2019). Produzindo mudanças por estratégias incrementais: A inclusão social no Brasil pós-1988. In M. Arretche, E. Marques, & C. A. P. Faria (Orgs.), *As políticas da política: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT* (pp. 366–383). Editora Unesp.
- Arretche, M., & Souza, P. H. (2024). When incumbents successfully retrench big and popular social policies: Policy design matters. *Journal of Public Policy*, 44(3), 592–613.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines* (2nd ed.). University of Michigan Press
- Barbosa, R. J. (2019). Estagnação desigual: Desemprego, desalento, informalidade e a distribuição da renda do trabalho no período recente (2012–2019). [Manuscrito].
- Barros, R. P., Henriques, R., & Mendonça, R. S. P. (2001). *A estabilidade inaceitável: Desigualdade e pobreza no Brasil*. IPEA.
- Batista, M. O. (2014). *O mistério dos ministérios*. UFPE.
- Bonoli, G. (2000). *The politics of pension reform: Institutions and policy change in Western Europe*. Cambridge University Press.
- Brinks, D. M., & Gauri, V. (2008). The law's majestic equality? The distributive impact of litigating social and economic rights. In V. Gauri & D. M. Brinks (Eds.), *Courting social justice: Judicial enforcement of social and economic rights in the developing world* (pp. 303–352). Cambridge University Press.
- Brito, A. S. (2015). *O papel do salário mínimo na redução da desigualdade na distribuição de renda no Brasil entre 1995 e 2013* (Tese de doutorado). Universidade Federal Fluminense.
- Brito, A., Foguel, M., & Kerstenetzky, C. (2015). Afinal, qual a contribuição da política de valorização do salário mínimo para a queda da desigualdade no Brasil? Uma estimativa para o período 1995–2013. *Texto para Discussão*, 109. IPEA.

- Castles, F. G. (2004). *The future of the welfare state: Crisis myths and crisis realities*. Oxford University Press.
- Clemens, E. S., & Cook, J. M. (1999). Politics and institutional change in federal social programs. In M. S. Weir (Ed.), *The social divide: Political parties and the future of activist government* (pp. 292–330). Brookings Institution Press.
- Coelho, V. S. P., & Schattan, P. (1999). A reforma da previdência e o jogo político no interior do Executivo. *Novos Estudos*, 55, 121–142.
- Congresso em Foco. (2019, 20 de abril). “Previdência será aprovada do jeito que o Maia quiser”, diz líder do PSL na Câmara. Congresso em Foco. <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/25899/previdencia-sera-aprovada-do-jeito-que-o-maia-quiser-diz-lider-do-psl-na-camara>
- Costa, P. B. M. da. (2022). *O papel esquecido do Poder Legislativo na trajetória das políticas de transferência de renda no Brasil* (Tese de doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. (2017). Nota técnica: Reforma da Previdência – PEC 287/2016 e impactos sociais. DIEESE.
- Draibe, S. (1994). As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964–84. In G. D. Soares & C. D’Araújo (Orgs.), *21 anos de regime militar* (pp. xxx–xxx). FGV.
- Farah, M. F. S. (2007). Sete décadas de políticas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 58(3), 111–122.
- Fialho, F. M. (2017). *Opinião pública e política social: Determinantes do apoio à redistribuição e às políticas sociais no Brasil*. Ipea.
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (1998). Reforma da previdência e instituições políticas. *Novos Estudos*, 51, 63–90.
- _____. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional* (2ª ed.). Editora FGV.
- _____. (2000). Constitutional change, legislative performance and institutional consolidation. *Brazilian Review of Social Sciences*, 1(special issue), 5–34.
- _____. (2008). *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Editora FGV.
- _____. (2009). Poder de agenda e políticas substantivas. In M. Inácio (Ed.), *Poder Legislativo* (pp. xxx–xxx). UFMG.
- _____. (2017). A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos Cebrap*, 36(3), 79–97.
- Flores, P. *Reformas da Previdência no Brasil: quem perde, quem tem direitos preservados e por quê*. Tese de doutoramento: Universidade de São Paulo, 2023
- Freitas, A. (2018). *O presidencialismo de coalizão*. Fundação Konrad Adenauer.
- Folha de S.Paulo. (2019, 20 de março). A reforma da previdência subiu no telhado [áudio de podcast]. Folha de S.Paulo.
- G1. (2019a, 20 de março). Reestruturação de carreiras de militares custará R\$ 86,8 bilhões em 10 anos, diz governo. G1.
- G1. (2019b, 5 de fevereiro). Guedes diz que intenção é economizar R\$ 1 trilhão em dez anos com reforma da Previdência. G1.
- G1. (2019c, 1 de junho). Bolsonaro diz que quer manter estados e municípios na reforma da Previdência. G1.
- Gaylord, S., & Rennó, L. (2015). Opening the black box: Cabinet authorship of legislative proposals in a multiparty presidential system. *Presidential Studies Quarterly*, 45(2), 247–269.

- Giambiagi, M., & Tafner, P. (2024). *A reforma inacabada: O futuro da Previdência Social no Brasil*. Alta Books.
- Haggard, S., & Kaufman, R. R. (2008). *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton University Press.
- Hunter, W., & Sugiyama, N. B. (2009). Democracy and social policy in Brazil: Advancing basic needs, preserving privileged interests. *Latin American Politics and Society*, 51(2), 29–58.
- Hunter, W., & Sugiyama, N. B. (2014). Transforming subjects into citizens: Insights from Brazil's Bolsa Família. *Perspectives on Politics*, 12(4), 829–845.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). *Contas nacionais trimestrais: Indicadores de volume e valores correntes – Referência 2010*. IBGE.
- Inácio, M., et al. (2015). Legislative parties and coalition government: Horizontal control of public policy. *Opinião Pública*, 21(2), 296–335.
- Kerstenetzky, C. L. (2019). Redistribuição no Brasil no século XXI. In M. Arretche, E. Marques, & C. A. P. Faria (Orgs.), *As políticas da política: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT* (pp. 49–103). Editora Unesp.
- Levitsky, S., & Roberts, K. M. (Eds.). (2011). *The resurgence of the Latin American left*. Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. J. (1994). Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference? In J. J. Linz & A. Valenzuela (Eds.), *The failure of presidential democracy: The case of Latin America* (pp. 3–87). Johns Hopkins University Press.
- Luz, J., Aflalo, H. M., & Dutra, A. B. (2018). A relação Executivo–Legislativo revisitada: A governabilidade da coalizão no Brasil. In H. Dantas (Org.), *Governabilidade* (pp. xxx–xxx). Konrad Adenauer Stiftung.
- Margarites, G. C. (2019). *A constituição da assistência social como um campo de ação estratégica no Estado brasileiro*. [Tese de doutorado].
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198–228.
- Mayhew, D. (1974). *Congress: The electoral connection*. Yale University Press.
- Medeiros, M., & Souza, P. H. G. F. (2014). Previdência dos trabalhadores dos setores público e privado e desigualdade no Brasil. *Economia Aplicada*, 18(4), 603–623.
- Melo, C. R., & Anastasia, F. (2005). A reforma da previdência em dois tempos. *Dados*, 48(2), 301–332.
- Melo, C. R. (2021). A Câmara dos Deputados pós-2018: O que mudou. In L. Avritzer, M. Kerche, & M. Marona (Orgs.), *Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política* (pp. 95–110). Autêntica.
- Melo, C. R., & Pereira, C. (2024). *Por que a democracia brasileira não morreu?* Companhia das Letras.
- Melo, M. A. (2002). *Reformas constitucionais no Brasil: Instituições políticas e processo decisório*. Revan.
- Mendes, M (Org.). (2022). *Para não esquecer: Políticas públicas que empobrecem o Brasil*. Autografia.
- _____. *Por que é difícil fazer reformas econômicas no Brasil?* Gen Atlas.

- Miranda, G. L. D. (2013). O ciclo de política como campo estratégico: O caso do benefício de prestação continuada. *Dados*, 56(2), 439–482.
- Neri, M. C., & Giambiagi, F. (2000). Previdência social e salário mínimo: O que se pode fazer, respeitando a restrição orçamentária? *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 38(4), xxx–xxx.
- Nicolau, J. M. (2004). *Sistemas eleitorais* (5ª ed.). Editora FGV.
- Pereira, C., & Hallerberg, M. (2004). The survival of welfare spending in times of cutbacks. In P. Pierson (Ed.), *The welfare state in the 21st century* (pp. xxx–xxx). Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, 48(2), 143–179.
- Pierson, P. (1997). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press.
- Portes, A., & Hoffman, K. (2003). Latin American class structures: Their composition and change during the neoliberal era. *Latin American Research Review*, 38(1), 41–82. <http://www.jstor.org/stable/1555434>
- Rennó, L., & Wojcik, S. (2015). The changing role of ministers in the legislative agenda in Brazil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 4(1), 1–20.
- Rocha, S. (2013). *Pobreza no Brasil: A evolução de longo prazo (1970–2011)*. IPEA.
- Rodrigues, M. M. A., & Zauli, E. M. (2002). Presidentes e Congresso Nacional no processo decisório da política de saúde no Brasil democrático (1985–1998). *Dados*, 45(3), 387–429.
- Santos, W. G. (1979). *Cidadania e justiça: A política social na ordem brasileira*. Campus.
- Santos, F. (1997). Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, 40(3), 5–34.
- Sugiyama, N. B. (2011). The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, 11(2–3), 250–278.
- Tafner, P., & Giambiagi, F. (2011). *Previdência social: Uma agenda de reformas*. In *Brasil: A nova agenda social* (pp. xxx–xxx). Elsevier.
- Tafner, P., & Nery, R. (2019a). *Reforma da Previdência: Por que o Brasil não pode esperar*. Elsevier.
- Tafner, P. (2019b, 22 de abril). *Entrevista ao programa Roda Viva*. TV Cultura. <https://www.youtube.com/watch?v=tGvSrO8khbU>
- Testa, G. G. (2017). *Informal institutions and coalitional presidentialism in Brazil* (Tese de doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- Testa, G. G. (2018). Governabilidade, accountability e instituições informais. In H. Dantas (Org.), *Governabilidade: Para entender a política brasileira* (pp. 87–104). Fundação Konrad Adenauer.
- Tsebelis, G. (1995). Processo decisório em sistemas políticos: Veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(34), 87–119.
- Weaver, R. K. (1986). The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371–398.
- Weaver, R. K. (2003). The politics of public pension reform. *Journal of Aging & Social Policy*, 15(4), 1–20.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H., Nohrstedt, D., & Ingold, K. (2011). A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue. *Policy Studies Journal*, 39(3), 349–360.

Weller, L., & Limongi, F. (2024). Democracia negociada: Política partidária no Brasil da Nova República. Editora FGV.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA:

Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo estão no próprio artigo.

FINANCIAMENTO: O presente trabalho foi realizado com apoio da FAPESP

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE: As/os autoras/es declaram que não há conflito de interesses a mencionar.

MINIBIOGRAFIAS DOS/DAS AUTORAS DO PAPER pós-doutoranda em Ciência Política da Universidade de São Paulo. Temas de pesquisa: proteção social, processo decisório Executivo-Legislativo e judicialização de direitos sociais.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.