

Relação Executivo-Legislativo e Processos de Retração de Provisões Sociais: as reformas da previdência de 1998 e 2003 no Brasil

José Geraldo Leandro Gontijo (UFMG)¹

Resumo: O artigo objetiva abordar, a partir da literatura pertinente, a relação Executivo-Legislativo em processos decisórios que envolvem retração de políticas já consolidadas. Trabalhamos com dois casos/exemplos no contexto brasileiro: a reforma da previdência de 1998, no Governo FHC, e a reforma da previdência do Governo Lula em 2003. São mobilizados esforços no sentido de traçar uma linha comparativa entre os dois casos, no que diz respeito às relações entre o Poder Executivo/Presidência e o Congresso Nacional. É dada especial atenção aos elementos que condicionaram as distinções existentes nas duas empreitadas, tendo como hipótese central a premissa de que em ambas, as prerrogativas constitucionais que garantem poderes legislativos ao presidente foram fatores cruciais, ainda que de formas distintas, para a aprovação dos textos, mesmo que tais prerrogativas não anulem os elementos de complexidade existentes na dinâmica de funcionamento do sistema político brasileiro.

Palavras-chave: Executivo-Legislativo, Retrenchment Politic, Previdência Social no Brasil.

Abstract: Using the literature, the paper aims to work with the Executive-Legislative relationship in decision-making processes that involve retraction of policies already established. We work with two cases/examples in the Brazilian context: the reform of the pension policy of 1998, in the Cardoso administration, and pension reform in the Lula government in 2003. Efforts are mobilized to draw a line comparing the two cases, with regard to relations between the Executive/President and Congress. Particular attention is given to the factors that conditioned the distinctions existing in the two cases, with the central hypothesis that in both the constitutional prerogatives that ensure legislative powers to the president were crucial factors, albeit in different ways, for the approval

¹ Doutorando em Ciência Política (DCP/UFMG).

of texts, but these powers do not nullify the existing elements of complexity in the dynamics of the political system in Brazil.

1. Introdução

Ao postular a perspectiva que enfoca a importância dos pontos de veto nos processos decisórios, Tsebelis (1997) trabalha com as variáveis: coesão interna, incongruência e quantidade de tais pontos, como fatores que condicionam o sucesso dos governos na aprovação de suas propostas e, conseqüentemente, delineiam as possibilidades de haver mudanças ou manutenção das políticas. Parte da literatura, contudo, e o próprio autor trabalham com a perspectiva da existência de prerrogativas constitucionais, em determinados países – tanto parlamentaristas quanto presidencialistas – que permitem ao Governo/Poder Executivo driblar ou neutralizar os *veto players* existentes na cadeia de produção das decisões (Huber, 1996; Figueiredo, 2008). A própria proposta de contagem dos atores com poder de veto de Tsebelis (1997) sugere a existência de possibilidades de manejo desses atores e, conseqüentemente, rearranjo da configuração do jogo. No caso brasileiro, especificamente, autores como Figueiredo e Limongi (1999) e Cheibub e Elkins (2009) caracterizam o sistema político como dotado de um desenho institucional tendente à dispersão em função da existência (a) de regras eleitorais distintas para composição (b) de duas casas legislativas, (c) um sistema partidário altamente fragmentado, com muitos partidos pequenos e médios, além (d) da estrutura federativa do país que possibilita às arenas estaduais e municipais, por meio de seus respectivos atores, terem legitimidade de atuação e influencia sobre as decisões tomadas no cenário nacional; o

sistema é caracterizado por um abundante número de *veto players* – institucionais e partidários (Tsebelis, 1997) – cuja dinâmica de interação e tendência nas votações varia de acordo com a conjuntura.

Outras características do sistema político brasileiro, contudo, também presentes na configuração dos processos decisórios em âmbito nacional como, por exemplo: (a) concentração de fortes poderes legislativos nas mãos do Executivo, (b) centralização dos trabalhos do Congresso nas mãos das lideranças partidárias (Melo e Anastasia, 2005), além da (c) possibilidade de utilização de recursos de patronagem na formação das coalizões governistas (Figueiredo e Limongi, 1999; 2009) – seriam mecanismos/recursos que possibilitariam ao presidente influenciar sobremaneira a agenda legislativa e a dinâmica dos trabalhos no interior das duas casas, fatores que minimamente reduziriam a tendência de dispersão do sistema, tornando-o mais governável ao Poder Executivo. Importa salientar que o fato do presidente, no caso brasileiro, possuir prerrogativas que o torna forte na relação com o Poder Legislativo, não elimina por completo a complexidade do processo decisório para aprovação das suas propostas (Melo e Anastasia, 2005), principalmente quando o que está em jogo são reformas realizadas por meio de Emendas Constitucionais. No caso específico das reformas previdenciárias, cujas medidas são de caráter impopular por envolverem cortes e ajustes de benefícios já concedidos por governos anteriores, as incertezas do processo se tornam ainda maiores.

Ao discutir os aspectos do jogo político nos processos de retração das políticas sociais (*retrenchment politic*), Pierson (1994; 1996; 2001) trabalha com a perspectiva de que os governos – incluindo os representantes eleitos para o Poder Executivo e os legisladores que compõem a base aliada – e suas respectivas oposições, se preocupam

com suas possibilidades de reeleição; o que pode tornar as preferências em relação às políticas e os objetivos eleitorais desses atores, aspectos conflitantes. Medidas impopulares, como o retrocesso de provisões sociais consolidadas, em geral têm custos concentrados e benefícios difusos (Arnold, 1990; Pierson, 1994; 1996; 2001). Ou seja, as possibilidades adversas das propostas que objetivam implementar cortes tendem a ser maiores do que a obtenção de ganhos que elas podem proporcionar aos decisores; o que forjaria dinâmicas políticas distintas daquelas configuradas a partir de matérias que não visam reestruturações vistas de forma negativa pelo eleitorado. Na terceira seção do artigo tais argumentos serão apresentados de forma detalhada.

O texto está estruturado da seguinte forma: no próximo tópico abordaremos, de forma resumida, alguns dos principais pontos da questão da previdência no Brasil, trazendo os argumentos que encabeçaram a defesa da necessidade da(s) reforma(s)² e as mudanças/alterações em tal política, implementadas constitucionalmente pelos governos por meio das Emendas Constitucional Nº 20 (reforma do Governo FHC de 1998) e Nº 41 (reforma do Governo Lula de 2003); em seguida passamos à explicação pormenorizada dos pressupostos teóricos que servirão como pano de fundo à apresentação das características dos dois processos. Posteriormente, abordamos as características conjunturais propriamente ditas que tornaram distintos os processos de reforma iniciados pelos governos em questão. Ao final, pontos discutidos ao longo do texto são retomados com o objetivo de tecer alguns comentários conclusivos sobre o exposto.

² Anastasia e Melo (2005), por exemplo, tratam tal processo como “a reforma em dois tempos”, dando a entender se tratar de um único processo realizado durante dois períodos/governos distintos.

2. Previdência Social no Brasil: notas sobre o problema e as reformas

Conforme nos informam Filho e Winckler (2004), a Previdência Social é um modelo de seguro que tem o objetivo de oferecer cobertura, de forma temporária ou definitiva, aos cidadãos de uma dada sociedade/país, nos casos em que os mesmos se encontram vulneráveis e/ou impossibilitados do exercício das atividades produtivas em decorrência de enfermidades, invalidez ou idade avançada. A previdência, em geral, também propicia proteção à família nos casos em que os segurados venham a falecer ou encontrem-se em situação de reclusão. Os regimes previdenciários existentes nas diversas nações pelo mundo podem ser classificados em três tipos: (a) os *sistemas de repartição simples*, cujo funcionamento é pautado nas contribuições dos trabalhadores formalmente empregados, que são destinadas à cobertura dos gastos com os aposentados e pensionistas existentes. Para Filho e Winckler (2004) e Silva (2004), trata-se de um pacto social firmado entre as gerações, por intermédio das instituições estatais, em que os trabalhadores ativos financiam aqueles em situação de inatividade. Países como o Brasil, os Estados Unidos, a França, a Alemanha e a Espanha, são exemplos de nações que operam seus respectivos regimes de previdência a partir desse tipo de sistema; (b) os *sistemas de capitalização*, cuja idéia central está baseada na criação de poupanças individuais para os cidadãos segurados; em que cada trabalhador faz contribuições – de acordo com sua colocação/remuneração no mercado de trabalho – que vão sendo depositadas em uma conta específica, ao longo de sua vida economicamente ativa. Ao se aposentar, o trabalhador passa a ter direito a uma renda vitalícia, baseada em suas contribuições e

acrescida dos rendimentos gerados. O Chile é um país onde esse tipo de regime é utilizado; (c) por fim, temos os *sistemas mistos* que, em linhas gerais, utilizam aspectos dos dois regimes anteriores, na composição de um novo modelo. Geralmente, esses sistemas funcionam da seguinte forma: até certo nível de valores, as regras do sistema de repartição simples vigoram; além de tais limites, conta-se com um sistema de previdência complementar obrigatório, organizado a partir de regras dos regimes de capitalização (Filho e Winckler, 2004; Silva, 2004).

Em meados da década de 1990, o Banco Mundial, a partir de um conjunto de estudos realizados sobre a América Latina, traçou diretrizes e deu recomendações aos governos da região sobre a necessidade de reformas previdenciárias em seus respectivos âmbitos. As principais variáveis/circunstâncias que impulsionaram a movimentação de tal organismo em relação ao problema eram demográficas e tributárias: (i) o envelhecimento da população da região, em função do aumento da expectativa de vida – sobrevida em termos atuariais – associado à diminuição das taxas de natalidade; (ii) aspectos de alta tributação social que impeliam o mercado ao aumento das taxas de informalidade e, conseqüentemente, (iii) a alta relação de dependência entre contribuintes e aposentados (Filho e Winckler, 2004; Silva, 2004; Silva, 2008).

A principal recomendação aos países da América Latina, naquela ocasião, foi a implementação de reformas que possibilitassem a reorganização dos sistemas a partir da instauração de regimes que combinassem: a “(...) *Previdência Pública, não capitalizada; com a Previdência Privada, capitalizada, com Fundos de Pensão abertos ou fechados; com adesão voluntária ou obrigatória*”. (FILHO e WINCKLER, 2004, p.153). Ou seja, a alteração principal recomendada consistia na criação de um regime de contribuições definidas e

depositadas em contas individuais dos segurados, na linha do que descrevemos como *sistemas de capitalização*, que passaria a funcionar de forma conjunta com a parte pública já existente dos sistemas. Ocorreu, contudo, que as orientações do Banco Mundial, foram seguidas/utilizadas de maneiras distintas pelos países da região. Tendo em vista os propósitos desse trabalho, iremos nos ater apenas ao processo que se desenvolveu no caso brasileiro.

No Brasil, objeto desse artigo, chegou-se a cogitar uma proposta de substituição do sistema de *repartição simples*, em vigor, por um regime de capitalização. Contudo, a ideia foi abandonada logo em seguida, tendo em vista que os custos de transição de um sistema ao outro eram demasiadamente elevados em função da necessidade de continuar cobrindo os inativos à época, por um período futuro de aproximadamente 50 anos, até que os benefícios concedidos anteriormente findassem. Além disso, havia um grande contingente da população beneficiária que, em função de fatores macroeconômicos e/ou sociais (Nakahodo e Savoia, 2008), não dispunham de meios para angariar fundos visando os períodos futuros de inatividade. A primeira proposta de reforma enviada ao congresso nacional pelo Governo Fernando Henrique Cardoso em 1995, acabou mantendo o regime público, baseado no *sistema de repartição simples*, mas objetivou realizar ajustes/cortes, a partir de alterações nas condições de elegibilidade, no valor das contribuições e nas fórmulas de cálculo que determinavam as quantias recebidas pelos beneficiários³.

³ A estrutura do sistema de previdência no Brasil é organizada a partir de três regimes de provisão distintos: (i) o Regime Geral de Previdência Social, responsável pela gestão da previdência dos trabalhadores do setor privado e do setor público com vínculo Celetista; (ii) o Regime Próprio de Previdência dos Servidores, subdividido em regime

Os principais argumentos em favor da reforma no país estavam alinhados aos dados do Banco Mundial e eram reforçados por institutos e pesquisas nacionais, como por exemplo: (a) os dados do IBGE que demonstravam os aspectos de envelhecimento da população brasileira – em virtude da baixa natalidade e do aumento da expectativa de vida; os (b) problemas na relação de dependência entre contribuintes e beneficiários, cuja relação na década de 1950 era de 20 por 1, tendo chegado em 1997 a 1,7 por 1 (Marques, 2004); e (c) o crescente desequilíbrio nas contas do Regime Geral de Previdência Social no país (Filho e Winckler, 2004). Os valores de *superávit* passaram de R\$ 16,6 bilhões para R\$ 0,4 bilhões entre 1988 e 1995, entrando em situação de *déficit* em 1996, com R\$ 0,4 bilhões negativos e chegando a R\$ 13,6 bilhões negativos em 2001. Importa salientar que a cobertura dos trabalhadores do campo, pela via não contributiva, também prejudicava – e continua tendo efeitos negativos – no equilíbrio das contas do regime (Filho e Winckler, 2004). Juntos, tais fatores encorajaram o governo FHC em 1995 a encaminhar uma arrojada proposta de reforma ao Congresso Nacional (proposta de Emenda Constitucional N° 33/95).

A proposta inicial enviada ao congresso continha os seguintes pontos: fim das aposentadorias especiais gerais (para trabalhadores que exercem atividades consideradas penosas, perigosas e insalubres); fim das aposentadorias especiais para professores aos 30 anos (homens) e 25 anos (mulheres); fim da aposentadoria proporcional; fim da aposentadoria integral dos servidores públicos, estabelecendo os novos valores com base na média dos últimos dez anos; limites iguais de idade ou tempo de serviço/contribuição para homens e mulheres; retirar da

do servidor civil e regime próprio dos militares; e (iii) o Regime de Previdência complementar.

constituição a definição sobre a previdência dos trabalhadores rurais; fim da aposentadoria por tempo de serviço e instituição da aposentadoria por tempo de contribuição, aumentando o tempo para quarenta anos (homens) e trinta e cinco anos (mulheres); os tetos dos benefícios seriam publicados em lei complementar; e em relação à gestão, caberia ao Poder Executivo definir as políticas para o setor (Silva e Cortez, 2007)⁴.

Conforme argumenta Melo (2002), as características gerais mais evidentes da proposta original enviada ao congresso em 1995 eram a multidimensionalidade e sua ampla abrangência. As medidas pretendidas afetavam, de forma significativa, públicos e grupos de interesse distintos, tanto no âmbito do setor privado quanto no público. De certa forma, o governo subestimou a força dos movimentos contrários à implementação das alterações – estes existiam no interior do congresso e, diga-se de passagem, na própria base governista; e também na sociedade civil (Silva e Cortez, 2007). A reforma pretendia, portanto, realizar alterações no Regime Geral da Previdência Social, no regime específico dos servidores públicos e, também, nos fundos de pensão. Grande parte das intenções do governo, contudo, acabaram sendo frustradas pela oposição no congresso e na sociedade. Mas, ainda assim, a Emenda Constitucional Nº 20, aprovada em 1998 – quatro anos após o envio da proposta pelo governo ao congresso – tornou extinta a aposentadoria por tempo de serviço, instituindo o tempo de contribuição como critério de elegibilidade; e estabeleceu várias mudanças para o Regime Geral de Previdência Social,

⁴ O modelo do Regime Geral de Previdência Social em vigor neste período se caracterizava: (i) pela aposentadoria por tempo de serviço, não havendo exigência mínima de idade; (ii) possibilidade dos homens se aposentarem em regime proporcional aos 30 anos de serviço e as mulheres aos 25 anos; e (iii) aposentadoria integral concedida aos trabalhadores do sexo masculino com 35 anos de contribuição e às trabalhadoras ao completar 30 anos de contribuição. A média da idade dos aposentados por tempo de serviço era de 48,9 anos de idade, tendo subido para 54,5 anos após a reforma.

entre as quais estão: (a) a extinção da aposentadoria proporcional; (b) novas regras para a aposentadoria dos trabalhadores que exercem atividades prejudiciais à saúde e/ou à integridade física; (c) revogação de aposentadorias especiais para professores universitários; e (d) a inclusão do fator previdenciário nas regras de cálculo que estipulam os benefícios dos aposentados – uma compensação ao governo que não conseguiu aprovar a idade mínima como fator de habilitação para aposentadoria (Filho e Winckler, 2004; Silva e Cortez, 2007)⁵.

O Governo FHC acabou não aprovando os principais pontos de sua reforma referentes ao Regime Próprio dos Servidores Públicos. Tal ponto foi retomado pelo Governo Lula em 2003, com o envio da Proposta de Emenda Constitucional Nº40 ao congresso, que no dia 19 de dezembro do mesmo ano, foi aprovada, sem muitas alterações substantivas, como Emenda Constitucional Nº 41. Conforme Melo e Anastasia (2005) e Nakahodo e Savoia (2008) afirmam, o Governo Lula deu continuidade à reforma, em seu sentido mais amplo, do ponto em que o governo anterior havia parado. Contudo, em que pese as diferenças dos pontos atacados com maior vigor por cada governo, é preciso destacar que em 2003 a aprovação aconteceu em pouquíssimo tempo e mantendo praticamente inalterada a proposta. O mais impressionante é que as

⁵ A inserção do fator previdenciário visava, entre outras coisas, a correção da correlação entre contribuições e benefícios, questão que o governo tentou resolver, inicialmente, pela fixação de uma idade mínima como critério de elegibilidade para a aposentadoria, não tendo logrado êxito. Uma das inovações da nova fórmula (fator previdenciário) foi a introdução da variável “idade do assegurado” no cálculo do valor dos benefícios (associada à expectativa de sobrevida, à alíquota e ao tempo de contribuição). Em linhas gerais, quanto mais idosas as pessoas se aposentam, maiores serão seus benefícios. Trata-se, portanto, de uma combinação de idade, tempo de contribuição e valores contribuídos – sendo observado o teto máximo estipulado pelo regime. Para maiores detalhes, ver Filho e Winckler (2004).

medidas proporcionariam perdas rigorosas aos servidores públicos ativos e inativos.

Algumas das alterações aprovadas a partir da emenda foram: (i) novos critérios para a obtenção de aposentadoria integral, no caso dos servidores atuais – a idade mínima de aposentadoria foi mantida: 53 anos para os homens e 48 anos para as mulheres, mas estipulou-se uma redução de 5% por ano para aqueles que optassem em se aposentar antes da idade de 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres); (ii) o fim da integralidade e o estabelecimento de teto máximo a ser pago aos futuros servidores, empossados após a promulgação da emenda – as regras para os futuros servidores passaram a ser semelhantes às daquelas dos trabalhadores do Regime Geral de Previdência Social; (iii) diferenciação nos reajustes de ativos e inativos para futuros servidores, mas com a manutenção dos valores iguais no caso dos atuais servidores; (iv) o fim da aposentadoria proporcional; (v) a instituição da cobrança de contribuição aos inativos; (vi) desconto de 30% no valor das pensões concedidas após a promulgação da reforma; e (vii) a definição da maior remuneração como sendo a do Ministro do Supremo Tribunal Federal (Melo e Anastasia, 2005; Nakahodo e Savoia, 2008).

O Governo Lula ainda promoveu mudanças residuais no Regime Geral de Previdência ao aumentar seu teto de benefícios e instituir um recenseamento previdenciário de cinco em cinco anos, mas nada comparado aos ajustes alcançados no Regime Próprio dos Servidores Públicos. Algumas questões em relação aos dois processos podem ser formuladas a partir dos estudos que se debruçaram sobre o tema: (i) as diferenças de tempo de tramitação e aprovação das propostas de emenda e as alterações que os textos enviados inicialmente ao congresso, nos dois casos, sofreram, demonstram ter havido maior apoio parlamentar à

proposta enviada pelo Governo Lula, do que àquela enviada pelo Governo Fernando Henrique? De que forma os presidentes utilizaram suas prerrogativas legislativas para fazer com que suas respectivas propostas caminhassem? Quais foram os entraves reais enfrentados pelos governos durante os dois processos? Antes de apresentar os elementos que respondem pelo menos parte dessas indagações, façamos um breve mergulho em alguns argumentos teóricos que nos auxiliarão no exercício de compreendê-los.

3. Retração de Provisões Sociais, Custos Políticos e Contexto Institucional: pontos discutidos pela literatura

Os trabalhos de Pierson (1994; 1996; 2001) nos permite um contato aprofundado com as especificidades dos processos políticos que envolvem aprovação de medidas que visam (re)ajustes/cortes em provisões sociais já garantidas à segmentos populacionais específicos. O debruçar analítico sobre tais matérias deve considerar: os incentivos dos principais atores políticos, as normas institucionais do jogo e a distribuição de poder. Em suas argumentações, Arnold (1990), Pierson (1994; 1996; 2001) e Cox e McCubbins (2005), entre outros, chamam atenção à premissa, que adotamos também como pressuposto nesse trabalho, de que os governos – e suas respectivas oposições – se preocupam com suas possibilidades de reeleição; e, nesse sentido, as preferências sobre as políticas e os aspectos eleitorais são características/objetivos, muitas das vezes, conflitantes durante os mandatos. Conforme argumenta Arnold (1990), os legisladores ao tomar decisões estão sempre atentos (ou deveriam estar) aos públicos que serão

atingidos e às preferências reais e potenciais desses e dos demais atores que participam do jogo. Em última instância dar-se-á atenção especial aos interesses dos apoiadores mais consistentes.

No caso de medidas impopulares, como o retrocesso de provisões sociais, em geral, como já dito, os custos são concentrados e os benefícios difusos – sabe-se que, interesses concentrados são politicamente mais fortes, além do fato dos indivíduos tenderem a assumir mais riscos nos embates políticos quando o que está em jogo são perdas e não ganhos. Ou seja, conforme também já mencionamos, nos casos de retrocesso de provisões, as possibilidades adversas aos formuladores/propositores e apoiadores são maiores do que os ganhos previstos (Pierson, 1994). É provável que haja maior descontentamento daqueles que perdem com as mudanças do que gratidão por parte dos que ganham com elas. Contudo, estratégias de minimização dos custos políticos – eleitorais, de popularidade e de operacionalização – de tais processos podem ser utilizadas pelos governos, suas bases aliadas e demais parlamentares. Pierson (1994, 2001) classifica tais manobras como: ofuscação, divisão e compensação.

Sobre a primeira – ofuscação – o autor explica que as restrições informacionais podem fazer com que, por exemplo, a população entenda de forma apenas parcial ou distorcida as políticas implementadas, o que diminuiria os riscos eleitorais que os formuladores e apoiadores dessas matérias estão sujeitos. Os eleitores, em geral, elaboram uma cadeia causal entre os *policymakers*, as políticas (*policies*) e suas conseqüências, argumenta Arnold (1990); e a estratégia de retirar o foco da própria atuação é um dos recursos utilizados para dificultar tal elaboração. Existem diferentes formas de produzir ofuscação; outro artifício utilizado é a complexificação das propostas de reforma, diminuindo sua

inteligibilidade sob os olhos do eleitor – *“reforms are less likely to generate a popular outcry if television reporters cannot explain the implications of the new policies in fifteen seconds or less”* (PIERSON, 1994: 21).

Sobre a segunda estratégia – divisão – o elemento central que torna possível sua utilização é a existência de vários grupos de interesse no âmbito das coalizões contrárias às reformas. Além de cooptar grupos específicos dentro das coalizões, os governos interessados em aprovar propostas que imporão perdas distintas a grupos específicos – mas também em matérias com outras características – lançam mão de medidas que visam desintegrar a oposição já constituída ou aquela passível de se formar – fazendo cortes específicos, por exemplo, que afetam alguns dos interessados, mas beneficiam outros que participam da mesma composição. Assim, os grupos podem ser colocados uns contra os outros e o tamanho da oposição real ou potencial se reduz.

Por fim, o terceiro recurso – compensação – diz respeito à distribuição, por parte do governo, de ganhos compensatórios de diversas ordens aos prejudicados imediatos. Tais prêmios paliativos são oferecidos, em geral, aos grupos com maior probabilidade de estarem contra o governo ou àqueles com maiores chances de obter a simpatia da opinião pública; assim, os grupos menos organizados acabam sofrendo as maiores consequências.

É preciso deixar claro que a utilização de tais recursos não garante sucesso aos governos, havendo ainda desvantagens em decorrência de utilizá-los (Pierson, 1994). E mais, em função de efeitos de *feedback*, em alguns contextos os governos terão suas opções de utilização dessas estratégias reduzidas; e em outros, elas serão mesmo inviáveis. Nos contextos em que a utilização é, de fato, uma opção,

sempre haverão riscos, como os efeitos de mobilização indesejáveis ao se lançar mão, por exemplo, da estratégia de compensar de forma desigual as perdas dos grupos atingidos.

Já é sabido também que as instituições políticas nos distintos países variam em dimensões cruciais como: normas eleitorais, relações executivo-legislativo, papel do poder judiciário, poderes dos governos subnacionais, entre outras (Figueiredo, 2008). Tais instituições modelam a identidade dos grupos e as escolhas relacionadas à formação de coalizões, fortalecendo e aproximando alguns segmentos e enfraquecendo e distanciando outros, o que influencia, em diversos aspectos, as possibilidades dos decisores construírem novas propostas ou manterem aquelas implementadas por seus predecessores (Pierson, 1994; Immergut, 1996; Menicucci, 2009; 2010). Em situações institucionais distintas, com grupos, interesses e trajetórias específicas, a utilização e os resultados das manobras que visam reduzir os custos políticos dos processos de retrocesso de provisões sociais também serão diferenciados. Ou seja, a distribuição do poder e as regras institucionais do jogo político determinam as perspectivas de sucesso das estratégias implementadas (Immergut, 1996). Dito de outra forma, as instituições formatam as escolhas em direções específicas, contribuindo na modelagem dos resultados das *policies*.

Algumas características dos sistemas políticos são forjadas em virtude desses dois fatores – configuração institucional e distribuição de poder – em geral, o primeiro determina o segundo. Duas dimensões importantes em relação aos mesmos (fatores) devem ser consideradas no interior dos regimes: devemos estar atentos ao arranjo da (i) integração horizontal, ou seja, o grau em que o governo nacional centraliza ou dispersa poder; e (ii) àquele da integração vertical, o grau em que o

poder/autoridade é concentrado nacionalmente ou distribuído entre os governos subnacionais. Um alto grau de integração vertical é sempre compreendido como um requisito para a existência de um governo/executivo forte. Dito de outra forma, quanto maior a concentração de poder no nível nacional – nas mãos do Poder Executivo, no caso do Presidencialismo – menores serão os pontos de veto e maiores serão as possibilidades de mudanças. A afirmação de que a integração vertical facilita a aprovação de reformas que impõe cortes de benefícios à população, contudo, deve ser tomada com mais cuidado. Ao concentrar autoridade/poder os governos concentram também *accountability*; a primeira concentração facilita a aprovação das mudanças desejadas, ao passo que a segunda tenderá a dificultá-la (Pierson, 1994; 2001).

Em seus já clássicos postulados sobre o processo decisório no âmbito dos distintos sistemas políticos, Tsebelis (1997) trabalha com os conceitos de estabilidade das políticas e estabilidade dos governos ou regimes. O autor argumenta existir uma relação inversa entre os dois tipos de estabilidade: o primeiro seria, na verdade – em muitos contextos – fonte de instabilidade do segundo. A idéia é de que a impossibilidade dos governos promoverem alterações nas políticas de acordo com seus respectivos programas pode causar paralisia e em casos extremos fissura dos regimes. Tal perspectiva tem como conceito central a existência de *veto players* nos distintos contextos institucionais. De forma resumida, tratam-se dos atores individuais ou coletivos cuja concordância é necessária nos processos de tomada de decisão sobre as políticas (*policies*). Esses “atores com poder de veto” podem ser institucionais – aqueles aos quais a constituição determina/garante poderes e legitimidade de participação, voto e veto nos processos decisórios; e partidários – os partidos que compõem uma coalizão governamental; além de outros

atores que podem ser identificados nos distintos contextos e nas relações com *issues* específicos.

O autor salienta que a concordância dos *veto players* institucionais pode ser, em algumas situações constitucionais, uma condição necessária e suficiente para aprovação das propostas e realização de mudanças nas políticas (*policies*); ao passo que a concordância dos *veto players* partidários pode não ser estritamente necessária e nem suficiente (Tsebelis, 1997). Projetos que recebem apoio prévio de todos os parceiros de uma dada coligação governamental, por exemplo, muitas vezes são derrotados durante a votação. Em geral, tal fenômeno ocorre em virtude da não sustentação dos acordos firmados pela coalizão, em função da inexistência de recursos por parte do governo que possibilitem dirimir a tendência de deserção de sua base nos momentos de votação; além disso, partidos em coalizão podem entrar em situação de conflito em função de variáveis externas ao objeto em votação, fatores muitas vezes não controláveis pelo governo. Nos casos em que as medidas são impopulares, como vimos, a tendência à deserção pode aumentar – com exceção das situações em que tal comportamento é avaliado pelos parlamentares, por razões distintas, como mais custoso do que votar com o governo (Melo e Anastasia, 2005; Nakahodo e Savoia, 2008).

Autores como o próprio Tsebelis (1997) e Montero e Sáez (2009) apresentam formulações que qualificam a discussão sobre as diferenças de importância dos *veto players* institucionais e partidários nos distintos sistemas políticos. Tsebelis (1997) faz uma distinção entre os termos “coesão” e “disciplina partidária”. A aferição de maior ou menor “coesão”, em sua perspectiva, refere-se às distâncias de entendimentos políticos no interior de um partido ou coalizão partidária, antes do início

das discussões e votações; ao passo que maior ou menor “disciplina” remete aos recursos de que dispõe o partido ou governo para controlar os votos dos parlamentares no plenário. Ora, é nítido que, de acordo com o ponto de vista do autor, a coesão por si mesma, não garante que os partidos serão disciplinados. Autores como Montero e Sáez (2009), por sua vez, demonstram a importância dos elementos constitucionais na estruturação dos processos decisórios e, conseqüentemente, na formulação das *policies*. Além dos atores com poder de veto, explicam, tais determinações definem: as etapas pelas quais as propostas deverão passar para serem transformadas em leis; os órgãos participantes do processo e seus respectivos papéis; além da autoridade e da força das lideranças políticas.

O modelo de análise elaborado por Tsebelis (1997) trabalha com três proposições que relacionam os *veto players* com as características de mudança ou manutenção do *status quo* das *policies*. A primeira delas diz respeito ao número de atores com poder veto nos sistemas políticos. Em suas palavras: “à medida que aumenta o número de atores cuja concordância é necessária para haver uma mudança no *status quo*, o *winset* do *status quo* não aumenta (isto é, a estabilidade da política não diminui)” (TSEBELIS, 1997, p.5). Esclarece-se que o *winset* do *status quo* é o campo abstrato, formado pela junção de características de concordância das posições políticas dos *veto players*, em relação ao objeto em votação, que permite derrotar o *status quo*; ou seja, trata-se da área abstrata de convergência de subposições dos atores que torna possível a aprovação das mudanças. O que a primeira proposição postula, de forma resumida, é que quanto maior o número de atores com poder de veto, participantes de um dado processo decisório, menor será o campo/área que possibilita a aprovação de mudanças. A segunda

proposição aborda a congruência (ou sua ausência) entre os atores com poder de veto: “*a medida que a distância entre os atores cuja concordância é necessária para haver uma mudança no status quo aumenta ao longo da mesma linha, o winset do status quo não aumenta (isto é, a estabilidade das políticas aumenta)*” (TSEBELIS, 1997, p. 6). Ou seja, quanto maior for a incongruência – medida pelo distanciamento das posições políticas entre atores – ou dito de outra forma, quanto maior a discordância em relação ao conteúdo da matéria, menor será o *winset* do *status quo* e, conseqüentemente, a estabilidade da política em votação aumentará, diminuindo as possibilidades de aprovar mudanças.

Por fim, a terceira proposição trata da coesão interna de cada *veto player* existente no jogo. “*À medida que aumenta o tamanho do *yolk* dos atores coletivos que devem concordar com uma mudança do status quo, a área que contém o winset do status quo também aumenta (isto é, a estabilidade das políticas decresce)*” (TSEBELIS, 1997, p. 9). O *yolk* representa o campo de concordância interna dos atores coletivos; quanto menor o raio desse núcleo, menores serão as probabilidades de mudança, tendo em vista que o *winset* do *status quo* também diminuirá em sua função. Um *yolk* pequeno diz de maior coesão interna e, conseqüentemente, menor flexibilidade do ator; ao passo que *yolks* ampliados representam coesões internas reduzidas e maiores possibilidades de abertura e flexibilidade, o que aumenta o campo de concordância com os demais *veto players* e as possibilidades de derrotar o *status quo*. Resumindo, o modelo analítico de Tsebelis (1997) assume que a estabilidade das políticas tende a se fortalecer com o aumento: do número de atores com poder de veto, da incongruência entre eles e da coesão interna de cada um deles. Ou seja, em tais condições a probabilidade das *policies* serem alteradas são menores; e no inverso das

mesmas – número reduzido de veto players, maior congruência entre eles e menor coesão interna de cada um deles – tal probabilidade aumenta.

De acordo com Tsebelis (1997), o número de veto *players* institucional geralmente é especificado pela constituição; já os veto *players* partidários são decorrentes do funcionamento interno do sistema político e das características das coalizões de governo em cada país. Contudo, o autor argumenta, conforme mencionamos acima, que embora seu foco seja nas interações entre esses dois tipos específicos de atores com poder de veto, outros podem ser identificados e incluídos na análise dos diferentes países, conjunturas e *issues*.

No caso do Brasil, Arretche (2000; 2004) e Souza (2001; 2005), entre outros autores, entendem que as características do sistema político brasileiro, associado ao sistema tributário e fiscal do país, além de gerar desigualdades de diversas ordens, torna reduzida a capacidade de coordenação política do governo federal. O elevado grau de descentralização política, propiciado pela Constituição de 1988, argumentam, aumentou de forma significativa os custos de aprovação das políticas com objetivo nacional. Isso, tendo em vista que a correlação de forças políticas instalada no país, pós-constituição de 1988, tem como marcas centrais a difusão e a fragmentação do poder; fatores que influenciaram, por exemplo, as relações entre os entes federados, instituindo os governadores e até mesmo os prefeitos, em alguns casos, como atores com poder de veto em relação às políticas nacionais. Associadas a tais características, no âmbito do governo federal, as relações entre os poderes executivo e legislativo ocorrem a partir de um sistema multipartidário, com duas casas legislativa e regras eleitorais distintas para a eleição dos representantes. Juntos, tais fatores forjam a configuração de um dos sistemas federativos e políticos mais complexos

do mundo, com pontos de veto que oscilam – quase sempre em quantidades (número) elevadas – em função da *policy* ou matéria em questão (Figueiredo e Limongi, 2009).

Por outro lado, Figueiredo e Limongi (1999; 2000; 2009) argumentam também que as características de fortes e ampliados poderes legislativos do presidente, associadas aos recursos procedimentais conferidos aos líderes partidários nas casas legislativas – que permite maior controle das bancadas e do processo decisório; são prerrogativas utilizadas conjuntamente pelos governos, em virtude das possibilidades de realização de acordos de coalizão. Nesses, os partidos são contemplados com cargos ministeriais e outros benefícios em troca de apoio legislativo ao presidente; o que faz emergir um sistema efetivamente governável pelo Poder Executivo. Vejamos em seguida, a luz dos elementos teóricos apresentados nessa seção, como se deu tal dinâmica de interação no caso das reformas da previdência de 1998 e 2003.

4. Sobre as reformas da previdência de 1998 e 2003: resgate de alguns pontos centrais

Conforme argumenta John (1998), os processos decisórios no âmbito estatal são múltiplos, complexos e específicos a cada setor de *policy*. Cada *issue* cultiva seus próprios *stakeholders*, burocratas, políticos e público beneficiado. Ou seja, cada setor de *policy* produz ou é dotado de uma combinação específica de tecnologias, problemas e possíveis soluções, grupos interessados e demandas, além de efeitos de *feedback*, *path dependency* e arenas decisórias particulares. Dependendo

da *policy* em jogo e do contexto conjuntural, teremos distintas arenas de decisão com importâncias também diferenciadas. No caso das reformas previdenciárias no Brasil, por exemplo, as arenas foram: o Poder Legislativo; os diversos níveis do Poder Executivo; a Sociedade Civil – distintos segmentos organizados atingidos pelas reformas; o Poder Judiciário – ator com poder de veto, em virtude da necessidade das reformas de anular ou alterar determinações constitucionais já instituídas; e a arena eleitoral – tendo em vista que as reformas requereram votação nominal, fator que dificulta a utilização de recursos minimizadores dos custos políticos (Nakahodo e Savoia, 2008; Silva, 2004).

Por ter se tratado de um jogo de múltiplas arenas e, em função das especificidades da política (*policy*) em questão e do próprio sistema político brasileiro, com vários *veto players* institucionais e partidários; na linha recomendada por Pierson (1994, 2001) e Tsebelis (1997, é preciso estar atento aos interesses dos atores que participaram dos dois processos. Ao (a) presidente, por exemplo, podemos entender que interessava a aprovação de suas propostas, com o menor custo político e no prazo mais curto possível; já para os (b) governadores, atores fortemente interessados nos reajustes previdenciários, principalmente na reforma de 2003, a motivação era a resolução dos problemas das contas públicas estaduais; em relação (c) aos parlamentares, a preocupação central são as possibilidades eleitorais – para esses atores a arena eleitoral é o campo decisório mais importante; aos (d) líderes políticos, de forma mais ampla (dentro e fora do congresso, sindicalistas, integrantes de movimentos sociais e demais organizações civis), interessa influenciar ao máximo o processo de formação de agendas e decisões políticas, visando benefícios muitas vezes difusos; e aos (e) cidadãos, ou à população de maneira

geral, importa a aprovação de propostas que melhor atendam suas necessidades e aspirações (Melo e Anastasia, 2005)⁶.

Mesmo que vários aspectos das empreitadas empreendidas tenham sido similarmente favoráveis aos dois governos como, por exemplo: (a) a prerrogativa da iniciativa de elaboração e envio ao congresso das propostas; (b) os trabalhos terem se iniciado, em ambos os governos, no primeiro ano de mandato, período de “*elevada popularidade e ausência de constrangimentos eleitorais*” (MELO e ANASTASIA, 2005, p. 309); além (c) dos consideráveis recursos legislativos presidenciais; os contextos conjunturais em que as reformas se desenvolveram, possibilitaram aos governos, recursos distintos de articulação e manejo com/dos atores e arenas envolvidos. Reais e potenciais atores com poder de veto em uma conjuntura apresentaram interesses e comportamentos distintos na outra.

Em relação aos estados, por exemplo, em 1995 e nos anos subseqüentes, o déficit crescente das contas públicas ainda não era visto pelos governadores como um problema objetivo a ser tratado. Cenário distinto de 2003, em que os estados e também os municípios já percebiam o déficit do sistema previdenciário como passível de intervenção urgente; além do fato de ambos passarem a ser pressionados pelos limites estabelecidos para os gastos públicos pela lei de responsabilidade fiscal de 2001. O judiciário, por sua vez, apoiou a reforma de 1998, mas foi contra a reforma de 2003 em virtude de suas interferências diretas nos privilégios das pensões dos servidores públicos desse setor; tal ponto, contudo, foi dirimido pelo Governo Lula, que

⁶ Salientamos que essa última variável terá conotações distintas em função das possibilidades dos cidadãos – condicionadas por uma série de elementos conjunturais e estruturais – de perceber ou não a cadeia causal que liga os resultados das políticas aos legisladores, entre outros fatores.

garantiu a manutenção dos benefícios a tais servidores na proposta final enviada ao congresso (Nakahodo e Savoia, 2008).

A diferença dos dois processos mais abordada pela literatura, contudo, que em alguns estudos, inclusive, tende a caracterizar o Governo Lula como conjunturalmente favorecido, é o apoio do congresso. Os dados da literatura demonstram que a coligação eleitoral de Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994, obteve 182 cadeiras na câmara; e após a posse ainda em 1995, a partir da utilização de recursos de patronagem e, conseqüentemente, da ampliação de sua coalizão política, o governo conseguiu alcançar o número de 377 deputados, somatório suficiente para a maioria qualificada necessária à aprovação de emendas constitucionais (Melo e Anastasia, 2005). Já a coligação do Governo Lula em 2003 conseguiu eleger 218 deputados federais; e também por meio da ampliação de sua base chegou a 327 deputados em 2003, tendo alcançado 379 durante a votação da PEC da reforma; contudo, tal somatório só foi alcançado com a inclusão informal do Partido Progressista (PP) na base governista, o partido era independente e aderiu à votação do governo naquela ocasião (Melo e Anastasia, 2005).

Os dados demonstram, na verdade, que a situação do Governo Lula no congresso, em termos numéricos, era mais delicada do que a do Governo Fernando Henrique Cardoso. O Governo Lula só consegue alcançar o número de cadeiras que o Governo FHC dispunha na câmara, com a inclusão informal de um partido à sua base para aquela votação específica; além do fato da base aliada do Governo Lula à época, conforme argumentam Melo e Anastasia (2005), apresentar maiores características de heterogeneidade, sendo composta por partidos encaixados ao longo de todo o espectro ideológico. Nesse sentido, a

formação da coalizão governista de Lula não deve ser tomada como explicação para o maior ou menor êxito na aprovação da reforma; pelo menos ao tratá-la em termos de quantidade e nível de coesão⁷. As variáveis com maior poder explicativo, na verdade, seriam outras. Vejamos nos dois parágrafos a seguir.

A agenda do Governo Fernando Henrique em 1995, por exemplo, era muito pesada, com várias reformas em campos de política pública distintos. A abordagem e o enfrentamento de vários temas pelo Governo FHC naquele período, inclusive beneficiou o Governo Lula que, posteriormente, pôde focar seus esforços de reforma em dois pontos específicos: a reforma da previdência e a reforma tributária. Outro ponto importante é que, paralelamente ao problema da sobrecarga da agenda governamental de FHC, a característica de multidimensionalidade da reforma enviada ao congresso em 1995, fez com que o governo encontrasse múltiplos pontos de resistência, principalmente junto às centrais sindicais e à oposição partidária; ao passo que o Governo Lula concentrou seus esforços na reformulação do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, conseguindo ainda atrair as centrais sindicais para o seu lado – no processo de reforma no Governo Fernando Henrique, principalmente a Central Única dos Trabalhadores (CUT), embora aberta ao diálogo, apresentou forte oposição ao governo (Melo e Anastasia, 2005; Silva e Cortez, 2007).

A composição da comissão especial formada para apreciação da proposta também foi mais acertada no Governo Lula. Ao Governo

⁷ Em relação ao Senado, em virtude de maior rigidez nos procedimentos internos e também pela constituição de maioria mais coesa e disciplinada em ambos os casos, os governos não obtiveram problemas e custos de articulação elevados para aprovação de suas propostas. Por isso, nos atemos nesse artigo às características de disparidade encontradas na câmara dos deputados.

Fernando Henrique, durante os quatro anos de tramitação da proposta, foi necessário utilizar as lideranças partidárias para dissolver e formar uma nova comissão que lhe garantisse a aprovação da reforma. Importa salientar ainda, que as relações entre o governo e a oposição também foram distintas nos dois casos. Enquanto o Governo Fernando Henrique encontrou fortes bloqueios em suas tentativas de negociação, principalmente junto ao PT; no caso do Governo Lula, a situação foi bem diferente, conseguindo inclusive o apoio do PSDB e do PFL nas votações da PEC. Por fim, conhecendo o histórico do processo de reforma no campo previdenciário, o Governo Lula optou por não trabalhar com uma proposta elaborada exclusivamente por seu campo técnico. Ao contrário do seu predecessor, a elaboração do texto foi feita de forma conjunta com os governadores – *veto players* potenciais em virtude de suas relações principalmente com o Senado – tornando-os aliados no processo, independentemente da filiação partidária (Melo e Anastasia, 2005; Silva e Cortez, 2007).

Em relação às articulações e à importância relativa das centrais sindicais no processo de reforma iniciado em 1995, Silva e Cortez (2007) informam que após o episódio de ocupação da sessão plenária da “Comissão Especial da Reforma da Previdência” pela Central Única dos Trabalhadores e pela Força Sindical, em 1996, o Governo FHC, já enfrentando dificuldades em fazer com que a PEC avançasse nos trabalhos da câmara – em virtude, entre outros fatores, da indisciplina de sua base aliada – decidiu se reunir com as centrais sindicais para negociar a proposta e dirimir, ao menos em parte, as resistências existentes. Naquele contexto, a principal divergência entre tais grupos e o governo em relação à reforma, era a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição. Durante as

primeiras negociações, apenas a Força Sindical concordou com a manutenção de tal ponto, a Central Única dos Trabalhadores, por sua vez, defendeu a manutenção da aposentadoria por tempo de serviço. Com o desenrolar do processo, o governo apresentou flexibilizações em outros pontos da reforma e conseguiu fazer com que a CUT aceitasse apoiar o ponto central de divergência. Ocorreu, no entanto, que os sindicatos filiados à CUT não haviam participado e nem tinham conhecimento do acordo e, por isso, o rejeitaram.

Os dirigentes da Central Única dos Trabalhadores tentaram remover o responsável pelas negociações do cargo e, com isso, os termos do acordo foram oficialmente rejeitados. Mas, as negociações continuaram e o principal problema passou a ser o limite de idade para aposentadoria dos servidores públicos. Na CUT, a maioria dos sindicatos que compunham as instâncias decisórias era do setor público e um impasse se instaurou inviabilizando as negociações. Então, o debate foi passado pelo governo ao relator da comissão no congresso e a partir daí os sindicatos teriam que ter recursos políticos para incluir suas demandas no substitutivo que seria apresentado à comissão especial. Naquela ocasião, a CUT fez um novo acordo, mas o então Ministro da Previdência o vetou em virtude de um ponto que caracterizava a manutenção da aposentadoria proporcional, para os servidores públicos, com prazo mínimo de dez anos. Essa divergência deu o tom do restante do processo, a Central Única dos Trabalhadores anunciou que não apoiaria mais o substitutivo. Posteriormente, os sindicatos voltaram a tentar negociar com o governo, mas perderam poder e importância no jogo (Silva e Cortez, 2007; Pinheiro, 2004). Tendo fracassado em suas tentativas de negociação com os grupos externos ao congresso, a

presidência se voltou à resolução do seu problema real/principal, o controle/disciplina de sua base aliada, conforme veremos adiante.

No caso da reforma no Governo Lula, como as atenções estavam concentradas no Regime Próprio da Previdência, os servidores estavam isolados em suas mobilizações e respectivas perdas com as mudanças; além disso, o governo, a partir do discurso de combate aos privilégios e defesa da equidade, tornou as duas centrais sindicais aliadas no processo de reforma. Ou seja, *“enquanto Fernando Henrique uniu os diversos públicos atentos contra sua proposta, Lula procurou dividi-los”* (MELO e ANASTASIA, 2005, p. 312).

Em relação à disciplina da base dos governos no congresso, ressalta-se, por exemplo, que a Comissão Especial da Reforma da Previdência no Governo FHC, em um primeiro momento, tinha as seguintes características: dos 30 deputados que a compunham, apenas cinco eram sindicalistas, sendo que um deles era da oposição. Ou seja, o sucesso ou não dependia da disciplina da base governista (Silva e Cortez, 2007). Os entraves, contudo, não se deram entre FHC e os sindicalistas e sim entre o governo e sua base. O governo optou, por meio do controle das lideranças, pela dissolução da comissão e enviou a proposta para votação em plenário. Contudo, foi derrotado em virtude da falta de coesão e disciplina de sua base. Naquele contexto, os cálculos eleitorais feitos pelos parlamentares em relação à aprovação da reforma lhes pareceu desfavorável, dito de outra forma, o objetivo de sucesso nas urnas prevaleceu frente à necessidade de votar com o governo uma proposta com fortes características de impopularidade (Melo e Anastasia, 2005; Nakahodo e Savoia, 2008).

Tentando dirimir a situação, o governo indicou um novo relator para a comissão especial e incorporou novos partidos à base aliada, se

dependendo de ministérios. Além dessa manobra, o governo inseriu uma nova medida que alterou o jogo político: a possibilidade de reeleição. A partir de tal ponto, a base governista passou a atuar com outro objetivo, o de manter o poder. Na nova conjuntura, o executivo conseguiu manter o apoio de sua base dentro da comissão especial. Contudo, na nova composição da comissão, ainda existiam deputados da base aliada que, mesmo tendo votado a favor da proposta na formação anterior, haviam sido contrários a alguns pontos do documento; para evitar novos riscos, o governo trocou todos os deputados e não só os que haviam votado contra. Como pode ser percebido, a formação da comissão ficou sujeita aos interesses e poderes do executivo, que dispunha de mecanismos para torná-la cooperativa (Silva e Cortez, 2007).

No que diz respeito a tais relações no processo de reforma desenvolvido pelo Governo Lula, alguns pontos devem ser mencionados: primeiramente, a oposição enfrentada pela matéria no congresso não tinha características tão sólidas como aquela enfrentada pelo Governo Fernando Henrique. Podemos dizer que para o Governo FHC a câmara foi um *veto player* efetivo e atuante, ao passo que o Governo Lula conseguiu forjar uma configuração de menos animosidade e maior apoio. Os próprios partidos que encabeçavam a oposição contra o Governo Lula, por exemplo, PSDB e PFL, ficaram divididos em relação a qual postura assumir.

O PSDB, levando em consideração os custos políticos que o não apoio à reforma lhe causaria, principalmente na relação com a sua base mais consistente – tendo em vista que a reforma estava alinhada às propostas defendidas pelo partido – acabou votando a favor do texto. Ao passo que ao PFL, as explicações mais custosas seriam aquelas relativas aos motivos pelos quais o partido estava votando com o governo, sendo

assim, o partido manteve-se contrário à proposta. Cabe salientar, ainda, que a partir das eleições de 2002, uma nova configuração política foi forjada no cenário nacional, mudando os atores de lugar e distribuindo de forma distinta os recursos políticos no país. O Governo Lula eleito e, posteriormente, empossado em 2003, não era exclusivamente o governo do PT; o partido já havia mudado diretrizes programáticas para alcançar o triunfo eleitoral; o que explicaria, em parte, o sólido e compreensivo apoio de sua bancada (do PT) na proposta de emenda de 2003, que continha pontos antes rechaçados por ela (bancada do PT) ao serem apresentados pelo governo FHC. Lula acabou não tendo problemas no âmbito das comissões e também não sofreu derrotas no plenário.

O aparente maior “sucesso” do governo Lula na segunda reforma, parece evidente quando a avaliação de êxito é feita com base no resultado final e nos percalços enfrentados em cada processo. Contudo, concordando com Saiegh (2009) e estando atento aos pontos levantados por Bond e Fleisher (1990) e Diermeier e Vlaicu (2010), entendemos que a avaliação do desempenho de um chefe do poder executivo não deve ser feita apenas com base em resultados finais e nem, principalmente, passando ao largo das condições sob as quais os governos operavam. Assim, mesmo que em alguns pontos tenha havido maior habilidade por parte do Governo Lula, como na ampliação das discussões e envolvimento dos estados como parceiros – aumentando a congruência entre os atores com poder de veto; é preciso ter claro que muitas das manobras executadas por tal governo não eram opções estratégicas disponíveis ao governo anterior em seu contexto/conjuntura. E ainda, na segunda reforma, o governo Lula contava, além do benefício de referência e comparação com/das estratégias utilizadas na empreitada anterior, com um campo de atuação claramente mais limpo.

Ponto em comum aos dois governos que merece ressalva, contudo, é aquele decorrente da configuração institucional do sistema político brasileiro. Como pôde ser percebido a partir das informações trabalhadas, ambos operaram em um contexto político difuso, demandante de ampla articulação política com os diversos atores potencialmente capazes de interferir no processo decisório; e tais dificuldades foram dirimidas, dentro das possibilidades e necessidades de cada governo, a partir dos fortes recursos disponíveis para manejar as relações com o poder legislativo.

5. Considerações Finais

O texto visou retomar, ainda que de forma sumária, os processos de reforma da previdência iniciados pelo governo FHC em 1995 e pelo Governo Lula em 2003. Foram mobilizados esforços no sentido de situar o leitor em relação ao campo de policy em questão, abordando os principais argumentos sobre as necessidades das reformas, que encabeçaram os debates e contribuíram para a elaboração das propostas de emenda produzidas nos dois momentos; e procurou-se também apresentar os principais pontos de mudança no sistema previdenciário brasileiro, instituídos pelas emendas aprovadas em 1998 e 2003.

Como proposta de organização teórica, optou-se pela articulação de conteúdos do campo de pesquisa das políticas públicas, no âmbito da Ciência Política, àqueles utilizados mais fortemente pela literatura que trabalha com o campo legislativo. Entendemos que tal articulação é possível e necessária, ainda que o mainstream de ambos os campos venha

produzindo conhecimentos robustos e circunferenciados por enquadramentos distintos, mesmo quando os objetos em análise são os mesmos.

Em relação às questões formuladas ao final da segunda seção do texto: (a) se as diferenças de tempo de tramitação e aprovação das propostas e de alterações nos textos enviados inicialmente ao congresso – nos dois casos – demonstram ter havido maior apoio parlamentar à proposta enviada pelo Governo Lula, do que àquela enviada pelo Governo Fernando Henrique; (b) sobre a forma como os presidentes utilizaram suas prerrogativas legislativas para fazer com que suas respectivas propostas caminhassem; e (c) sobre os entraves reais enfrentados pelos governos durante os dois processos, cabem as seguintes considerações.

Sobre a questão do maior apoio parlamentar à proposta enviada ao congresso pelo Governo Lula, os dados disponíveis na literatura dão conta de que a situação de tal governo no congresso era mais delicada, principalmente em termos numéricos, do que aquela enfrentada pelo Governo FHC; além do fato da existência de maior heterogeneidade na base do Governo Lula (quando comparado ao Governo FHC), que contava com partidos encaixados ao longo de todo o espectro ideológico. Nesse sentido, entendemos que os distintos tempos de tramitação e as modificações referentes aos dois textos não devem ter como variável explicativa central o apoio parlamentar.

Em relação à forma como os presidentes utilizaram as prerrogativas legislativas, fica claro que ambos são propositores iniciais das propostas de reforma, o que tem peso considerável no processo, ou seja, o primeiro movimento dá o tom geral dos passos posteriores.

Contudo, em função das características conjunturais específicas de cada caso – que veremos ao tratar da terceira questão – o Governo FHC lançou mão de mecanismos e manobras de controle e indução da cooperação de sua base, que não foram necessários ao Governo Lula. A prerrogativa de proposição/movimento inicial, o uso dos recursos de patronagem para composição da base aliada e a coordenação da mesma por meio dos líderes, foram suficientes a esse último – é preciso, contudo, explicar em função de quais fatores. Com tal intento, frisamos tratar-se de duas situações conjunturalmente diferentes em que as estratégias disponíveis aos atores envolvidos são melhores explanadores dos “resultados” do que a atuação do governo e/ou da presidência de maneira mais específica. Conforme colocado, estratégias disponíveis ao segundo governo não foram opções reais ao primeiro, o que dificulta a avaliação do desempenho da liderança individual.

Tentando apresentar de forma resumida os pontos relacionados à terceira questão e também no intuito de explicitar as características conjunturais que tornaram distintos os processos de reforma iniciados, façamos uma breve revisão: (i) reais e potenciais atores com poder de veto na primeira conjuntura, apresentaram comportamentos distintos na segunda – exemplo dos estados, que no processo empreendido pelo Governo Lula haviam se tornado interessados na reforma, situação não disponível ao Governo FHC; (ii) as agendas de reforma nos dois governos também tinham características diferenciadas – a agenda do governo FHC era muito pesada, com várias reformas em campos distintos; ao passo que, até em função da atuação mais ampliada do seu predecessor, o Governo Lula pôde manter seu foco em apenas dois campos, a reforma da previdência e a reforma tributária; (iii) além disso,

a amplitude da reforma empreendida inicialmente por FHC fez emergir múltiplos pontos de resistência, ao passo que o Governo Lula lidou, de forma específica, apenas com os servidores públicos, tendo ainda o apoio da CUT – forte opositora ao Governo FHC. Tais fatos não devem, contudo, retirar os méritos do Governo Lula no manejo acertado de muitos pontos, ainda que lhe seja facultado o benefício histórico de estar operando no segundo tempo da reforma.

Salienta-se ainda que (iv) as eleições de 2002 foram, de fato, cruciais para a reorganização dos recursos e poderes políticos no país. Foi, também, em função dessa nova configuração instaurada que o Governo Lula enfrentou percalços substantivamente menores para aprovar sua proposta. No novo contexto, com o PT aliado às forças políticas antes entrincheiradas ao seu oposto, deixou de ser opção estratégica para o principal partido da oposição, por exemplo, votar contra o governo na aprovação da reforma. Da mesma forma, à bancada do Partido dos Trabalhadores no Congresso, antes contrária a aprovação das medidas apresentadas, votar contra o governo significava deixá-lo perder legitimidade frente às lideranças da sua nova e ampliada base na sociedade, incluindo setores industriais e a classe média. Em tal cenário, mesmo que os custos políticos junto às bases mais consistentes fossem altos, maiores seriam aqueles de não sustentação da estabilidade governamental.

Por fim, os casos exemplificam, conforme a literatura vem apontando, a existência no caso brasileiro de um sistema político caracterizado pela multiplicidade de pontos de veto e, consequentemente, altamente custoso do ponto de vista das articulações e barganhas; convivendo com um conjunto de regras institucionais que garante ao

poder executivo governabilidade e em alguns casos excesso de interferência nos processos legislativos.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, M. H. T. MOYA, M. (1997), “A reforma negociada: o congresso e a política de privatização”, *RBCS*, vol. 12, nº34 : 119-132.
- ARNOLD, Douglas. (1990), *The logic of congressional action*. New Haven, Yale University Press.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. (2000), *Estado Federativo e políticas Sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo, FAPESP.
- ARRETCHE, Marta. (2004), “Federalismo e Políticas Sociais no Brasil. Problemas de coordenação e autonomia”, *São Paulo em Perspectiva*, 18(2) : 17-26.
- BOND, J. R., FLEISHER, R. (1990), “Presidential success in congress”, in *The president in the Legislative Arena*, Chicago: The University of Chicago Press.
- CHECHIN, José. (2002), “A previdência social reavaliada II”, *Conjuntura Social*, Brasil, MPAS, jan./mar.
- CHEIBUD, José Antônio. ELKINS, Zachary. (2009), “A hibridização de formas constitucionais: a Constituição Brasileira de 1988 em uma perspectiva histórica”, in M. INÁCIO, L. RENNÓ, (orgs.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- COX, Gary W. McCUBBINS, Mathew D. (2005), *Setting the agenda: responsible party government in the U.S. House of representatives*.
- DIERMEIER, Daniel. VLAICU, Razvan. (2010), “Executive control and legislative success”, *Review of Economic Studies*.
- FIGUEIREDO, Argelina C. LIMONGI, Fernando. (2009), “Poder de Agenda e Políticas Substantivas, in M. INÁCIO, L. RENNÓ, (orgs.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- FIGUEIREDO, Argelina C. LIMONGI, Fernando. (2000), “Presidential Power, Legislative Organization, and party behavior in Brasil”, *Comparative Politics*, vol.32, nº.2.

- FIGUEIREDO, Argelina. LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.
- FIGUEIREDO, Argelina. (2008), “O Executivo nos sistemas de governo democrático”, *Bib*, no. 58 : 7- 28.
- FILHO, Calino Pacheco. WINCKLER, Carlos Roberto. (Nov/2004), “Reforma da Previdência: o ajuste no Regime Geral de Previdência Social”, *Indic. Econ. FEE*, Porto Alegre, vol.32, nº.3 : 151-176.
- HUBER, J. D. (1996), *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge University Press, Series on The Political Economy of Institutions and Decisions.
- IMMERGUT, Ellen M. (1999), “As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia”, *RBCS*, ano 11, nº 30.
- JOHN, Peter. (1999), “The Study of Public Policy”, in P. JOHN. *Analyzing Public Policy*, London/New York, Continuum.
- MARQUES, Rosa Maria. (2003), “Previdência Social Brasileira: um balanço da reforma”, *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, nº1, jan/mar.
- MAYER, K. R. (2001), “Executive orders and the institutional presidency”, in K. R. MAYER, *With the stroke of a pen: executive orders and presidential power*, New Jersey, Princeton University Press.
- MELO, Carlos Ranulfo. ANASTASIA, Fátima. (2005), “A reforma da previdência em dois tempos”, *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 48, nº. 2 : 301-332.
- MELO, Marcus André. (2002), *Reformas Constitucionais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan.
- MENICUCCI, Telma M. G. BRASIL, Flávia de P. D. (2010), “Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana”, *Estudos de Sociologia*, UNESP – Araraquara, vol. 15, nº. 29.
- MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. (2009), “Ruptura e continuidade: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contexto político – o caso da política de saúde”. *LOCUS: Revista de História*. Juiz de Fora. Programa de Pós-graduação em História/Departamento de História, vol.15, nº. 02.
- MONTERO, Mercedes Garcia. SÁEZ, Manuel Alcántara. (2009), “Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina: partidos e instituições”, in M. INÁCIO, L. RENNÓ,

- (orgs.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- NAKAHODO, Sidney Nakao. SAVOIA, José Roberto. (Fev/2008). “A reforma da previdência no Brasil. Estudo comparativo dos governos Fernando Henrique e Lula”, *RBCS*, vol. 23, nº. 66.
- NETO, Octavio Amorim. (2009), “O Brasil, Lijphart e o Modelo Consensual de Democracia”, in M. INÁCIO, L. RENNÓ, (orgs.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- PIERSON, Paul. (2001), *Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies*.
- PIERSON, Paul. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PIERSON, Paul. (1996), *The new politics of the welfare state, World politics*.
- PINHEIRO, Vinícius C. (2004), “The political economy of pension reform in Brazil: a historical perspective”, *Working Paper*.
- SAIEGH, Sebastian M. (2009), “Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do executivo”, in M. INÁCIO, L. RENNÓ, (orgs.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- SILVA, Ademir Alves da. (2004), “A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado”, *São Paulo em Perspectiva*, 18(3) : 16-32.
- SILVA, Sidney Jard da. CORTEZ, Rafael. (2007), “Interação Sindicalismo-Governno na reforma previdenciária brasileira”, in G. HOCHMAN. M. ARRETCHE. E. MARQUES (orgs.). *Política Pública no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ.
- SILVA, Sidney Jard da. (2008), “Novos modelos previdenciários na América Latina: lições da experiência Argentina”, *Revista de Economia Política*, vol. 28, nº. 2 : 312-330.
- SOUZA, Celina. (2001), “Federalismo e Gasto Social no Brasil: tensões e tendências”, *Lua Nova*, nº. 52.
- SOUZA, Celina. (2005), “Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988”, *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24 : 105-121.
- TSEBELIS, George. (1997), “Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo”, *RBCS*, vol. 12, nº. 34 : 89-118.