

A Reforma da Previdência em Dois Tempos*

Carlos Ranulfo Melo

Fátima Anastasia

INTRODUÇÃO

Este texto pretende comparar o processo de reforma da previdência nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Como ponto de partida, assumimos que: 1) em razão das suas próprias características, reformas como essa são de difícil aprovação; 2) o resultado do processo, na arena congressual, só pode ser devidamente compreendido quando se considera a situação nas demais arenas envolvidas no jogo; 3) a combinação de elementos conducentes tanto à dispersão quanto à concentração de poderes, típica do desenho institucional brasileiro, limita as chances de sucesso do Poder Executivo em empreitadas desse tipo.

O primeiro ponto baseia-se na afirmativa feita por Arnold (1990), segundo a qual proposições de políticas públicas que imponham custos concentrados e gerem benefícios difusos e, além disso, sejam submetidas a um processo decisório no qual os representantes se vejam obriga-

* Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, realizado no Rio de Janeiro em 2004. Gostaríamos de agradecer a todos os que se envolveram nas discussões do grupo e, em especial, a Argelina Figueiredo cujos comentários foram importantes para a versão final do texto. Nossos agradecimentos também aos dois pareceristas indicados pela revista. Evidentemente, as opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade dos autores.

dos a assumir publicamente suas posições podem ser caracterizadas como “politicamente inviáveis”. No caso da proposta de reforma da previdência no Brasil, como já ressaltaram Figueiredo e Limongi (1999) e Melo (2002), tal problema é ainda agravado por, pelo menos, dois fatores. Em primeiro lugar, pelo fato de que, enquanto o custo imposto a determinados setores é significativo e imediato – o que tende a ocasionar movimentos dotados de preferências intensas –, os benefícios gerados para a sociedade, se de fato o forem, o serão a médio e longo prazo. Situações como essa costumam gerar alto grau de incerteza entre os atores, seja porque não se confia nas promessas do Poder Executivo, seja porque se sabe que esse não controla uma série de fatores que, uma vez introduzidos no jogo, são capazes de anular os benefícios prometidos. Em segundo lugar, é preciso levar em conta o alto grau de desconstitucionalização exigido por tal tipo de proposta (*idem*). De um lado, a retirada de direitos individuais abre a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário. De outro, qualquer negociação é sempre complexa e novamente coloca em jogo a confiança no Executivo: afinal, a situação daqueles que tiveram seus direitos revistos passa a depender da condução, futura, do processo de regulamentação.

O segundo aspecto ressaltado baseia-se em Tsebelis (1998), para quem, nos jogos em múltiplas arenas, as recompensas a serem auferidas na arena principal são influenciadas pela situação prevalecente nas demais. O número de arenas “aninhadas” e a importância do jogo em cada uma delas dependem não apenas do conteúdo da política em questão, mas também das características do processo decisório. No caso da reforma da previdência, pelo menos mais quatro arenas, além da parlamentar, devem ser consideradas: a que engloba os diversos níveis do Poder Executivo, uma vez que se encontra em jogo o ajuste das contas públicas, desiderato em torno do qual o presidente pode mobilizar importantes recursos de patronagem e orçamentários, com vistas a influenciar o comportamento dos parlamentares na arena principal; a do Poder Judiciário, que pode ser acionado como ator com poder de veto dado o grau de desconstitucionalização exigido para a aprovação da proposta; a societal, na qual públicos “atentos” se estarão mobilizando como decorrência direta da imposição de custos concentrados; e a eleitoral, que, para além de sua importância “ordinária”, ganha especial relevo em decorrência de o processo nominal de votação tornar impossível ao congressista “apagar os rastros” de sua participação em decisões impopulares.

No que se refere ao desenho institucional, é preciso levar em conta que a tendência à dispersão de poderes é largamente predominante no processo de constituição dos órgãos decisórios. O eleitorado brasileiro compõe, a partir de métodos eleitorais distintos, duas casas legislativas. Os deputados são eleitos de acordo com um sistema de representação proporcional de lista aberta, distritos de grande magnitude e um tipo de cláusula de barreira – o quociente eleitoral – que pode facilmente ser driblado com a realização de coligações. Seja no plano eleitoral seja no parlamentar – Senado inclusive –, o sistema partidário é altamente fragmentado, caracterizando-se pelo grande número de partidos pequenos e médios. Finalmente, a estrutura federativa abre espaço para que, a partir da arena estadual, e até mesmo da municipal, outros atores adquiram legitimidade para a vocalização das preferências do eleitorado no cenário nacional.

Entretanto, no que tange às regras que presidem o processo decisório nacional, a tendência inverte-se, ainda que possam ser observados elementos conducentes à dispersão, quais sejam: a) a existência de simetria entre as duas casas legislativas, o que as transforma em instâncias revisoras; b) a exigência de maioria qualificada para a modificação da Constituição, o que concede poder de veto à minoria; c) a possibilidade de se recorrer ao Poder Judiciário contra decisões que remetem à Constituição. Apontam no sentido inverso aqueles elementos que, na opinião de Figueiredo e Limongi (1999), seriam os responsáveis pelo fato de o presidencialismo brasileiro operar em bases bastante distintas do período 1945/64: a concentração de poderes legislativos nas mãos do Executivo e a centralização dos trabalhos do Congresso nas dos líderes partidários. Articulados, tais fatores configurariam um cenário no qual o presidente deteria recursos suficientes para determinar a agenda e o ritmo dos trabalhos no Congresso, e os líderes, por sua vez, conseguiriam obter de suas bancadas um comportamento disciplinado e cooperativo, o que minimizaria, se não anularia, o poder de veto do Legislativo sobre as ações do Executivo. Em suma, os dois elementos acima mencionados seriam capazes de “blindar” o processo decisório nacional, impedindo, ou inibindo de forma significativa, a atuação dos fatores tendentes à dispersão.

Como se sabe, o trabalho pioneiro de Figueiredo e Limongi deu início a uma fecunda controvérsia: alguns autores argumentam que a disciplina dos partidos na Câmara dos Deputados depende de fatores como a ideologia (Nicolau, 2000) ou de variáveis como a soma de recursos de

patronagem e o tempo de mandato do presidente (Amorim Neto e Santos, 2001). Pereira e Mueller (2002), analisando o processo orçamentário no Congresso, sustentam que o Executivo se vê constrangido a realizar mais concessões do que gostaria para obter o apoio de sua base. Melo (2000; 2004), estudando as migrações partidárias, argumenta que não se pode falar em coesão para a maioria dos partidos na Câmara e que os deputados têm uma outra opção que não aquela de seguir o líder para obter o seu “naco de patronagem”: buscar um líder melhor posicionado no processo decisório. Carvalho (2003), por sua vez, procura mostrar, com base em dados atitudinais dos deputados, que tanto a perspectiva partidária quanto a distributivista devem ser mobilizadas para se entender a atuação dos deputados no Congresso. Finalmente, autores como Mainwaring e Pérez-Linán (1998), Mainwaring (2001) e Ames (2003) contestam a tese de que o presidencialismo brasileiro “funcione”. De acordo com o último, a tese de um Congresso cooperativo e disciplinado peca: a) ao não computar as iniciativas que o Poder Executivo deixa de encaminhar por temer a derrota; b) por basear-se exclusivamente na observação das votações nominais, quando o *locus* da desunião pode ter se expressado anteriormente, ou seja, no processo de negociação que antecede à votação em plenário; c) ao não perceber que o comportamento dos deputados seria multideterminado, o que torna incorreto pretender explicá-lo apenas como efeito do poder dos líderes. Ainda segundo o autor, o que melhor caracteriza o arranjo institucional brasileiro é o excessivo número de *veto players*, traço que emerge do sistema eleitoral e do federalismo¹.

Na opinião dos signatários deste texto, ainda que não haja dúvida quanto ao grau de concentração de recursos nas mãos do presidente da República e dos líderes partidários, não parece prudente ignorar que a ação combinada do conjunto de fatores tendentes à dispersão do poder pode tornar extremamente complexa a aprovação da agenda política estabelecida por esses atores. Qual seria então a variável-chave para entendermos para que lado tende a balança no processo decisório brasileiro? A distribuição de preferências e recursos entre os diversos atores relevantes, algo que (e este é o ponto relevante) pode variar conforme o contexto, ou seja, como se posicionam esses mesmos atores nas diversas arenas que, “aninhadas”, constituem o jogo. Figueiredo e Limongi (1999) argumentam, e com razão, que mesmo um presidente minoritário, como Collor de Mello, conseguiu aprovar a maioria de suas iniciativas no Congresso. Mas certamente seria outro o cenário se Lula

tivesse ganhado as eleições presidenciais em 1989. Também minoritário, Lula ver-se-ia diante de um obstáculo inexistente para Collor: a distância entre as suas preferências, bem como as de seu partido e suas bases – arenas que no caso do ex-governador de Alagoas podiam ser desprezadas – e aquelas prevaletentes no Congresso².

Na discussão a seguir, procuraremos utilizar tal argumento para explicar por que mudou o comportamento dos congressistas no processo de reforma da previdência, quando são comparados os governos Fernando Henrique e Lula. Nosso argumento é que uma alteração de caráter contextual, qual seja, a troca de lugares entre situação e oposição, acarretou uma mudança na distribuição das preferências e dos recursos entre os atores, interferindo no comportamento do plenário. De um governo para outro, partidos como o PT*, o PC do B, o PSDB e o PFL passaram a viver uma situação que pode ser caracterizada pelo fato de *suas antigas preferências no que se refere à política previdenciária terem se tornado contraditórias com suas posições nas arenas parlamentar e governamental*.

O artigo encontra-se estruturado em quatro partes. Na primeira, procuraremos comparar os contextos nos quais foram apresentadas e discutidas as propostas de reforma, com o objetivo de mostrar os fatores responsáveis pela significativa diferença verificada entre os dois processos. Na segunda, nos voltaremos especificamente para a comparação dos padrões de comportamento em plenário. Na terceira, mostraremos como a troca de posições entre situação e oposição afetou as respectivas preferências, qual foi o impacto de tal troca nas diversas arenas em que se jogava o jogo, e em que medida estratégias e recursos disponíveis em um contexto deixaram de sê-lo em outro. Finalmente, na conclusão, retomaremos a discussão sobre o arranjo institucional brasileiro à luz da análise levada a cabo no artigo.

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA EM DOIS CONTEXTOS

Segundo Arnold (1990), o exame dos padrões de interação entre três atores principais – legisladores, líderes de coalizão e cidadãos – permite explicar por que um mesmo legislador, em uma mesma legislatura, ora age orientado pela consecução do interesse geral, ora apóia iniciativas a favor de interesses particulares de determinados grupos, ora vol-

* Ver lista de siglas de partidos políticos com os respectivos significados ao final do artigo.

ta-se para o atendimento de demandas clientelistas, de *constituencies* geograficamente definidas. Partindo da indagação – “*como os legisladores decidem sobre qual lado apoiar quando uma proposta política é apresentada ao Congresso?*” –, Arnold afirma que, nas diversas circunstâncias em que tem que tomar uma decisão, o legislador sempre pergunta quais são os impactos prováveis das alternativas a seu dispor sobre suas chances de reeleição e escolhe o curso de ação que lhe parece mais coerente com a consecução dessa meta.

A escolha da estratégia maximadora dos objetivos eleitorais dos parlamentares, entre aquelas disponíveis, envolve cálculos relativamente complexos referentes aos laços entre recursos e preferências – efetivas e potenciais – dos cidadãos e as ações dos legisladores. O legislador deve procurar avaliar a capacidade de os cidadãos – “*públicos atentos e desatentos*” – reconstituírem a cadeia causal que liga suas demandas às políticas aprovadas pelo Congresso e estas aos resultados efetivamente produzidos.

Portanto, fica claro, a partir do argumento acima, que qualquer decisão tomada no cenário legislativo estará sempre “*nested*” (Tsebelis, 1998) com o jogo em curso na arena eleitoral, que é, para os legisladores, a arena principal. Arnold argumenta que, ao tomar uma decisão, o legislador deve: a) identificar todos os públicos atentos e desatentos que podem preocupar-se com a questão em pauta; b) estimar a direção e a intensidade de suas preferências reais e potenciais; c) avaliar a probabilidade de que as potenciais se transformem em reais; d) pesar todas essas preferências de acordo com o tamanho dos vários públicos atentos e desatentos; e) dar um peso especial às preferências dos seus apoiadores consistentes (Arnold, 1990:82).

O jogo da reforma da previdência, nos dois tempos em que foi jogado no Brasil, é um “*nested game*” na dupla acepção conferida à expressão por Tsebelis: é um jogo em múltiplas arenas e, ao mesmo tempo, um jogo que envolve inovação institucional, já que o que estava em questão era a desconstitucionalização das regras e dos direitos previdenciários (Melo, 2002). Assim sendo, a explicação do comportamento dos atores, dos padrões de interação entre eles e dos resultados do jogo requer o exame de suas preferências, de seus recursos e das estratégias a eles disponíveis nas diversas arenas compreendidas pelo jogo, nos dois períodos aqui considerados.

Ao *presidente* interessa aprovar, com o menor custo possível – o que inclui considerações sobre o *timing* da decisão –, suas propostas de reforma. Para tanto, ele estará disposto a mobilizar recursos de que dispõe em outras arenas, tais como os de patronagem e de natureza orçamentária (distributivismo), na arena executiva, e recursos de popularidade na arena societal. As especificidades do processo decisório que caracterizam a tramitação e a aprovação de emendas constitucionais redundam em uma agenda presidencial que envolve altos custos de transação, dada a necessidade de organização de supermaiorias na arena legislativa (Anastasia, Melo e Santos, 2004).

Aos *governadores*, interessa organizar condições favoráveis para o exercício do que eles consideram “um bom governo”. Trata-se de atores com preferências intensas relativamente ao problema das contas públicas estaduais, o que confere relevância à questão da previdência. Tal relevância será ainda maior se, como veremos logo a seguir, o jogo da previdência compuser uma matriz de jogos “aninhados”, de forma que o comportamento cooperativo com o Executivo central nessa questão possa ser recompensado no âmbito do jogo da reforma tributária.

Aos *legisladores*, interessa “jogar para a platéia”, a qual engloba os públicos atentos e desatentos. Para eles, o jogo principal é o da reeleição e suas interações com os demais jogadores nas outras arenas estarão informadas por estratégias que maximizem a consecução de seus objetivos na arena considerada por eles a principal: a eleitoral. Claro está que são diferentes as estratégias e os recursos disponíveis para os diferentes legisladores, a depender de suas persuasões ideológicas, filiações partidárias e pertencimento à coalizão governativa ou às forças de oposição.

Aos *líderes de coalizão*, dentro e fora do Congresso, importa influir o máximo possível na formação da agenda pública e nas decisões a ela relativas. São eles, os militantes e as lideranças partidárias da base governista e da(s) oposição(ões); a mídia; os líderes sindicais e de outros grupos de interesse afetados. Aos *públicos atentos* da reforma previdenciária – que, como veremos, são distintos nos dois momentos considerados –, importa pressionar os legisladores para que eles vocalizem na arena parlamentar. Já os *cidadãos* esperam que os representantes eleitos – seja no âmbito do Poder Executivo, seja no do Poder Legislativo – ajam orientados pela consecução de “seu melhor interesse”. No entanto, a percepção, por parte dos cidadãos, de qual é e onde está o seu “me-

lhor interesse” depende de sua estrutura de preferências e do grau de assimetria informacional existente entre os diferentes atores – representantes eleitos, líderes de coalizão e cidadãos –, variável crucial na definição da capacidade de os cidadãos reconstituírem a cadeia causal que vincula demandas a políticas e estas aos resultados produzidos pelos governantes.

O jogo da reforma da previdência teve início, no Brasil, com o envio em abril de 1995, pelo governo Fernando Henrique, da Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 33 ao Congresso. Depois de atribulada passagem pela Câmara e de ser parcialmente reconstituído no Senado, o projeto do Executivo foi finalmente aprovado na primeira Casa em dezembro de 1998. O segundo passo foi dado no governo Lula, com o envio da PEC nº 40, que deu origem à Emenda Constitucional nº 41 promulgada pelo Congresso Nacional em 19 de dezembro de 2002.

Entre um passo e outro a linha de continuidade é clara; mas a simples necessidade de uma nova PEC, logo nos primeiros meses do governo Lula, mostra o quão limitado havia sido o sucesso de Fernando Henrique no enfrentamento da questão. Lula partiu do ponto em que seu antecessor parou e conseguiu aprovar no Congresso medidas que significam severas perdas para servidores, aposentados e pensionistas do setor público, tais como: a) a definição de requisitos, no caso dos atuais servidores, para a obtenção de aposentadoria integral; b) o fim da integralidade e estabelecimento de um valor máximo a ser pago – R\$ 2.400,00, o mesmo valor para os trabalhadores da iniciativa privada – àqueles que ingressarem após a promulgação da emenda, deixando aos que quiserem obter um benefício maior a possibilidade de recorrer a fundos de previdência complementar fechados; c) a diferenciação nos reajustes de ativos e inativos para os futuros servidores e a manutenção da paridade, no caso dos atuais, apenas para aqueles que obtiverem a aposentadoria integral; d) o fim da aposentadoria proporcional e instituição de um redutor – 5% ao ano a partir de 2006 – para aqueles que desejarem se aposentar antes da idade mínima; e) a instituição da cobrança de contribuição aos inativos, no valor de 11% do salário, para os servidores da União que ganharem acima de R\$ 1.440,00 e para os estaduais e municipais com ganho acima de R\$ 1.200,00; f) o desconto de 30% no valor das pensões concedidas após a promulgação da reforma; g) a definição da maior remuneração de um ministro do Supremo Tribunal Federal – STF como teto salarial para o funcionalismo fe-

deral³. Na opinião de Zylberstajn (2003), “nenhuma tentativa de reforma da previdência conseguiu tanto, em tão pouco tempo”.

Na comparação entre os dois processos reformistas parece evidente que: 1) Lula enfrentou menores obstáculos e obteve maior grau de sucesso do que Fernando Henrique; 2) atores relevantes tiveram seu comportamento alterado, o que incidiu fortemente sobre os processos de tramitação e votação das duas propostas de emenda constitucional.

A reforma aprovada em 1998 mantinha “pouca relação com a inicialmente divisada pelo Executivo” (Melo, 2002:146). O processo revelou-se extremamente longo, e o Executivo sofreu oito derrotas em plenário – todas em votações de Destaque para Votação em Separado – DVS e três na Comissão de Constituição e Justiça. Derrotado na PEC, o governo convocou extraordinariamente o Congresso e conseguiu a aprovação da contribuição dos inativos na forma de Projeto de Lei, contando, para tanto, com a colaboração de muitos deputados não reeleitos (Figueiredo e Limongi, 1999; Melo, 2002). Lula, por sua vez, não sofreu nenhum revés em votações importantes, e a proposta apresentada, depois de percorrer rapidamente os caminhos do Congresso, foi aprovada sem sofrer significativas alterações.

Como explicar a diferença se, em ambos os casos, temos o mesmo tipo de proposta “politicamente inviável” com os parlamentares tendo que levar em conta as mesmas arenas e o mesmo arranjo institucional, à exceção das regras para utilização dos DVSs? Acrescente-se a isso o fato de ambos os presidentes terem dado a partida no processo reformista em condições igualmente favoráveis, do ponto de vista conjuntural: início de mandato, elevada popularidade e ausência de constrangimentos eleitorais.

A diferença poderia estar no apoio obtido pelo presidente no Congresso em cada um dos períodos. A coalizão eleitoral de apoio a Fernando Henrique, formada pelo PSDB, PFL e PTB, conquistou 182 cadeiras no pleito de 1994, número insuficiente, portanto, para garantir apoio majoritário à agenda do presidente. Uma vez empossado, Fernando Henrique organizou seu ministério, utilizando recursos de patronagem para ampliar sua coalizão governativa. O PMDB foi incorporado ao governo Fernando Henrique ainda em 1995 e o então PPB, em 1996, durante o processo de votação dos DVS da reforma da previdência na Câmara dos Deputados. Dessa forma, levando em conta as bancadas eleitas em 1994, a coalizão governativa de Fernando Henrique chegava a

377 deputados, ou 73,5% dos votos, facultando ao governo a maioria qualificada necessária para a aprovação de emendas constitucionais. Na realidade, a bancada governista ainda cresceu um pouco mais, uma vez que, ao longo da legislatura, 39 deputados aderiram aos partidos do governo, ao passo que nove migraram em direção à oposição (Melo, 2004).

Lula, em 2002, a despeito do crescimento eleitoral de seu partido e da esquerda, também não logrou conquistar, via eleições, uma coalizão majoritária. Os partidos que lhe deram sustentação ao longo da campanha – PT, PC do B e PL –, somados ao PDT, PSB, PPS, PV e PTB, que aderiram à sua candidatura no segundo turno, obtiveram, no conjunto, 218 cadeiras. Já na posse dos deputados, em fevereiro de 2004, a bancada governista havia crescido para 248 cadeiras, por causa das migrações partidárias na Câmara. Para garantir a maioria qualificada, Lula tratou de recorrer à patronagem, atraindo o PMDB para o governo⁴. Como o fluxo migratório continuou favorável aos partidos governistas – em 2003, foram 52 os deputados que aderiram ao governo, optando em especial pelo PL e PTB, contra cinco “desertores” – no início das votações da PEC nº 40 na Câmara, a bancada possuía 327 componentes, tendo chegado a 332 deputados por ocasião da votação em segundo turno. Se for computada a bancada do PP, que se declarava independente, mas cuja liderança orientava o voto no governo, a base de Lula no processo de votação da PEC chegou a 379 deputados. A Tabela 1 mostra o quadro na Câmara dos Deputados, para os dois governos, sem computar o impacto das migrações sobre as bancadas.

Pelo que se percebe, ainda que nos dois casos o presidente eleito se tenha revelado capaz de transitar de uma coalizão eleitoral minoritária para uma coalizão parlamentar majoritária, a posição de Lula no Congresso mostrava-se mais frágil. Sua base no Congresso só alcança, em termos numéricos, aquela de Fernando Henrique, uma vez considerados os votos do PP, partido que, no entanto, não foi formalmente incorporado à coalizão e, como se verá adiante, apresentou um comportamento altamente indisciplinado. Além disso, a base composta por Lula revelou-se mais heterogênea do que aquela organizada por Fernando Henrique, percorrendo todo o espectro ideológico. Tal tendência começou a configurar-se já no primeiro turno, com a aliança entre o PT e o PL, e foi se consolidando com a adesão do PTB, antigo aliado de Fernando Henrique, no segundo turno, e com a aproximação, ao longo de 2003, com o PMDB e o PP.

A Reforma da Previdência em Dois Tempos

Tabela 1
Câmara dos Deputados:
Bancadas Eleitas, Coalizões Eleitorais e Governativas
1994 e 2002

Partido	Bancada na Câmara dos Deputados			
	Governo Fernando Henrique (1994)		Governo Lula (2002)	
	N	%	N	%
PT	49	9,6	91	17,7
PDT	34	6,6	21	4,1
PSB	15	2,9	22	4,3
PPS	2	0,4	15	2,9
PC do B	10	1,9	12	2,3
PV	1	0,2	5	1,0
Esquerda	111	21,6	166	32,3
PMDB	107	20,9	74	14,4
PSDB	62	12,1	71	13,8
Centro	169	33,0	145	28,2
PFL	89	17,3	84	16,4
PPR/PP ¹	52	10,1	49	9,6
PTB	31	6,1	26	5,1
PL	13	2,5	26	5,1
PP ²	36	7,0	–	
Outros ³	12	2,3	17	3,3
Direita	233	45,3	202	39,5
Coalizão eleitoral	182	35,5	218	42,5
Coalizão governativa	377	73,5	292	56,9
Bancada de oposição	111	21,6	155	30,2
Bancadas independentes⁴	25	4,9	66	12,9
Total	513	100,0	513	100,0

Fontes: Dados Eleitorais do Brasil – Banco de Dados do IUPERJ, organizado por Jairo Nicolau; Anastasia e Melo (2002:13).

1. O PPR passou a se chamar PPB em 1995 e PP em 2003.

2. O PP fundiu-se ao PPR em 1995 dando origem ao PPB. Seus deputados incorporaram-se, em 1996, à bancada de apoio de Fernando Henrique.

3. Foram classificados como outros, em 1994: PSC, PRN, PMN, PSD, PRP, Prona, PST e PSL. Em 1998: Prona, PSD, PST, PMN, PSC, PSL e PSDC.

4. Tanto em 1994 como em 2002, os partidos aqui classificados como *outros* foram considerados independentes. Em 1994, o PL também foi tratado como tal e, em 2002, o PP.

Não tem sentido, portanto, querer que a explicação para o melhor desenlace do processo reformista com Lula guarde relação com o processo de montagem da coalizão de governo no Congresso. Na nossa opinião, tal explicação exige que se leve em conta a série de fatores elencados a seguir:

1. A composição da agenda do Executivo. A agenda proposta por Fernando Henrique ao Congresso em 1995 encontrava-se muito carregada. Além da previdência, entraram em discussão as PECs referentes às reformas no campo econômico, administrativo e tributário, tendo o governo se saído vitorioso nos dois primeiros casos e retirado a proposta no terceiro. Ademais, no primeiro semestre de 1996, o governo teve sua atenção totalmente concentrada na aprovação da emenda da reeleição, a qual, é bom lembrar, havia sido apresentada pelo PFL no primeiro dia de funcionamento do ano legislativo de 1995 e que acabou por tornar-se “a mais importante das reformas”. A “limpeza do terreno” beneficiou o governo do PT que, dessa maneira, pode concentrar suas atenções em apenas dois pontos: as reformas da previdência e a tributária.
2. A proposta originalmente apresentada. Uma das características centrais da PEC apresentada por Fernando Henrique estava na sua multidimensionalidade. Subestimando a resistência a ser enfrentada no Congresso e na sociedade, “a reforma implicava mudanças nos fundos de pensão, no regime geral da previdência social, e no dos servidores públicos” (Melo, 2002:134). A iniciativa do Executivo, logo desmembrada pelo relator do processo na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ em quatro diferentes emendas constitucionais (Figueiredo e Limongi, 1999; Melo, 2002), contribuiu para que os diversos líderes de coalizão se unissem em uma ampla frente contra a reforma e dificultou a exploração, pelo governo, das diferenças entre as centrais sindicais e o conjunto do funcionalismo. Lula, por sua vez, concentrou suas atenções na questão da previdência do setor público, isolando dessa forma os servidores, que já haviam perdido um velho aliado – o próprio PT –, e atraindo a Central Única dos Trabalhadores – CUT e a Força Sindical para seu lado, no combate aos “privilégios” e na defesa da equidade. Assim, enquanto Fernando Henrique uniu os diversos públicos atentos contra sua proposta, Lula procurou dividi-los.

3. A articulação com os governadores. Aqui se trata não apenas de destacar que Lula descartou o projeto originalmente formulado pelo ministro Ricardo Berzoini convergindo, em troca, para um outro, formulado em comum acordo com os governadores – o que os tornou sócios de primeira hora na empreitada. Talvez ainda mais importante tenha sido o fato de que o jogo da reforma da previdência foi deliberadamente “*nested*” com o jogo da reforma tributária. A estratégia, organizada pelo Poder Executivo federal, contribuiu sobremaneira para que o presidente obtivesse, desde o início da apresentação de ambas as PECs ao Congresso, o apoio irrestrito de todos os governadores, independentemente de sua filiação partidária. Tal estratégia não se encontrava disponível para o Executivo no primeiro tempo da reforma previdenciária, já que a reforma tributária foi transformada em “não-agenda” pelo governo Fernando Henrique, que optou por retirar a proposta de pauta.
4. A composição da Comissão Especial. O governo Fernando Henrique pagou elevado preço por não conseguir o controle da Comissão Especial designada para apreciar a PEC nº 33. O cargo de relator na Comissão foi entregue a Euler Ribeiro, deputado do PMDB pelo Amazonas e possuidor de vínculos com entidades do serviço público, enquanto a presidência coube a Jair Soares (PFL/RS), que por diversas vezes se havia pronunciado contra o projeto (Melo, 2002). No governo Lula, a Comissão foi presidida por um parlamentar claramente favorável à proposta reformista, o deputado mineiro pelo PFL Roberto Brant, enquanto a relatoria coube a um parlamentar do PT, José Pimentel.
5. As regras para a utilização do DVS no processo legislativo. Como se sabe, na discussão de uma PEC, as chances de a oposição aprovar emendas ao texto enviado pelo Executivo são muito reduzidas, dada a necessidade de se arremeter 3/5 dos votos nominais nas duas Casas. A situação, no entanto, altera-se por completo no caso do DVS. Por meio desse instrumento, os partidos oposicionistas podem destacar partes do texto aprovado e obrigar o governo a expor sua base em votações polêmicas. Como cabe ao Executivo confirmar a maioria qualificada, aumentam as chances de sucesso da oposição, que passa a necessitar de 2/5 + 1 dos votos para exercer seu poder de veto. No governo Fernando Henrique, ao longo de todo o primeiro turno da votação da reforma na Câmara, foi esse o principal elemento da estratégia parlamentar dos partidos oposicionis-

tas. Encerradas as votações e após a contabilização de seus reveses, relatam Figueiredo e Limongi (1999:78), o governo aprovou a resolução nº 60-A/95, por meio da qual se previa “um número máximo de destaques por partido de acordo com o tamanho da bancada”. Evidentemente, a alteração, a única de cunho institucional entre os dois períodos aqui analisados, limitou de forma significativa o poder de fogo da oposição e mostrou-se benéfica ao governo Lula.

6. As relações entre governo e oposição. Logo após sua proposta inicial ter sido desmembrada em quatro emendas, o governo Fernando Henrique sinalizou na direção de uma negociação com a oposição, mas teve sua rota bloqueada pela reação do PT (Melo, 2002). Situação muito distinta experimentou Lula, que obteve o apoio dos governadores eleitos pelos dois partidos da oposição, PFL e PSDB, além do apoio formal deste último nas votações do Congresso. Apenas a liderança do PFL manifestou encaminhamento contrário ao governo nas votações realizadas no Congresso, o que, não impediu, como se verá, que parte expressiva de seus deputados ajudassem a aprovar a proposta de reforma.

Dos seis fatores apresentados, o último foi, certamente, o mais relevante. Levando-se em conta as características da proposta reformista e as regras para tomada de decisão no que se refere a emendas constitucionais – processo bicameral em dois turnos com quórum de 3/5 para votação e aprovação, votação nominal e impossibilidade de veto por parte do Executivo –, dificilmente poder-se-ia esperar uma férrea disciplina na base de qualquer dos governos aqui analisados. Sendo assim, a possibilidade de angariar votos junto à oposição tornou-se decisiva para o maior ou menor sucesso do Executivo na implementação de sua agenda.

COMPARANDO O COMPORTAMENTO DOS DEPUTADOS EM PLENÁRIO

Ao contrário do que ocorreu no governo Fernando Henrique, Lula enfrentou poucas votações até a aprovação de seu projeto de reforma e não foi derrotado em nenhuma delas. Dois fatores contribuíram para que o governo petista enfrentasse um número bem menor de desafios em plenário. De um lado, a já mencionada alteração na regulamentação dos DVs diminuiu o poder de fogo da oposição. De outro, o encaminhamento divergente entre PSDB e PFL, cabendo a este último o enfrentamento quase solitário – ressalva feita ao pouco expressivo Prona

– da proposta governista. Isso não significou que a PEC nº 40 tenha passado incólume pelo Congresso. Na Câmara dos Deputados, foram três as concessões importantes feitas pelo governo: a) diminuição de 50% para 30% do redutor aplicado sobre a parcela das pensões deixadas pelo servidor público, sempre que estas superarem o teto de R\$ 2.400,00; b) abrandamento das condições para aposentadoria integral, reduzindo, de dez para cinco anos, o tempo de permanência no último cargo; c) aumento de R\$ 1.200,00 para R\$ 1.440,00 no teto de isenção do pagamento de contribuição para os servidores públicos aposentados e pensionistas da União. No Senado, para que a proposta enviada pela Câmara fosse aprovada na íntegra, o governo concordou com a elaboração da chamada PEC paralela⁵.

A Tabela 2 apresenta dados que permitem avaliar o comportamento dos deputados em plenário no processo de votação da reforma da previdência durante o governo Lula. Como indicador de disciplina partidária, foi utilizado o índice de fidelidade à posição do líder⁶.

Tabela 2
Disciplina Partidária (Percentual de Deputados que Acompanham a Votação do Líder) na Votação da Reforma da Previdência durante o Governo Lula

Partido ¹	Percentual de deputados fieis à posição do líder						Fidelidade média
	EA nº 1	EA nº 3	EA nº 4	DVS 7	DVS 9	ST	
PT	90,1	88,0	86,9	96,7	84,8	87,0	88,9
PDT	78,6	78,6	64,3	100,0	71,4	42,9	72,6
PSB	89,7	72,4	82,8	62,1	82,8	85,7	79,3
PPS	100,0	88,9	94,4	94,4	100,0	89,5	94,5
PC do B	90,1	90,1	63,6	S/p ³	100,0	63,6	81,5
PV	83,3	66,7	66,7	33,3	83,3	66,7	66,7
PMDB	83,6	76,1	67,2	53,7	71,6	65,3	69,6
PTB	90,0	80,0	78,0	76,0	85,2	77,8	81,2
PL	76,9	74,4	94,9	84,6	84,6	100,0	85,9
Governo ²	88,7	80,7	80,4	72,7	82,7	79,2	80,7
PP ³	68,8	68,8	64,6	60,4	65,3	66,7	65,8
PSDB	66,1	59,3	49,1	44,1	40,0	50,9	51,6
PFL	21,7	46,4	52,2	50,7	49,3	49,3	44,9
Prona	83,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	97,2

Fonte: Site da Câmara dos Deputados.

1. Não foi computado o posicionamento dos deputados do PSC, PMN e PSL, bem como daqueles que se encontravam sem partido por ocasião das votações.

2. Os percentuais para *governo* não representam uma média dos partidos da base, mas sim a proporção de deputados da base, tratada como um só partido, que seguiu a orientação do Executivo. Nos casos em que a liderança do PDT orientou seus deputados a votar *contra* o governo, foram computados os deputados que desobedeceram à orientação do partido.

3. O PP, apesar de votar com o governo, foi tratado como independente.

O primeiro turno das votações transcorreu entre os dias 6 e 13 de agosto. Além das votações procedimentais, sempre vencidas com folga pelo governo, foram apreciadas seis Emendas Aglutinativas – EAs, uma apresentada pelo governo (a Emenda Aglutinativa Global – EAG nº 4), e quatro DVSs, dois apresentados pelo PTB e dois pelo PFL. Na elaboração da tabela, as votações procedimentais não foram consideradas. Além disso, foram relacionadas apenas as votações em que as propostas da oposição conseguiram pelo menos 10% dos votos em plenário, o que eliminou as EAs nºs 7, 8 e 11 (vencidas pelo governo pelos placares de 481 a 10, 461 a 5 e 444 a 7, respectivamente). Os dois DVS apresentados pelo PTB também não foram considerados. O DVS nº 2 porque foi aprovado por 436 votos contra 3 e 19 abstenções. Já o DVS nº 3, que pretendia excluir as chamadas “verbas indenizatórias” do cálculo do teto salarial do funcionalismo, foi derrotado por 403 a 27, com encaminhamento favorável ao governo do PFL e do PSDB. A tabela inclui, ainda, a votação da PEC em segundo turno, ocorrida no dia 27 de agosto de 2003.

Em todas as votações, o percentual de deputados que seguiu a orientação do partido foi calculado sobre a bancada e não apenas sobre os presentes. Entre o início e o final das votações na Câmara, em função da ocorrência de migrações entre os partidos, PSB e PSDB perderam oito e quatro deputados, respectivamente. Do outro lado, PMDB ganhou oito membros em sua bancada e PTB quatro. Tais variações foram consideradas nos cálculos efetuados.

O governo, por meio de sua liderança na Câmara, encaminhou posição contrária no caso das EAs nºs 1 e 3, assim como para os DVS nºs 7 e 9, ambos apresentados pelo PFL – no primeiro caso, propondo a supressão da contribuição dos inativos e, no segundo, sugerindo que fosse mantido o pagamento integral das pensões deixadas pelos funcionários públicos. A posição do governo foi favorável à EAG nº 4 – apresentada como um substitutivo para a PEC nº 40 – e ao projeto no segundo turno. Dos partidos que inicialmente compunham a base do governo, o PDT encaminhou posição contrária à do Executivo nas votações do DVS nº 7 e do segundo turno. O PC do B liberou sua bancada na votação referente à contribuição dos inativos. Apesar da condição oposicionista do partido, a liderança do PSDB encaminhou posição favorável ao governo em todas as votações aqui consideradas. O mesmo aconteceu com o PP, embora nesse caso a posição do partido perante o governo houvesse

se sido de independência. Por sua vez, PFL e Prona recomendaram o voto *não* a seus deputados nas seis ocasiões.

Como já mencionado, o governo venceu todas as votações aqui consideradas. Os placares foram: 378 a 76 (EA nº 1); 356 a 54 (EA nº 3); 358 a 126, com 28 abstenções (EA nº 4); 326 a 163, com 23 abstenções (DVS nº 7); 361 a 104, com 9 abstenções (DVS nº 9); 357 a 123, com 6 abstenções (segundo turno). Em todas as votações, o governo contou com votos do PFL e PSDB, os quais foram decisivos na aprovação da EA nº 4, na derrota do DVS nº 7 e na aprovação definitiva da PEC no segundo turno. Nessas ocasiões, o governo contou com 62, 57 e 60 votos, respectivamente, dos dois grandes partidos da oposição (PFL e PSDB). Por outro lado, as defecções em sua base foram igualmente expressivas: 65, 89 e 82 deputados ou votaram contra ou se ausentaram nos três momentos decisivos para o projeto do Executivo.

O exame da Tabela 2 mostra que foram baixas as taxas de disciplina apresentadas por quase todos os partidos no processo de votação da PEC nº 40. Do lado do governo, a disciplina média, medida pelo índice de fidelidade, foi de 80,7%, com o percentual de deputados que seguiram a posição do Executivo oscilando entre 72,7% e 88,7%. O pior desempenho da base aliada, como seria de se esperar, pode ser verificado na votação da contribuição dos inativos. Nas igualmente decisivas votações da EA nº 4 e do segundo turno, a *performance* dos partidos melhorou sem, no entanto, impedir que cerca de 20% dos deputados deixasse de cooperar com o governo.

Até aqui não existe propriamente uma novidade: no processo de votação da PEC nº 33, no governo Fernando Henrique, segundo dados apresentados por Figueiredo e Limongi (1999), a disciplina média da base aliada foi de 77,1%⁷. No período do governo Fernando Henrique, os membros da coalizão eleitoral comportaram-se de modo mais disciplinado do que os partidos que posteriormente aderiram ao governo: PFL, PSDB e PTB apresentaram índices de fidelidade mais elevados do que PP e PMDB: 82,4%, 80,4% e 79,7% para os três primeiros e 74,6% e 70,3% para os dois últimos⁸. No governo Lula, a distinção perde um pouco da nitidez, dado o comportamento do PDT e dos deputados do PV. Mas, feita a ressalva, é notória a diferença entre o índice apresentado pelo PMDB, que adere à base aliada durante 2003⁹, e os partidos que apoiaram Lula, seja no primeiro ou no segundo turno. Já o PP, talvez em razão do seu *status* de partido independente, mostrou uma banca-

da ainda mais indisciplinada no governo Lula do que no período do governo Fernando Henrique.

O ponto que efetivamente chama a atenção do pesquisador se refere à mudança no comportamento dos deputados eleitos pelos partidos de esquerda, de um lado, e daqueles eleitos pelo PSDB e pelo PFL, de outro. No caso da esquerda, é sabido que PT, PDT e PC do B sempre se notabilizaram por apresentar bancadas altamente disciplinadas no plenário da Câmara. Dados apresentados por Figueiredo e Limongi (*idem*:112) para o período 1989/1999 mostram um índice de fidelidade de 97,1% e 91,8% para os dois primeiros partidos. Já o PC do B, de acordo com Nicolau (2000:716), apresentou uma taxa de disciplina de 98,8% nas votações nominais registradas entre 1995 e 1998. Nas votações aqui analisadas, o tradicional comportamento da esquerda não se repetiu. Apenas na votação do DVS nº 7, depois de forte pressão sobre os nove deputados que se haviam absterido na EA nº 4, o PT conseguiu apresentar um padrão de votação semelhante ao de seus tempos de partido opositor. O PC do B enfrentou dificuldades ainda maiores para obter a cooperação de seus parlamentares: na votação dos inativos (DVS nº 7), com a bancada liberada, apenas 36,3% dos deputados comunistas mostraram-se favoráveis à proposta do Executivo. O PDT chegou a protagonizar um episódio peculiar: membro da bancada governista durante o processo de tramitação e votação da PEC, o partido só conseguiu apresentar um comportamento disciplinado na votação do DVS nº 7, ocasião em que sua liderança encaminhou contra o governo. Ao final do processo, na votação do segundo turno, a divisão dos pedetistas ficou evidente: apenas 42,9% dos deputados (seis em uma bancada de quatorze) acatou a posição da liderança que, sob pressão direta de Leonel Brizola e da Executiva Nacional, encaminhara pela rejeição da PEC.

Se Fernando Henrique enfrentou uma oposição coesa e disciplinada durante a votação da PEC nº 33, com Lula, exceção feita ao Prona¹⁰, o quadro foi muito distinto. PSDB e PFL apresentaram-se cindidos ao meio, independentemente da orientação estabelecida pelo líder. O contraste é nítido não apenas quando consideramos que, ao longo de todo o período do governo Fernando Henrique, os dois partidos mantiveram bancadas bastante disciplinadas, mas mesmo se a comparação for feita apenas para a votação da previdência. PFL e PSDB, que apresentaram índice de fidelidade de 82,4% e 80,4%, respectivamente, por ocasião da PEC nº 33, chegaram a 44,9% e 51,6% nas votações ocorridas

no governo Lula. Em apenas três ocasiões a liderança do PSDB conseguiu o apoio da maioria de seus deputados para a proposta do Executivo. O deputado José Carlos Aleluia, do PFL baiano, obteve ainda menos sucesso como líder opositorista: sua orientação revelou-se majoritária no partido em duas das seis votações computadas e em ambas por escassa margem.

O posicionamento do PFL abre espaço para que se retome a questão da arena estadual. Como já foi mencionado, a orientação adotada pelo partido no Congresso passou a colidir com a posição dos seus governadores, que apoiavam a proposta do governo. Desagregando-se por estado a votação da bancada do PFL, pode-se observar que em cinco das seis votações consideradas – a exceção é a EA nº 1 –, o fato de o partido estar ou não à frente do Executivo estadual teve influência marcante no comportamento de seus deputados na Câmara. Nos estados em que o PFL tinha o governo estadual, 84,5%, em média, dos membros de sua bancada federal alinharam-se com o governador, votando com a proposta do governo Lula e contra a orientação do partido. Por outro lado, nos estados em que o PFL não era governo, o percentual dos que apoiaram a proposta reformista, contra a orientação partidária, foi de apenas 18,9% em média¹¹. Apenas na votação da EA nº 1, o fato do PFL estar à frente do Executivo estadual não teve qualquer influência no comportamento da bancada federal: nessa ocasião, o partido conseguiu se posicionar de forma relativamente disciplinada, seguindo a orientação do líder na Câmara.

No caso do PSDB, o controle do governo estadual também teve impacto, ainda que menor, sobre o comportamento da bancada federal em duas das seis votações – as exceções foram as EAs nºs 1 e 3. Nas demais votações, a bancada federal seguiu majoritariamente a orientação partidária – que coincidia com a posição dos governadores e mostrava-se favorável à proposta apresentada pelo governo Lula – apenas nos estados governados pelo partido. Nos demais estados, a maioria da bancada preferiu jogar o jogo na arena eleitoral, desacatando a orientação partidária e posicionando-se contra o governo federal¹².

Finalmente cabe mencionar o quadro no Senado, onde o projeto enviado pela Câmara tramitou por quatro meses e foi aprovado, em segundo turno, em dezembro de 2003. Novamente, o governo teria sido derrotado, não fossem os votos de treze senadores do PSDB e do PFL. À exceção do PTB, as bancadas partidárias mostraram-se mais disciplinadas

do que na Câmara. Na votação mais importante, ocorrida no dia 26 de novembro e que aprovou por 55 votos contra 22 o texto básico, os partidos que apoiaram o governo obtiveram os seguintes percentuais de adesão entre seus senadores: PSB, PL e PPS, 100,0%; PT, 92,9%; PMDB, 85,7%; PTB, 66,7%; PSDB, 54,5%. PDT e PFL encaminharam contra o governo e obtiveram a concordância de 100,0% e 58,8% dos membros de suas respectivas bancadas. Nos estados governados pelo PFL, todos os senadores votaram contra o partido.

AS ELEIÇÕES DE 2002 E A MUDANÇA NAS PREFERÊNCIAS E RECURSOS DOS ATORES

A nosso ver, as mudanças observadas no comportamento dos legisladores podem ser explicadas a partir dos impactos provocados pelas eleições de 2002 sobre a distribuição dos atores no interior dos sistemas de solidariedade e de interesses organizados nas diferentes arenas decisórias. Ao promoverem uma nova correlação de forças políticas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, as eleições de 2002 redistribuíram preferências e recursos entre os atores, redefiniram as estratégias disponíveis para cada um deles e reestruturaram as relações entre representantes eleitos, líderes de coalizão e cidadãos.

A análise da mudança no comportamento dos atores, de um tempo a outro no jogo da reforma, pode ter início com uma qualificação: a PEC nº 40, encaminhada por Lula, expressava uma proposta de reforma mais radical do que a PEC nº 33, de Fernando Henrique, contra a qual a bancada petista votou, coesa e disciplinada, em todas as circunstâncias em que foi instada a se manifestar. O que mudou? Quem mudou?

O comportamento da bancada do PT, relativamente à PEC nº 33, torna-se fácil de explicar ao se considerar duas variáveis, uma de natureza programática e outra de natureza posicional. Do ponto de vista programático, basta lembrar que o partido, seus militantes e o conjunto de apoiadores consistentes, com ênfase para seus públicos atentos, constituídos majoritariamente de assalariados, e em grande parte de assalariados do setor público, estavam todos alinhados contra a direção proposta por Fernando Henrique para a reforma da previdência. Ainda que já houvesse sido construído um certo consenso, na sociedade brasileira, quanto ao fato de que alguma reforma era inevitável, havia controvérsias quanto ao seu alcance, seu *timing* e sobre a distribuição de seus custos entre os setores afetados.

Além disso, o PT era, à época, o maior partido de oposição e, portanto, tratou de fazer oposição em um contexto no qual tal estratégia não apenas estava disponível para ele, como, também, era a mais racional, pensando nos impactos que ela provocaria nas arenas societal e eleitoral, dada sua coerência com a cartilha petista.

Mais complexa é a explicação requerida para o comportamento da bancada governista, no contexto da votação da PEC nº 33: ainda que a proposta fosse totalmente compatível com o ideário dos maiores partidos da coalizão de apoio a Fernando Henrique – PSDB e PFL – e, portanto, de fácil assimilação por militantes e por apoiadores consistentes, sua defesa esbarrava nos cálculos eleitorais dos legisladores, especialmente na presença de “instigadores” – os petistas e companhia – que facilmente poderiam fazer chegar aos ouvidos das *constituencies* desses parlamentares informações relativas ao seu apoio a uma proposta “politicamente inviável”. Em que pesem os esforços e os recursos mobilizados pelo presidente, prevaleceu, para muitos deputados, a lógica das urnas, acarretando a cisão da coalizão governista e os resultados pífios produzidos no Congresso, relativamente à matéria.

Quando do exame, pelo Congresso, da PEC nº 40, as cadeiras tinham, literalmente, mudado de lugar! Vale, em primeiro lugar, indagar por que um presidente, eleito por uma legenda que já havia rejeitado, coesa e disciplinadamente, a reforma proposta por Fernando Henrique apresenta aos legisladores um projeto ainda mais distante das preferências dos petistas do que a de seu antecessor. E, ainda mais instigante: como espera vê-la aprovada e, de fato, logra esse objetivo!

Para responder a essa questão, é preciso, em primeiro lugar, levar em conta que o governo Lula não é, e nem poderia ser, exclusivamente, o governo do PT. Ainda que tenha que ser ouvido e levado em conta, enquanto partido do presidente e dono da maior bancada no interior da coalizão governista, o PT sabe que não governa sozinho e que precisa dos votos dos parlamentares das legendas que dão sustentação ao Executivo.

Em segundo lugar, ao tornar-se governo, o PT mudou. Para vencer a eleição presidencial, a estratégia seguida pelo partido deixou clara a opção pela flexibilização de sua agenda. Em uma carta dirigida à nação, o então candidato à Presidência proclamou, em alto e bom som, que, se eleito, não lançaria o país em aventuras heterodoxas, no plano da economia, e que governaria para o conjunto dos brasileiros, e não

exclusivamente para a sua base de apoiadores consistentes. Ajoelhou, tem que rezar. Ao contrário do que muitos afirmam, a condução imprimeida à política econômica pelo governo Lula não se configura como uma *policy switch*, mas sim, para desgosto dos petistas mais ortodoxos, como o cumprimento de compromissos de campanha, sem os quais Lula não teria obtido apoio eleitoral suficiente para sair vitorioso do segundo turno.

Interessante notar que a mudança experimentada pelo partido, ao trocar de lugar – da oposição para o governo –, não foi digerida da mesma forma pelo conjunto dos seus legisladores. A compreensão da lógica que informa tais diferenças requer, mais uma vez, a mobilização do modelo dos jogos aninhados: aqueles parlamentares cujos apoiadores consistentes e cuja base eleitoral são constituídos, majoritariamente, pelos públicos atentos mais atingidos pelos resultados da reforma foram os que mais relutaram em alterar sua pauta de preferências, às custas, em alguns casos, de punições sofridas por indisciplina e da expulsão do partido. Portanto, o partido coeso e disciplinado, quando oposição, “rachou” no governo. Vale assinalar que, nesse caso, ademais dos custos eleitorais, os dissidentes levaram em conta os custos que o apoio à agenda do presidente traria na arena societal – em que se teria que explicar, aos militantes e apoiadores consistentes, por que os “companheiros” de ontem teriam de ser, hoje, jogados aos leões. Feitas as contas, alguns preferiram marchar com os “companheiros” para essa outra “arena”.

O caso do PT permite retomar a distinção entre coesão e disciplina proposta por Tsebelis (1997:103). Coesão, segundo o autor, “refere-se à diferenciação de posições políticas dentro de um partido antes que se proceda à discussão e a votação da posição em seu interior”, ao passo que disciplina diz respeito “à capacidade do partido para controlar os votos de seus membros no parlamento”. Mais do que disciplinado, o PT – e o raciocínio vale também para o PDT e o PC do B – mostrou-se coeso ao longo de todo o tempo em que esteve na oposição, o que vale dizer que o comportamento de seus deputados em plenário não dependia da operação de mecanismos institucionais externos ao partido. A chegada ao governo, e a conseqüente adoção da agenda reformista, provocou um abalo na coesão do partido que, dessa forma, teve que lançar mão dos instrumentos de disciplina disponíveis – o que explica a mudança de posição dos nove deputados que, tendo se absterido na vo-

tação da Emenda Substitutiva Global – ESG nº 4, alinharam-se ao Executivo por ocasião do DVS nº 7.

E quanto aos partidos de oposição? A primeira questão a esclarecer é a de por que o PSDB não se comportou como oposição, dando o troco, na mesma moeda, ao comportamento pregresso do PT, a exemplo do que fez o PFL, ao instruir sua bancada para votar contra a PEC nº 40. Simplesmente porque tal estratégia não estava disponível para o partido. Sabe-se que, na oposição, é sempre mais fácil para qualquer partido ser coerente com seu próprio programa e com seus ideais. Ora, sabe-se, também, que, diferentemente do PT, o PSDB sempre teve na reforma da previdência uma das pedras de toque de seu programa partidário. Como então explicar para militantes e apoiadores consistentes que, na oposição, o partido passe a se opor ao que sempre apoiou? Ele não tem que barganhar, não tem que ceder, não tem que flexibilizar, nem tem que negociar em nome da governabilidade e de outros desideratos que assombram os governantes. Os custos de se opor por se opor, ao que tentou e não conseguiu realizar, seriam, sob essa ótica, mais altos do que aqueles de, consistentemente com sua orientação programática, instruir sua bancada para apoiar a PEC do presidente Lula. E foi o que fez o PSDB, ainda que seus legisladores se tenham comportado de forma mais indisciplinada do que quando da votação da PEC nº 33, principalmente, como se viu, nos estados em que o partido não estava à frente do governo.

E por que tal estratégia estava disponível para o PFL? Provavelmente porque, no espectro ideológico, a forte identificação do PFL como um partido de direita permitia que ele se colocasse, de forma mais confortável e sem maiores custos políticos, junto a sua própria base, do lado oposto ao do PT, onde, aliás, sempre esteve. É possível supor que o apoio do PFL ao governo do PT provocaria mais estragos à sua imagem partidária do que a guinada realizada por ele relativamente a uma política substantiva. Portanto, as eleições de 2002 foram responsáveis por um fato inédito na política brasileira: colocar as forças que hoje se abrigam sob a legenda do PFL e que há décadas são governistas, pela primeira vez, na oposição!

O principal problema enfrentado pelos líderes pefelistas junto a sua base no Congresso foi a estratégia utilizada pelo governo Lula, tornando os governadores sócios da reforma da previdência e concertando-a com a reforma tributária, o que fez com que os deputados tivessem que

optar por seguir sua liderança no Congresso ou se aliar a seus respectivos governadores – talvez de olho nas recompensas que poderiam advir dessa arena. Como se mostrou, na seção anterior, o PFL “rachou” ao meio e, sintomaticamente, no estados em que o partido controlava o Executivo estadual, o alinhamento com os governadores foi amplamente majoritário.

Finalmente, cabe ressaltar que a cisão verificada no interior dos dois maiores partidos de oposição – PSDB e PFL – permite aventar que o comportamento dos deputados de ambas as legendas, no período do governo Fernando Henrique, fora, ao contrário daqueles eleitos pela esquerda, fortemente influenciado pelos mecanismos institucionais externos aos partidos e pouco nos dizia sobre o seu grau de coesão.

Ao longo de todo o processo de votação da reforma da previdência, em suas duas etapas, PSDB, PFL e PT tiveram que se haver, concomitantemente, com os atores colocados no Executivo, com seus públicos atentos, apoiadores consistentes e eleitores. No entanto, a distribuição dos atores pelos sistemas de solidariedade e de interesses, no interior das arenas decisórias, acarretou que diferentes estratégias estivessem disponíveis para situação e oposição nos dois contextos decisórios examinados, dada a redistribuição de preferências e recursos entre os atores, decorrente das eleições de 2002.

CONCLUSÃO

No Brasil, o método de formação dos órgãos decisórios é consistente com a dispersão do poder: presidencialismo, com representação proporcional e multipartidarismo; federalismo e bicameralismo, o que torna muito difícil, para não dizer impossível, para os presidentes eleitos já disporem, ao fim do processo eleitoral, de uma bancada partidária majoritária.

Como se sabe, tal problema tem tido sua solução no modelo do “presidencialismo de coalizão”: se a coalizão não sair das urnas suficientemente robusta (ou seja, majoritária), pode ser ampliada no processo de formação do gabinete, por intermédio da mobilização dos recursos de patronagem. Tal recurso tem sido fartamente utilizado pelos presidentes brasileiros e tem lhes permitido gozar de confortável maioria no Congresso. Portanto, a formação da coalizão majoritária, geralmente, dá-se em duas etapas: a primeira é a etapa eleitoral e a segunda é a da organização do gabinete. Claro está que, quanto mais coincidentes fo-

rem ambas as coalizões – a eleitoral e a governativa –, tanto melhor será não apenas para a estabilidade política, mas, também, para a representatividade e a *accountability*.

Uma vez constituída a coalizão majoritária, trata-se de fazê-la operar. Nesse momento, passam a valer as modificações nas relações Executivo/Legislativo e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, sancionadas após 1988 (Figueiredo e Limongi, 1999); modificações conducentes à concentração dos poderes de agenda e de veto nas mãos do presidente e das lideranças partidárias e, portanto, capazes de restringir significativamente o poder dos demais atores. Tais fatores, como enfatizam os autores citados, possibilitam que o arranjo institucional brasileiro se torne coerente com a estabilidade da ordem democrática: as bancadas partidárias comportam-se de forma disciplinada, a disciplina afeta positivamente as chances de aprovação da agenda do presidente e o Congresso deixa de operar como um *veto player*.

A dinâmica em curso é, aproximadamente, a seguinte: a democracia é um jogo iterativo, jogado em múltiplas arenas. Para os tomadores de decisões – representantes eleitos e burocracias, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo –, ele desenrola-se, rotineiramente, em um contexto decisório contínuo¹³, o que propicia um fluxo de decisões interdependentes e a produção de recompensas recíprocas retardadas (Sartori, 1994).

Operando em um contexto decisório contínuo, os legisladores inclinam-se ao comportamento disciplinado, porque lhes parece que – como afirmam Figueiredo e Limongi –votar com o líder é a opção de menor custo, especialmente nas ocasiões em que são utilizadas estratégias procedimentais para “encobrir os rastros” das ações dos parlamentares e, assim, impedir que os cidadãos reconstituam a cadeia causal que liga demandas políticas e estas aos resultados. Nessas circunstâncias, a agenda do presidente é aprovada, e a estabilidade política é preservada, ainda que tal fato possa acarretar *déficits* de representatividade e de *accountability*.

O contexto decisório, porém, é drasticamente modificado pela introdução na agenda do Legislativo de propostas de mudanças constitucionais. O jogo do desenho institucional – propostas de reforma e/ou emenda constitucional – implica um momento de descontinuidade do contexto, dada a excepcionalidade das regras que presidem o processo decisório: exigência de maiorias qualificadas, de voto nominal e de

dois turnos em ambas as Casas Legislativas. Em contextos como esses, a produção da disciplina partidária torna-se mais difícil. Os cálculos dos parlamentares, orientados para os impactos de seu comportamento na arena eleitoral, podem resultar na percepção de que os custos da indisciplina são mais baixos do que os custos de *accountability* vertical, já que o voto nominal permite a reconstituição da cadeia decisória e a responsabilização individualizada pela aprovação de “propostas politicamente inviáveis”.

Em outras palavras, ocasiões como essas sinalizam que trair o seu partido e/ou o governo pode ser menos oneroso do que trair a própria base eleitoral. Se, para os legisladores, os custos da disciplina partidária crescem, em contextos decisórios desse tipo, para o presidente, os custos da deserção de parlamentares de sua base crescem exponencialmente.

Dessa forma, o “superlegislador”¹⁴, no momento da proposição de matéria relacionada a modificações constitucionais, torna-se, a seguir, ré-fém das regras estritas de tramitação da proposta que, inclusive, não lhe permite exercer poder de veto caso a tramitação desande e redunde em decisões em desacordo com a sua agenda. Com a descontinuidade do contexto, os legisladores podem começar novos cálculos e concluir que os custos da indisciplina diminuem, quando considerados os impactos, provocados na arena eleitoral, de decisões legislativas resultantes de votações nominais. Ao presidente, resta mobilizar outros recursos de que disponha em outras arenas: recursos de patronagem e orçamentários, com os quais ele possa acenar para os legisladores de forma a fornecer-lhes “incentivos seletivos” à cooperação.

Os dois tempos da reforma da previdência analisados neste texto compartilham todas as características de contextos decisórios descontínuos acima elencadas. Ademais, foram verificadas significativas variações nos resultados do jogo e no comportamento dos atores de um momento para outro. Lula saiu-se melhor do que Fernando Henrique e, ainda que uma série de fatores tenha sido levada em conta para explicar tal diferença de desempenho, a questão crucial – concordando-se com a premissa de que dificilmente se poderia esperar uma férrea disciplina de qualquer das coalizões governistas – parece ter sido a capacidade de angariar votos junto à oposição. Dessa forma, ao lado de procurar saber por que os partidos de esquerda, e o PT em especial, deixaram de apresentar o grau de coesão que os caracterizou ao longo de

todo o período do governo Fernando Henrique, tratou-se de responder por que a oposição, agora representada pelo PSDB e pelo PFL, não foi capaz de cerrar fileiras, como faziam os petistas, contra o governo.

Nosso argumento foi de que a troca de lugares entre situação e oposição, uma alteração de caráter contextual provocada pela eleição de 2002, ao alterar as posições no interior das diversas arenas que, “aninhadas”, compõem o jogo da reforma, terminou por afetar as preferências, o estoque de recursos e estratégias disponíveis, bem como o comportamento de cada um dos principais atores.

Estratégias que se mostraram disponíveis para alguns atores no *tempo um* – por exemplo, o PT agir como oposição coesa e disciplinada – não estavam disponíveis para outros atores no *tempo dois* – o PSDB não pode seguir a mesma estratégia, dados os custos que ele incorreria junto a seus militantes, apoiadores consistentes e públicos atentos. Quando no governo, o PSDB não pode, como fez o PT no *tempo dois*, “aninhar” o jogo da previdência àquele da reforma tributária e, dessa forma, obter o apoio do conjunto dos governadores, independentemente de suas diferentes persuasões partidárias.

(Recebido para publicação em outubro de 2004)

(Versão definitiva em março de 2005)

NOTAS

1. Um outro tipo de crítica ao funcionamento do presidencialismo brasileiro foi feito por Anastasia e Melo (2002) e Anastasia, Melo e Santos (2004). Para estes autores, o atual arranjo institucional é incapaz de propiciar um equilíbrio entre os atributos desejáveis de uma democracia, quais sejam, estabilidade, representatividade e *accountability*, de forma que a prevalência do primeiro tem levado a um baixo desempenho da democracia brasileira no que se refere aos últimos.
2. Para uma análise da opinião dos congressistas na legislatura 1991/1995, ver Almeida e Moya (1997). Os dados apresentados pelos autores mostram uma acentuada prevalência de opiniões favoráveis às reformas orientadas para o mercado, algo que, à época, era combatido de forma veemente pelo PT.
3. A chamada PEC paralela nº 227/04, alternativa negociada com o governo para que os senadores pudessem alterar pontos da reforma sem mexer no projeto aprovado na Câmara, propõe, entre outros pontos, a alteração dos critérios para a integralidade no caso dos atuais servidores, a possibilidade de que cada ano a mais de contribuição diminua o equivalente na idade mínima e manutenção de paridade plena para futuros aposentados que cumprirem os requisitos da integralidade. A PEC foi aprovada no Senado e encontrava-se em tramitação na Câmara quando este artigo estava sendo escrito. A contribuição dos inativos foi, posteriormente, considerada constitucional pelo STF.
4. À época o PMDB já não tinha os seus 74 deputados; apenas 69 tomaram posse pelo partido. Posteriormente, com a adesão de Anthony Garotinho, a bancada voltou a crescer, mas sem que isso tivesse impacto favorável sobre o governo, uma vez que a maioria dos novos deputados vinha do PSB.
5. A PEC paralela foi aprovada no dia 17 de dezembro de 2003 pelo Senado e remetida à apreciação da Câmara, onde o relator da Comissão Especial – o deputado José Pimentel (PT/CE) – optou pela apresentação de um substitutivo, por meio do qual são incorporados apenas os dispositivos “compatíveis com a Emenda Constitucional nº 41” (Parecer do Relator, *site* da Câmara dos Deputados). A matéria ainda não foi votada.
6. Outros indicadores possíveis são o índice de Rice, o índice de unidade partidária e o índice de lealdade (Mainwaring e Pérez-Liñan, 1998 e Nicolau, 2000). O índice de fidelidade foi escolhido para facilitar a comparação uma vez que foi o indicador adotado por Figueiredo e Limongi (1999) em seu trabalho sobre a votação da reforma da previdência no governo Fernando Henrique.
7. Cálculo feito pelos autores com base na tabela apresentada em Figueiredo e Limongi (1999:216). Utilizando-se o índice de Rice teríamos 54,2.
8. Utilizando-se o índice de Rice: 64,8, 60,8 e 59,4 para PFL, PSDB e PTB; 49,2 e 40,6 para PP e PMDB.
9. A incorporação do partido ao Ministério, no entanto, só ocorreu em 2004, na primeira reforma promovida pelo governo.
10. A quase perfeita disciplina do Prona não permite, no entanto, um elogio à coesão do partido: logo após as votações, quatro dos seis deputados eleitos migrariam para o PP paulista.

A Reforma da Previdência em Dois Tempos

11. O PFL, nas eleições de 2002, conquistou os governos de Sergipe, Tocantins, Bahia e Maranhão. Nestes estados, nas votações referentes à EA nº 3, à EA nº 4, ao DVS nº 9, ao DVS nº 7 e ao segundo turno, o percentual de deputados do PFL que votou com o governo federal e contra a orientação partidária foi de 69,2%, 89,3%, 88,9%, 85,7% e 89,3%, respectivamente. Nos demais estados, os percentuais para as mesmas votações foram de 17,2%, 19,5%, 20,5%, 18,4% e 18,9%.
12. O PSDB, nas eleições de 2002, conquistou os governos do Pará, Ceará, Paraíba, Goiás, Minas Gerais e São Paulo. Nestes estados, nas votações referentes à EA nº 4, ao DVS nº 9, ao DVS nº 7 e ao segundo turno, o percentual de deputados do PSDB que seguiu a orientação partidária e votou com o governo federal foi de 59%, 53,6%, 66,7% e 62,5%, respectivamente. Nos demais estados, os percentuais para as mesmas votações foram de 39%, 35%, 15,8% e 40%. Como se percebe pelos dados, o impacto dos governadores sobre o posicionamento da bancada tucana foi menor do que o verificado na bancada do PFL.
13. Já para os cidadãos, em sua maioria, o jogo democrático configura-se como um contexto decisório descontínuo, no qual suas intervenções ficam, no mais das vezes, restritas ao processo eleitoral.
14. Um aspecto pouco notado pelos analistas é o de que, na questão das emendas constitucionais, verifica-se um significativo incremento do poder de agenda do presidente, uma vez que este é o único ator que não tem que enfrentar pesados custos de transação para apresentar ao Congresso proposta de modificação constitucional: uma proposta oriunda da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal tem que ser apresentada por, no mínimo, um terço de seus membros; a outra alternativa é o encaminhamento por mais da metade das Assembléias Legislativas, por manifestação da maioria relativa de seus membros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Maria H. T. e MOYA, Maurício. (1997), "A Reforma Negociada: O Congresso e a Política de Privatização". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº 34.
- AMES, Barry. (2003), *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.
- AMORIMNETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. (2001), "A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil". *Dados*, vol. 44, nº 2, pp. 291-321.
- ANASTASIA, Fátima e MELO, Carlos Ranulfo. (2002), "Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil", in F. L. Abrucio e M. R. Loureiro (orgs.), *O Estado numa Era de Reformas: Os Anos FHC*. Brasília, OCDE/OEA/Ministério do Planejamento.
- e SANTOS, Fabiano. (2004), *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro/São Paulo, Konrad-Adenauer/UNESP.
- ARNOLD, Douglas. (1990), *The Logic of Congressional Action*. New Haven, Yale University Press.
- CARVALHO, Nelson Rojas. (2003), *E no Início Eram as Bases – Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.
- MAINWARING, Scott. (2001), *Sistemas Partidários em Novas Democracias: O Caso do Brasil*. Porto Alegre/Rio de Janeiro, Mercado Aberto/Fundação Getúlio Vargas Editora.
- e PÉREZ-LINÑAN, A. (1998), "Disciplina Partidária: O Caso da Constituinte". *Lua Nova*, nº 44, pp. 107-136.
- MELO, Carlos Ranulfo. (2000), "Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados". *Dados*, vol. 43, nº 2, pp. 207-240.
- . (2004), *Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- MELO, Marcus André. (2002), *Reformas Constitucionais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan.
- NICOLAU, Jairo. (2000), "Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)". *Dados*, nº 4, vol. 43, pp. 709-736.
- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2002), "Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro". *Dados*, vol. 45, nº 2, pp. 265-302.
- SARTORI, Giovanni. (1994), *A Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo, Ática.
- TSEBELIS, George. (1997), "Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº 34, pp. 89-118.
- . (1998), *Jogos Ocultos*. São Paulo, EDUSP.
- ZYLBERSTAJN, Hélio. (2003), "Não é Pouco". *O Estado de S. Paulo*, 7 de agosto.

LISTA DE SIGLAS DE PARTIDOS POLÍTICOS

PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPR – Partido Progressista Reformador
PPS – Partido Popular Socialista
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
Prona – Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSL – Partido Social Liberal
PST – Partido Social Trabalhista
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PV – Partido Verde

ABSTRACT

Social Security Reform in Two Stages

This article analyzes Brazilian social security reform during the Fernando Henrique and Lula Administrations. After comparing the contexts in which the different Constitutional Amendment proposals (PECs) were submitted and the behavior by Members of Congress during the two periods, we argue that a contextual change (namely a switch in places between government and opposition) affected the distribution of preferences and resources between the players and impacted the government in the various arenas in which the game was being played, and that as a result the reformist agenda has made more progress under the current Workers' Party administration.

Key words: Social security reform, Executive/Legislative relationship, government/opposition

RÉSUMÉ

La Réforme de la Sécurité Sociale en Deux Temps

Dans cet article, on analyse la réforme de la Sécurité Sociale brésilienne sous les gouvernements de Fernando Henrique et de Lula. Après avoir établi une comparaison entre les contextes où ont été avancées les différentes PECs (Propositions d'Amendement Constitutionnel) et le comportement des parlementaires à ces deux moments, on soutient qu'un changement de type contextuel, c'est-à-dire l'inversion entre majorité et opposition, en modifiant la distribution des préférences et des moyens entre les acteurs et en bouleversant la majorité dans les diverses arènes où se déroulait le jeu politique, a contribué pour que, en somme, le programme réformiste progresse davantage sous le gouvernement du président Lula.

Mots-clé: réforme de la Sécurité Sociale; rapports pouvoir exécutif/pouvoir législatif; majorité/opposition