

# A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL

## Estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula\*

**Sidney Nakao Nakahodo**

**José Roberto Savoia**

### **Introdução**

Nos anos de 1980 e 1990, a América Latina passou a enfrentar um problema que os países desenvolvidos já têm debatido há algum tempo:

\* Os autores agradecem a Robert Kaufman, pelas discussões e sugestões de pesquisa. Também agradecem a Albert Fishlow, por seus comentários em versões anteriores deste texto, a Eliza Kwon-Ahn e Teresa Aguayo, respectivamente, do Institute of Latin American Studies e Center for Brazilian Studies, da Universidade de Columbia, pelo apoio logístico, a Anne Durston e Jocelyn M. Chan, pelos comentários na primeira versão em inglês do presente trabalho, e a Ana Novais pela revisão da versão final do artigo em português. As análises, interpretações e recomendações apresentadas neste artigo correspondem unicamente às dos autores

*Artigo recebido em junho/2006*

*Aprovado em abril/2007*

a necessidade de promover reformas no sistema previdenciário. No Brasil, o crescente déficit fiscal – em parte causado pelos benefícios incorporados à Constituição de 1988 –, a diminuição na taxa de crescimento populacional e o aumento da expectativa de vida, entre outros fatores, vêm contribuindo para que a reforma previdenciária ocupe o centro da agenda política no país. Da mesma forma, a estabilidade macroeconômica e o fim do imposto inflacionário fizeram com que os gastos previdenciários crescessem continuamente a partir de 1994.

No processo de reforma dos sistemas previdenciários, a maioria dos países latino-americanos optou por algum grau de privatização, com auxílio técnico e financeiro do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (Brooks, 2004). Essas reformas também foram influenciadas pelos resultados das políticas adotadas em países “pares” relevantes, sendo que o aparente sucesso do

“modelo chileno” acabou se tornando referência para os defensores das mudanças estruturais que buscavam estabelecer um sistema de contribuições definidas (Brooks, 2002).

A mudança de um sistema de benefícios definidos para contribuições definidas é um processo complexo, particularmente do ponto de vista fiscal, na medida em que envolve altos custos de transição. Com a criação das contas individuais, não só os governos param de recolher contribuições dos atuais trabalhadores, mas também têm que continuar pagando benefícios aos aposentados e trabalhadores da ativa e que permanecerão no sistema de repartição simples. Além disso, os custos de transição podem dificultar a privatização do sistema previdenciário em função do impacto negativo das reformas sobre o orçamento fiscal no curto prazo, levando a “dificuldades políticas intransponíveis” em países com sistemas previdenciários mais maduros (Pierson, 1994).

Contrariando uma tendência verificada em outros países da região, onde a maior parte das mudanças levou à privatização parcial (Argentina) ou total (México, Chile) dos respectivos sistemas previdenciários, o Brasil decidiu fortalecer o sistema *pay-as-you-go* (PAYGO) e, ao mesmo tempo, desenvolver um esquema de pensões complementares. Como resultado, os custos de transição

acabaram impactando o processo de promoção de contas individuais em diferentes níveis.

No caso do México, a questão fiscal não representou um problema decisivo na privatização total da previdência devido à presença de uma população jovem, à limitada cobertura do sistema previdenciário e pelo fato de os benefícios não estarem indexados à inflação, reduzindo o valor pago em termos reais ao longo do tempo (Madrid, 2003, pp. 61-97). Em outros países com sistemas mais antigos e de maior cobertura, os custos de transição teriam que ser financiados pelo aumento da receita ou redução da dívida.<sup>1</sup> Essas medidas poderiam ser implementadas sob regimes autoritários, mas não constituem alternativas politicamente viáveis para as democracias latino-americanas que desejam adotar reformas semelhantes.

Apesar dos altos níveis de obrigações do sistema previdenciário, Argentina e Brasil adotaram diferentes tipos de reforma. O primeiro foi capaz de aprovar a legislação, criando um sistema misto, que reduzirá o déficit a níveis aceitáveis nos próximos cinquenta anos; o segundo optou por efetuar reformas paramétricas, que contribuiram para reduzir o problema fiscal no curto-prazo, mas que não serão capazes de impedir o aprofundamento do déficit no longo prazo.<sup>2</sup> A Tabela 1 mostra a comparação entre os custos de transição e as reformas em alguns países da América Latina.<sup>3</sup>

**Tabela 1**  
**Custos de Transição e Reforma da Previdência na América Latina**

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	MÉXICO
Dívida implícita entre 1990 e 2030, em percentagem do PIB	305,4%	202,6%	131,0%	37,0%
Custos de transição entre 1990 e 2030, como percentagem do PIB	2-4%	6%	2-5%	0,5-1,1%
Tipos de reforma	Privatização parcial	Paramétrica	Privatização total	Privatização total
Ano(s) da reforma	1994	1998/2003	1981	1992/1997
Cobertura (ano)	66,2% (2002)	55,0% (2001)	41,4% (2001)	20,0% (2001)

Fonte: Dados da dívida implícita e custos de transição extraídos de Mesa-Lago (2000). Dados de cobertura extraídos de Gil, Packard e Yermo (2000).

Obs.: Os custos de transição após as reformas para o Brasil foram calculados com base em estimativas de dívida implícita.

Embora os custos de transição tenham sido importantes, outros fatores políticos, históricos e institucionais contribuíram para definir o formato do atual sistema previdenciário no Brasil, cujo processo de reformas levou a duas emendas constitucionais. A primeira foi aprovada no final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em dezembro de 1998; a segunda conseguiu apoio da maioria na Câmara dos Deputados e no Senado ao final do primeiro ano do primeiro mandato de Lula, em outubro de 2003.

Atualmente, existem três tipos de esquemas de pensões no sistema previdenciário brasileiro. Dois são financiados com recursos públicos: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), para trabalhadores do setor privado, e um Regime Especial para Servidores Públicos. Uma das principais características tanto do esquema público como do privado é o fato de ambos operarem sob o esquema PAYGO em que aposentados, pensionistas e dependentes recebem benefícios independentemente da contabilidade do orçamento do sistema previdenciário. O terceiro é o Regime de Pensões Complementares (RPC), um esquema facultativo composto por pensões voluntárias e fundos de pensão.

O déficit do sistema previdenciário vem aumentando desde 1996, tendo chegado a 5% do PIB em 2003, mantendo-se acima deste patamar desde então. Em 2006, os Regimes Próprios corresponderam a cerca de 60% do déficit do sistema, enquanto o RGPS equivaliu a cerca de 40% do total. Em 2006, o RGPS teve déficit acumulado no ano de R\$ 42,1 bilhões, equivalentes a 2 % do PIB, mesmo com o aumento do emprego formal e a arrecadação, que atingiu R\$ 123,5 bilhões. O déficit no Regime Especial, compreendido os três poderes, corresponde a cerca de 3,2% do PIB, pela estimativa dos autores. Em outras palavras, o sistema de pensões para trabalhadores do setor público, com quase um terço do total de beneficiários, produz um déficit maior do que o regime dos trabalhadores do setor privado. Estas disparidades levantaram a necessidade de condução de reformas distintas para os dois grupos de trabalhadores.

As abordagens adotadas por Fernando Henrique e Lula na reforma do sistema previdenciário sugerem diversas questões: por que Fernando Henrique não conseguiu implementar a ambiciosa

reforma inicialmente almejada? Quem foram os vencedores e perdedores com as reformas, e como esses atores tentaram influenciar o processo de decisão? O que levou Lula a se opor à reforma do sistema previdenciário em 1988 e a propor um novo plano em 2003? Quais fatores impediram que Lula conduzisse uma reforma mais abrangente, apesar de um clima político potencialmente favorável? Seria Lula um político historicamente vinculado à esquerda, o mais capacitado para promover as urgentes reformas no sistema previdenciário de que o país tanto necessita?

No presente estudo, essas questões foram discutidas por meio da comparação entre as reformas de 1998 e 2003. Em particular, foram analisados os aspectos institucionais que influenciaram as emendas finais, considerando as diferenças na condução e o nível de apoio político dos atores institucionais. Na próxima seção, serão apresentados os principais elementos teóricos da literatura neo-institucionalista. Em seguida, são descritos os atores institucionais envolvidos, bem como são analisados os processos e os resultados decorrentes das reformas no contexto analítico neo-institucionalista. As conclusões seguem ao final.

## O neo-institucionalismo

Os princípios do neo-institucionalismo, suas vertentes histórica e racional<sup>4</sup> foram sucintamente descritas por Hall e Taylor (1996). Apesar das limitações inerentes a definições esquemáticas, tal diferenciação facilita a organização das idéias e o entendimento das hipóteses mais relevantes para a análise de papel das instituições.<sup>5</sup>

Tanto proponentes do institucionalismo histórico como defensores da abordagem racional acreditam que as instituições definem preferências ao contribuir para a determinação dos objetivos políticos e a mudança de percepções relativas a ganhos e perdas.

Para os institucionalistas históricos, as instituições atuam como “processos formais ou informais, rotinas, normas e convenções imbuídas na estrutura organizacional do regime [*polity*] ou da economia política [...], estruturando o comportamento coletivo e gerando diferentes resultados” (Hall e Taylor, 1996, p. 6). Ao ressaltar as caracte-

rísticas “estruturais”, os institucionalistas históricos posicionam as instituições no centro do processo decisório, não apenas por servir como canal das aspirações coletivas, mas também por contribuir decisivamente para os resultados finais.

Os institucionalistas racionalistas mostram preferência por argumentos funcionalistas quando afirmam que “as instituições solucionam muitos dos problemas de ação coletiva que as legislaturas habitualmente confrontam” (*Idem*, p. 11), ao mediar conflitos entre grupos com diferentes interesses e contribuir para definir políticas e objetivos políticos. Em outras palavras, conforme sintetizado por North, “as instituições são construídas para reduzir incertezas no intercâmbio humano” (1993, p. 2). Além disso, tanto teóricos históricos como racionalistas reconhecem que os fenômenos políticos são caracterizados pela presença de múltiplos pontos de equilíbrio, embora mostrem visões distintas sobre a maneira pela qual os atores organizam suas escolhas. Para os racionalistas, os atores têm preferências fixas e tentam maximizar os resultados (*outcomes*) por meio da análise do jogo político, não apenas sob a óptica do cálculo estratégico, mas também levando em consideração as expectativas de outros atores (Hall e Taylor, 1996, p. 12). Dessa forma, os arranjos institucionais tenderiam a limitar os problemas de ação coletiva ao maximizar o potencial do atendimento ao interesse público.

Entre os institucionalistas históricos existem diferentes visões sobre a maneira como as instituições influenciam os indivíduos. De acordo com o *calculus approach*, o comportamento humano é condicionado por cálculos estratégicos, ao passo que, na abordagem “cultural”, as escolhas são baseadas em interpretações contextuais. Essa vertente também enfatiza a assimetria de poder – em que vencedores e perdedores são claramente definidos entre diferentes grupos de interesse – e os fatores ideacionais como determinantes para os desdobramentos políticos (Hall e Taylor, 1996, pp. 8-10). Ressalta, ainda, todo o contexto, em vez de fatos isolados, e observa a interação entre as instituições e os processos, numa abordagem de *path dependence*. Ao contrário dos racionalistas, que se concentram na coordenação das funções das instituições, *path dependence* destaca o tempo (*timing*) e a sucessão de eventos por meio de uma perspectiva de processo histórico, enfatizando as

características distintas das origens e dos desenvolvimentos de arranjos políticos ou *critical junctures* – períodos que reforçam certas trajetórias (Pierson, 2000, p. 251). Essa abordagem frequentemente encontra-se associada à noção de retornos crescentes, de forma que o desvio dessas trajetórias se torna cada vez mais oneroso com o passar do tempo, para os quais não apenas os eventos iniciais, mas também os mecanismos de reprodução, mostram-se essenciais (*Idem*, pp. 263-264).

Na próxima seção, são descritos os principais atores institucionais envolvidos nas reformas e como esses contribuíram para definir o sistema previdenciário em vigor no país.

## Atores institucionais

Haggard e Kaufman (1992) sugerem que a pressão de grupos de interesse, aliada à natureza e ao planejamento de certas instituições, produz os incentivos que motivam líderes governamentais na busca de determinados objetivos políticos. Os autores também argumentam que a densidade e a distribuição dos grupos sociais, bem como os meios pelos quais esses grupos expressam seus interesses, determinam os resultados dos processos políticos. Portanto, embora o debate em torno da reforma previdenciária tenha sido conduzido primordialmente no Congresso, muitos outros atores institucionais estiveram envolvidos na reforma. Com o intuito de avaliar a extensão da sua influência, utilizou-se a descrição dos atores efetuada por Alston *et al.* (2004) e Savoia (2005). Em seguida, comenta-se, brevemente, o papel de cada um desses atores na aprovação das emendas de 1998 e 2003.

### *Governo federal*

O governo federal foi o ator institucional mais importante, tendo sido responsável pelo início da reforma da previdência nos governos Fernando Henrique e Lula. A prioridade na agenda política é um fator essencial, não apenas em função da submissão da emenda constitucional ao Congresso, mas também pela necessidade de implementação

de legislação complementar necessária para operacionalizar o sistema. Por outro lado, o Executivo está longe de apresentar o comportamento de uma entidade unitária, e o processo decisório encontra-se diluído em diversas instâncias, nas quais os interesses são, por vezes, conflitantes entre si.

No Brasil, a regulação e a supervisão das estruturas encontram-se divididas entre os Ministérios da Previdência Social (Regime Geral, Regimes Especial e Fundos de Pensões) e o Ministério da Fazenda (Regime Complementar). Essa separação dificulta a implementação de uma política previdenciária *de facto*, não raro exigindo mediação direta do presidente e do Ministério da Casa Civil na resolução das controvérsias. Assim como em outros países, o Ministério da Previdência Social brasileiro defende um sistema de cobertura básica universal e busca alcançar o equilíbrio entre os benefícios de todas as partes envolvidas. De outra maneira, influenciado pelos objetivos de equilíbrio fiscal e crescimento econômico, o Ministério da Fazenda tem apoiado o desenvolvimento de um esquema de previdência complementar, com participação ativa de trabalhadores e empresas, com o intuito de elevar a poupança doméstica e reduzir a presença do Estado na provisão das pensões.

#### *Estados e municípios*

Os sistemas previdenciários dos estados e municípios são relativamente recentes e encon-

tram-se em diferentes estágios de maturação. Dessa forma, as pressões fiscais têm sido relativamente menos severas quando comparadas aos gastos federais crescentes com a previdência. Com poucas exceções, em 1998, a maior parte dos estados ainda não tinha sido afetada pelo déficit crescente, ao contrário do que já vinha ocorrendo na esfera federal. Naquele contexto, a maior parte dos servidores públicos estaduais e municipais já integrava o Regime Geral.

O cenário era diferente em 2003: não apenas estados e municípios passaram a ser pressionados pelos mecanismos que têm contribuído para o déficit crescente do sistema previdenciário federal, mas também a lei de responsabilidade fiscal, aprovada em 2001, estabeleceu limites legais para os gastos públicos, levando prefeitos e, especialmente, governadores a defender a reforma previdenciária.

#### *Câmara dos deputados*

Fernando Henrique precisou de mais de três anos para ter sua reforma previdenciária aprovada no Congresso. Nesse período, os partidos de oposição alteraram a proposta original e votaram sistematicamente contra as reformas. Em particular, o PT notabilizou-se por enviar provisões individuais para serem votadas em separado na Câmara dos Deputados, os chamados “destaques”, bloqueando a agenda do Congresso. Ao mesmo tempo, Fernando Henrique teve que lidar com

**Tabela 2**  
**Pensão dos Servidores Públicos**

NÍVEL DE GOVERNO	SERVIDORES PÚBLICOS NA ATIVA (1)	APOSENTADOS (2)	PENSIONISTAS (3)	TAXA DE DEPENDÊNCIA (1)/(2) +(3)
Federal	883,192	538,537	405,237	0,94
Estadual	2.904,566	991,013	542,895	1,89
Capitais estaduais	1.361,114	255,160	93,345	3,91
Total	5.148,872	1.784,710	1.041,477	1,82

insurgências dentro de sua própria base aliada. Embora a maior parte dos deputados do PSDB e do PFL (atualmente, DEM), que representavam o núcleo de apoio ao governo, apoiasse as reformas, outros partidos, como o PMDB e PPB (atualmente, PP), freqüentemente alteravam suas posições, dependendo dos resultados da barganha política nas negociações com o Executivo (Madrid, 2003).

Por outro lado, em dezembro de 2003, apenas oito meses após ter submetido sua proposta para votação, Lula contou com o apoio decisivo dos partidos que formavam a coalizão no governo Fernando Henrique.

### *Senado*

No início de 1998, Fernando Henrique encaminhou uma nova proposta de emenda ao Senado, após ter sido derrotado na Câmara. Nesse caso, a recepção foi mais favorável, não só porque a maioria dos senadores apoiava as reformas, mas também porque no Senado, ao contrário da Câmara, as regras são mais rígidas, e as votações dos destaques não são permitidas sem o consenso da maioria.

Em 2003, o governo federal não encontrou maiores dificuldades para apoiar a reforma no Senado: Lula tinha tanto o controle da maioria dos votos – com todos na base aliada, à exceção de um senador do PT, que votou a favor da emenda – como conseguiu assegurar o apoio de metade do PSDB.

### *Judiciário*

O poder Judiciário, principalmente a parte composta pelos magistrados e juízes, apoiou a emenda em 1998, mas foi contra em 2003, temendo a perda de privilégios com a reforma das pensões dos servidores públicos. Os servidores públicos do sistema judiciário deixaram de fazer oposição à reforma de Lula, uma vez garantida a manutenção dos benefícios durante a produção da proposta final enviada ao Congresso.

### *Sindicatos*

O movimento sindical também se caracterizou por diversas posições. De um lado, entidades, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) – fortemente ligada ao PT e representante dos interesses da maior parte dos servidores públicos –, opuseram-se às reformas do sistema previdenciário. De outro, a Força Sindical (FS), tradicionalmente mais conservadora e próxima do setor privado, apoiou as reformas e expressou interesse em instituir seu próprio fundo de pensão (Pinheiro, 2004, pp. 10-12).

### *Associações de classe, empresários e imprensa*

Como esperado, os aposentados opuseram-se a ambas as reformas. Embora tivessem direito a um assento nos fóruns de discussão do Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS), sua influência não foi tão significativa quanto à de outros atores. Em contrapartida, a classe empresarial, talvez o grupo que mais apoiou as reformas dentre os setores da sociedade civil, mobilizou-se em favor das reformas propostas por ambos os governos, motivados pela possibilidade de oferecer serviços financeiros para os portadores de planos de pensões individuais, ao mesmo tempo em que esperavam que a expansão dos fundos de pensão gerasse liquidez, a qual supostamente deveria estimular o mercado de capitais.

Como ator, a imprensa foi capaz de mudar a natureza do debate ao influenciar a opinião pública, especialmente durante a reforma de Lula, de duas formas: primeiro, ao trazer o assunto para uma audiência ampla, a mídia manteve a discussão na agenda política; segundo, ao colocar a questão previdenciária como solução para os problemas fiscais, em vez de se concentrar no corte de benefícios previstos pela Constituição, a imprensa ajudou a criar um ambiente propício para o debate sobre a reforma das aposentadorias do setor público. A maior parte da imprensa apoiou as reformas da previdência, sobretudo os jornais de grande circulação, que exercem grande influência entre o público formador de opinião.<sup>6</sup> O impacto da mídia pode ser aferido por uma pesquisa realizada em junho de 2003, mostrando que mais da metade

dos entrevistados estava ciente da emenda e que 74% dos servidores públicos tinham ouvido falar das reformas. Além disso, 61% dos entrevistados afirmaram ser favoráveis à criação de um teto limitando os benefícios tanto do setor privado como do público.<sup>7</sup>

### *Organismos internacionais*

As principais instituições financeiras internacionais, em particular o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, exerceram influência na proposta de Fernando Henrique, não por conta de fatores condicionais, mas, principalmente, por meio das idéias (Brookes, 2004). Essas instituições influíram muito pouco na reforma de Lula.

## **A reforma da previdência dos governos Fernando Henrique e Lula**

A reforma da previdência no Brasil vem sendo conduzida por um processo gradual, não apenas pela necessidade de leis complementares que possam tornar a emenda operacional, mas também em função da seqüência de eventos que se desdobraram ao longo de ambas as administrações. No governo Fernando Henrique, o novo sistema previdenciário atingiu principalmente os trabalhadores do regime geral. Por outro lado, a reforma de Lula teve por objetivo reestruturar a previdência do setor público, em particular ao promover mudanças significativas para os novos servidores, sem que os atuais empregados do setor público fossem prejudicados. No plano político, enquanto Fernando Henrique teve que digladiar por mais de três anos no Congresso até que a reforma fosse promulgada em dezembro de 1998, Lula levou menos de um ano para que sua emenda obtivesse aprovação na Câmara e no Senado em 2003.

Fernando Henrique estabeleceu dois objetivos principais para o seu governo: manter a estabilidade macroeconômica e reformar o Estado.<sup>8</sup> Em seu primeiro mandato, entre 1995 e 1998, seu governo empreendeu uma série de reformas de primeira geração, como a privatização de empresas estatais, ao mesmo tempo mantendo uma política monetária ortodoxa, com o intuito de assegurar a

estabilidade econômica obtida com o plano Real, de 1994. Nesse ínterim, a reforma da previdência e outras reformas de segunda geração começaram a ser debatidas. A proposta de reforma do sistema previdenciário foi enviada ao Congresso pela primeira vez em abril de 1995, onde permaneceu até a sua aprovação em dezembro de 1998.

Fernando Henrique, inicialmente, tentou passar uma emenda abrangente, almejando equilibrar os benefícios previdenciários dos setores público e privado, reduzindo privilégios, acirrando critérios de elegibilidade e atacando outros focos que contribuíssem para agravar o déficit fiscal. Assim como as reformas de primeira geração, o objetivo principal era cortar despesas em vez de expandir a rede de proteção social. Ademais, o governo demorou a decidir se adotaria a privatização total da previdência, como recomendado pelo Banco Mundial, antes de optar por promover reformas paramétricas no sistema de repartição.

No plano legislativo, Fernando Henrique encontrou oposição entre os setores tradicionais resistentes a mudanças no sistema previdenciário: os partidos de esquerda (liderados pelo PT), a CUT e os servidores públicos. Em função da fragmentação do sistema político e da ausência de disciplina partidária, o governo sofreu defecções entre seus próprios aliados. Ao final, Fernando Henrique foi capaz de passar sua proposta, ainda que com diversas modificações, por meio de concessões e liberação de verbas para fins específicos, encaminhados por parlamentares, e também aceitando uma versão limitada do projeto original.

As principais mudanças efetuadas no regime geral com a emenda de 1998 foram: o maior rigor para a obtenção da aposentadoria, o estabelecimento de período mínimo de contribuição, além de mudanças no cálculo dos benefícios advindos da introdução do fator previdenciário, que funcionou como uma fórmula de ajuste atuarial para os contribuintes elegíveis à obtenção da aposentadoria. Para os servidores públicos, o aspecto mais significativo foi a eliminação da aposentadoria proporcional para os novos servidores, que, anteriormente, garantia a possibilidade de antecipação da aposentadoria.

Enquanto alguns autores argumentam que aqueles foram “ajustes mínimos ao modelo existente”, outros afirmam que a reforma dos regimes

geral e complementar foi bem-sucedida. O governo Fernando Henrique empreendeu grandes esforços para quebrar a rigidez imposta pela Constituição de 1988, com o intuito de obter maior flexibilidade e implementar as mudanças utilizando os canais legais regulares. Nesse contexto, uma das maiores conquistas para a reforma de 1998 foi “desconstitucionalizar” a regra de cálculo dos benefícios para os trabalhadores sob o Regime Geral, possibilitando a mudança da idade e o limite das aposentadorias especiais. Ainda assim, a reforma não efetuou mudanças substanciais no sistema previdenciário, especialmente no que tange às aposentadorias do setor público, levando a uma percepção generalizada de que um dos principais fatores do desequilíbrio permaneceu intocado.

Em contrapartida, Lula encontrou um ambiente institucional muito mais propício e oportuno para a consecução das reformas de segunda geração, uma vez que as alianças formadas no Congresso lhe garantiam maioria, e o PSDB, agora na oposição, comprometera-se a votar com o governo na reforma da previdência. Os mercados financeiros já se haviam acalmado após o turbulento período entre a eleição e a transição para a nova administração, devido à sinalização de Lula de que as medidas de estabilização macroeconômica adotadas por seu antecessor teriam continuidade. Do ponto de vista legal, as barreiras constitucionais que poderiam ter prejudicado as tentativas de ajuste do orçamento fiscal através das reformas da previdência haviam sido eliminadas com a emenda aprovada em 1998. Com o intuito de avaliar o ambiente em ambas as reformas, Savoia (2005) estima o peso das instituições e o nível de apoio de cada um desses atores em ambas as reformas (Tabela 3). Ao calcular o apoio total recebido por Fernando Henrique e Lula em suas respectivas reformas, numa escala normalizada, observa-se que o primeiro tinha aproximadamente 55% de todo o apoio institucional, enquanto o segundo contava com menos de 37% do suporte dos atores considerados.

Quando o PT assumiu o poder, não havia proposta formal para o problema da previdência, apesar de algumas referências genéricas de que a questão seria abordada, conforme apresentado no Programa de Governo de Lula. Desde o início, o governo procurou discutir com diferentes setores

da sociedade, estabelecendo diálogo com as administrações estaduais e organizando debates sobre a reforma previdenciária no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social entre fevereiro e abril de 2003. Com base na experiência negativa da falta de debate público, que acabou prejudicando seu antecessor até os estágios finais de tramitação no Congresso, Lula enfatizou a importância da transparência e abertura na apresentação de sua proposta. Em particular, as autoridades governamentais preocuparam-se em dissociar a idéia de reforma da privatização do sistema.

No início de seu governo, Lula confrontou o Judiciário numa série de questões, fazendo com que juízes e outros profissionais da Justiça se sentissem particularmente ameaçados com a possibilidade de mudanças em suas aposentadorias. Após assegurar que tais benefícios seriam mantidos, o ambiente acalmou-se e o presidente pôde incluir a taxação dos inativos na proposta final, um dos pontos mais polêmicos de seu projeto original. Além disso, grande parte da população apoiou a reforma do sistema previdenciário devido à discrepância entre os benefícios oferecidos aos trabalhadores dos setores público e privado.

Por fim, o governo acabou adotando dois procedimentos distintos, alterando o teto de benefícios do Regime Geral e, ao mesmo tempo, reformando o Regime Próprio dos servidores públicos, com o intuito de promover a convergência de ambos os sistemas no longo prazo. O plano de unificar os diferentes benefícios sob um sistema universal foi substituído por uma nova estratégia que priorizava os ajustes nas aposentadorias dos servidores públicos e em critérios de elegibilidade. Numa segunda rodada, apesar da defecção de congressistas do PT e de outros partidos, o governo foi capaz de obter 358 votos, 50 a mais do que o necessário para passar a emenda, incluindo 70 votos do PSDB, PFL e outros partidos da oposição.

Para os servidores públicos na ativa, a idade mínima de aposentadoria foi mantida (53 anos para homens e 48 para mulheres), mas com uma redução de 5% por ano, aplicada àqueles que decidissem se aposentar antes da idade de referência (60 e 55, para homens e mulheres, respectivamente), para aqueles que haviam ingressado no serviço público antes de 16 de dezembro de 1998. O benefício seria calculado com uma média das contribuições, tal qual no Regime Geral. Como



incentivo para aqueles que decidissem adiar sua aposentadoria, um adicional de 11% foi incluído. Para os novos servidores, as regras serão semelhantes às adotadas no Regime Geral, em que os benefícios seriam calculados com base no conjunto das contribuições anteriores, até o limite de R\$ 2.400,00, complementados por esquemas voluntários de contribuição.

No caso dos aposentados do setor público, a principal mudança foi a taxação em 11% para aqueles cujos benefícios fossem superiores a R\$ 1.440,00, no serviço público federal, ou R\$ 1.200,00, para as demais esferas. A exceção ficou por conta daqueles portadores de direitos adquiridos, que permaneceriam livres do imposto. Para os trabalhadores do setor privado na ativa, os benefícios seriam elevados a R\$ 2.400,00, em comparação ao limite anterior de R\$ 1.869,00. A emenda também possibilitou a provisão da aposentadoria de um salário mínimo para trabalhadores de baixa renda. Para os futuros trabalhadores, o benefício de R\$ 2.400 foi mantido, com uma redução de 30% aplicada sobre o montante excedendo esse limite.

### **A reforma do sistema previdenciário: uma visão institucionalista**

As reformas previdenciárias de 1998 e 2003 foram iniciadas por motivações semelhantes (pressão do déficit fiscal), enfrentaram dificuldades comuns (fragmentação política e jogos de interesses) e compartilharam um mesmo palco (Congresso). Mas o conteúdo das reformas diferiu substancialmente, assim como as forças contrárias com as quais cada governo teve que se defrontar. Com o objetivo de entender o papel dos atores institucionais e os processos envolvidos na reforma da previdência, uma abordagem neo-institucionalista, por meio das vertentes histórica e racional, oferece um arcabouço teórico adequado para a presente discussão.

Sob as lentes do institucionalismo histórico é possível compreender a adoção das políticas macroeconômicas liberais por Fernando Henrique e a abordagem pragmática de Lula em suas reformas. Na presidência, as preferências são definidas não apenas pelas responsabilidades inerentes à posição de liderança (*cultural approach*), mas também

por meio da avaliação das perdas e dos ganhos que integram as negociações no contexto do jogo político (*calculus approach*). Nesse contexto, o institucionalismo histórico ajuda a esclarecer o papel do Congresso e de outras instituições no processo de definição das reformas. De um lado, as ações de Fernando Henrique foram limitadas por provisões constitucionais que tiveram de ser alteradas para que mudanças subseqüentes no sistema previdenciário fossem implementadas, pelo nível dos custos de transição, levando ao abandono da idéia da privatização total do sistema, e pela falta de coordenação e disciplina entre os partidos da base aliada. De outro lado, seu governo foi capaz de contar com o apoio de diferentes forças no Congresso, apesar de uma oposição organizada, para passar a reforma. Em última instância, a dinâmica política que levou à concretização das mudanças na previdência foi determinada por uma trajetória *path dependent*, em que a reforma de Lula seguiu os passos iniciados por Fernando Henrique ao priorizar o equilíbrio fiscal em vez de estender os benefícios pela ampliação do sistema.

Se a instituição de benefícios previdenciários, no começo da década de 1920, compõe o cenário inicial da presente discussão, outros eventos subseqüentes definiram o sistema previdenciário atualmente em vigor. Por exemplo, a unificação de todas as aposentadorias do setor privado sob um fundo público único administrado pelo governo ocorrida em 1967 serviu como base para o Regime Geral. Da mesma forma, uma nova regulação iniciada nos anos de 1970 estabeleceu os fundamentos do sistema de contribuições voluntárias que correspondem ao atual regime de previdência complementar. Além disso, o cálculo da dívida implícita tem sido o argumento mais convincente em suporte às reformas paramétricas e, desde a sua incorporação ao debate das reformas, tem havido consenso de que a privatização total do sistema previdenciário seria politicamente inviável. Finalmente, os altos custos de transição e as grandes diferenças sociais são fatores determinantes para a manutenção do atual sistema de repartição.

Lula elegeu a reforma da previdência como uma das prioridades do início de seu governo por pelo menos duas razões: para reforçar seu compromisso com a manutenção da estabilidade econômica e para tirar proveito do momento político

após a vitória nas urnas. A decisão de reformar a previdência dos servidores públicos pode ser analisada da perspectiva dos custos políticos. Caso se mantivesse indiferente ao problema que permanecera pendente na reforma anterior, o governo Lula seria prejudicado com o déficit crescente, devido ao aumento dos gastos com a previdência dos servidores públicos e com a perda de credibilidade por não se empenhar na resolução de um problema com grande impacto sobre o orçamento da União.

À primeira vista, ao optar por enfatizar a reforma da previdência do setor público, Lula teve que se defrontar com interesses desse setor, grupo com o qual tem fortes laços históricos. No presente caso, o governo encontrou um problema típico de ação coletiva, o que poderia contradizer uma suposição baseada no pensamento racional, em que os atores são dotados de preferências predefinidas. Entretanto, o fato de a reforma ter se concentrado nos benefícios dos futuros servidores é parte evidente da barganha política que manteve

**Tabela 3**  
**Apoio Comparativo às Reformas**

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	ATOR INSTITUCIONAL	FORÇA	APOIO À REFORMA DE FERNANDO HENRIQUE	APOIO À REFORMA DE LULA
		(‘i’)	(‘s’)	(‘l’)	(‘k’)
			(1-4)	(-2 to +2)	(-2 to +2)
ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	Instituições financeiras internacionais	1. Banco Mundial, FMI (durante o governo Fernando Henrique)	2	2	-
		2. Banco Mundial, FMI (durante o governo Lula)	1	-	2
ESTADO	Executivo	3. Federal	4	2	2
		4. Estadual	3	1	2
		5. Municípios	2	1	2
	Legislativo	6. Chamber of Deputies	4	0	1
		7. Senate	4	0	1
Judiciário	8. Supreme Court	3	1	-1	
SOCIEDADE CIVIL	Sindicatos	9. CUT	3	-2	0
		10. Força Sindical	3	1	1
	Setor privado	11. Fiesp	3	2	2
	Associações de classe	12. Aposentados	1	-2	-2
	Imprensa	13. Jornais	2	2	2

os benefícios dos atuais servidores. Esse aspecto reforça o comprometimento de Lula com os atuais trabalhadores no serviço público, que se beneficiaram às custas dos futuros servidores. Numa análise mais ampla, o institucionalismo racional poderia esclarecer a estratégia de Lula ao promover a reforma da previdência, em que seus laços com o trabalho organizado claramente facilitaram a passagem da emenda. Tais ligações não apenas contribuíram para minar a resistência dos sindicatos e dos partidos de esquerda, mas também ajudaram a construir uma relação de confiança entre o governo e as potenciais forças contrárias às reformas, essencial para a definição das expectativas e a conclusão das negociações.

Pinheiro (2004) também utilizou a lógica da ação coletiva para explicar por que, apesar dos planos de uma reforma ambiciosa, Fernando Henrique precisou de “mais de três anos para passar uma versão restrita da emenda em novembro de 1998”. Embora o presidente tenha encontrado um ambiente institucional menos favorável tanto no Congresso como na sociedade civil, alguns dos itens da proposta original foram mantidos na emenda constitucional, mesmo após várias batalhas legislativas nos subcomitês e no plenário. Ainda assim, a previdência dos servidores públicos permaneceu quase intocada em função da capacidade de mobilização da oposição contra as reformas.

Se, de um lado, a lógica da ação coletiva ajuda a entender por que certos grupos são capazes de bloquear as reformas, de outro, não explica a capacidade do governo em promover reformas paramétricas, apesar de feroz oposição. Como Lula foi capaz de promover reformas que feriam os interesses de alguns dos principais aliados de seu partido? Tal questão não é explicada pela lógica da ação coletiva, que tende a superestimar a capacidade dos grupos de bloquear a agenda com o intuito de promover seus interesses particulares.

Ao mediar o jogo político, os elementos institucionais em última instância possibilitaram que as reformas tivessem algum grau de sucesso, na visão de seus proponentes. Enquanto os fatores institucionalistas históricos foram instrumentais na “escala” das decisões, definindo os atores mais atingidos pelas mudanças, o institucionalismo racional relaciona-se a um segundo nível de análise,

em que os atores institucionais contribuíram para definir o “escopo” dos resultados finais, diferenciando a forma como atuais e futuros beneficiários seriam afetados pelas reformas. Para Fernando Henrique, esse cenário levou-o a aceitar uma solução subótima decorrente das limitações institucionais existentes. Para Lula, pode ter comprometido o projeto inicial do governo em promover um sistema previdenciário mais equilibrado para trabalhadores dos setores público e privado, em benefício dos atuais servidores.

## Conclusões

Desde que a democracia e a estabilidade macroeconômica foram alcançadas, tem-se visto um novo conjunto de prioridades na agenda política brasileira. A reforma do sistema previdenciário tem sido uma parte importante na busca pelo equilíbrio fiscal do governo. Ainda assim, foi apenas na segunda metade da década de 1990 que a sustentabilidade do sistema previdenciário passou a ocupar espaço de destaque no cenário político. Isso se deve aos reajustes reais de benefícios e à estabilização, que tornaram explícitos os desequilíbrios orçamentários da previdência.

O objetivo inicial de conduzir amplas reformas não correspondeu às expectativas iniciais de Fernando Henrique por diversas razões, entre elas, a fragmentação política e a frágil disciplina partidária, que acabaram minando a possibilidade de encaminhar uma proposta mais extensa do que aquela aprovada pelo Congresso em 1998. Mas o governo também falhou ao deixar de empreender uma ação coordenada que poderia ter levado a um consenso inicial dentro da própria administração, o que teria facilitado as negociações no âmbito do Congresso. Como as soluções foram discutidas principalmente no nível “tecnocrático”, sem abertura para o debate público, a ausência de transparência acabou gerando reações negativas em diversos setores da sociedade civil.

Apesar de um ambiente comparativamente favorável à implementação da reforma previdenciária, Lula também frustrou aqueles que esperavam uma resposta efetiva ao problema do déficit fiscal causado pelo desequilíbrio na previdência. Não só o desempenho de Lula ao lidar com a aposentado-

ria dos trabalhadores do setor privado foi mínimo como também a reforma falhou ao deixar de contemplar os benefícios dos atuais servidores e dos trabalhadores inativos no setor público, principalmente aqueles lotados nos órgãos federais, uma das mais importantes distorções do presente sistema.

Com o intuito de explicar como Fernando Henrique e Lula abordaram a questão da reforma previdenciária, utilizou-se o institucionalismo histórico e racional como fundamento teórico. Nesse contexto, *path dependence* foi o instrumental para a discussão da escala da agenda e dos processos políticos, ao passo que a abordagem racionalista ajudou a compreender o escopo da reforma de Lula. Além disso, foram utilizados elementos da lógica da ação coletiva para mostrar como os atores sociais se organizam, embora também se tenha enfatizado os limites dessa abordagem, que não explica por que foi possível aprovar versões ainda que limitadas da reforma da previdência.

O Congresso foi apresentado como o principal palco para o aprimoramento do sistema previdenciário, e concluiu-se que a habilidade de negociar o processo, levando-se em consideração as limitações impostas pela Câmara dos Deputados e Senado, oferece tanto desafios como oportunidades para os proponentes das reformas. No passado, Fernando Henrique teve problemas com uma fraca coalizão ao lidar com uma oposição organizada. No caso de Lula, a evolução das reformas dependeu da capacidade do governo de superar suas batalhas internas, ao mesmo tempo em que teve que conviver com os limites impostos pelo próprio PT.

Em resumo, ao comparar a reforma da previdência de Fernando Henrique e Lula, concluiu-se que as instituições são elementos fundamentais na determinação dos processos e dos resultados finais caracterizados por vencedores (atuais servidores públicos) e perdedores (os futuros servidores públicos e a população em geral). Se, de um lado, as instituições têm contribuído para diminuir o ritmo das reformas, de outro, têm criado oportunidades no processo de ajuste do sistema previdenciário brasileiro. O problema ainda persiste.

## NOTAS

- 1 Depoimento de Steven J. Kay em 11 de fevereiro de 1999 (ver Testimony Before the House Com-

mittee on Ways and Means, Hearing on Social Security Reform Lessons Learned in Other Countries).

- 2 Ver Social Security Privatization: Experiences Abroad, Washington, D.C., Congressional Budget Office, 1999.
- 3 O cálculo dos custos de transição é complexo e diferentes números são encontrados na literatura, conforme descrito por Bravo e Uthof (1999), Mesa-Lago (2000) e Gil, Packard e Yermo (2005).
- 4 Embora uma terceira vertente “sociológica” também seja encontrada na literatura neo-institucionalista, optou-se por focar a discussão nas duas variedades apresentadas neste estudo.
- 5 Thelen (1999, pp. 369-371) argumenta que a fronteira entre o institucionalismo histórico e o racional vem sendo erodida, algo com que Hall e Taylor também concordam quando argumentam que “outros racionalistas começaram a incorporar ‘cultura’ e ‘crenças’ em seu trabalho” (1996, p. 23).
- 6 Em editorial, o jornal *O Estado de São Paulo* publicou que “interesses particulares e corporativos são prejudicados na mudança e, sendo assim, não são muitas as pessoas dispostas a considerar que o que se visa é a correção de um sistema que vem provocando enormes transferências de renda dos trabalhadores do setor privado para os do setor público, além de ser o maior fator estrutural do desequilíbrio das contas públicas”. Ver *O Estado de São Paulo*, “Governo vence a primeira prova”, 7/8/2003, no site [http://www.previdenciasocial.gov.br/reforma/opiniaio/outros\\_20030807.htm](http://www.previdenciasocial.gov.br/reforma/opiniaio/outros_20030807.htm).
- 7 Ver *Folha de São Paulo*, “Maioria é contra taxa-ção de inativos, diz pesquisa”, 30/6/2003, no site <http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ul-t96u50675.shtml>.
- 8 Palestra de Fernando Henrique Cardoso proferida à comunidade acadêmica brasileira da Universidade de Columbia (Columbia University School of Law, Nova York, 2005).

## BIBLIOGRAFIA

- ALSTON, Lee J.; MELO, Marcos A.; MUELLER, Bernardo & PEREIRA, Carlos. (2004), “Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Brazil”. *Latin America Research Network*, Washington, D.C., IADB.
- BRAVO, Jorge & UTHOFF, Andras. (1999), “Transitional fiscal costs and demographic fac-

- tors in shifting from unfunded to funded pension in Latin America”, in Development Finance Unit (ed.), *Financiamiento del desarrollo*, Santiago de Chile, Cepal.
- BROOKS, Sarah M. (2002), “Social protection and economic integration: the politics of pension reform in an area of capital mobility”. *Comparative Political Studies*, 35 (5): 491-525.
- \_\_\_\_\_. (2004), “International financial institutions and the diffusion of foreign models for social security reform in Latin America”, in Kurt Weyland (ed.), *Learning from foreign models in Latin America policy reform*, Washington, D.C., Johns Hopkins University Press.
- GIL Indermit S.; PACKARD, Truman G. & YERMO, Juan. (2005), “Keeping the promise of old age income security in Latin America”. Washington, D.C., The World Bank.
- HAGGARD, Stephan & KAUFMAN, Robert R. (1992), “The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the State”. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. (1996), “Political science and the three new institutionalisms”. MPIFG Discussion Paper 96/6.
- MADRID, Raúl L. (2003), “Retiring the state: the politics of pension privatization in Latin America and beyond”. Stanford, California, Stanford University Press.
- MESA-LAGO, Carmelo. (2000), “Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina, in Cepal-Eclac (ed.), *Serie financiamientos del desarrollo*, Santiago de Chile, Cepal-Eclac – Unidad de Financiamiento para el Desarrollo.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. (2003), *Diagnóstico do sistema previdenciário brasileiro*. Brasília, Ministério da Previdência Social.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (2002), *Livro branco da previdência*. Brasília, Ministério da Previdência e Assistência Social.
- NORTH, Douglass C. (1993), “The new institutional economics and development”. Consultado no site <http://129.3.20.41/eps/eh/papers/9309/9309002.pdf>.
- \_\_\_\_\_. (2002), “Institutions and economic theory”. *American Economist*, spring.
- PIERSON, Paul. (1994), *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge, England, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2000), “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”. *American Political Science Review*, 94 (2): 251-267.
- PINHEIRO, Vinícius C. (2004), “The political economy of pension reform in Brazil: a historical perspective”. *Working Paper*, consultado no site <http://www.iadb.org/sds/doc/IFM-Pinheiro-Pension-WP-2004-E.pdf>.
- SAVOIA, José R. F. (2005), “Social security in Brazil and reforms”. São Paulo, Faculdade de Economia e Administração da USP (mimeo.).
- THELEN, Kathleen. (1999), “Historical institutionalism in comparative politics”. *American Political Science Review*, 2: 369-404.

## Apêndice

Com base nos dados da Tabela 2, calculou-se o “Índice de Apoio Institucional à Reforma”,  $I_{SR}$ , considerando as preferências dos diferentes atores por meio de uma média ponderada com os pesos dados pela soma dos produtos da “força” e o nível de apoio institucional de cada ator, dividida pela força total, durante o processo de aprovação de ambas as emendas. Também se definiu “S” como força, “I” como nível de apoio e “i” como ator institucional. Em ambas as reformas, o nível máximo de apoio de cada ator institucional,  $Max(I)$ , é 2,00. Ao normalizar a expressão e apresentar os resulta-

dos em termos percentuais, obtêm-se os seguintes índices de apoio institucional às reformas:

$$I_{SR}(\text{Cardoso}) = \frac{100 \cdot \left( \frac{S_{i=1} \cdot I_{i=1} + \sum_{i=3}^{13} S_i \cdot I_i}{S_{i=1} + \sum_{i=3}^{11} S_i} \right)}{\text{Max}(I)} = 100 \cdot \left( \frac{.74}{2} \right) = 36.67\%$$

$$I_{SR}(\text{Lula}) = \frac{100 \cdot \left( \frac{S_{i=2} \cdot I_{i=2} + \sum_{i=3}^{13} S_i \cdot I_i}{S_{i=2} + \sum_{i=3}^{11} S_i} \right)}{\text{Max}(I)} = 100 \cdot \left( \frac{1.09}{2} \right) = 54.55\%$$

**A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL: ESTUDO COMPARATIVO DOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA****Sidney Nakao Nakahodo e José Roberto Savoia****Palavras-chave:** Reforma da previdência; Institucionalismo; Neo-institucionalismo; *Path dependence*.

Após alcançar estabilidade macroeconômica, ao mesmo tempo em que privatizava empresas estatais e consolidava outras reformas de primeira geração, o Estado brasileiro vem buscando equilibrar o orçamento fiscal por meio da promoção de uma série de reformas de segunda geração. O presente trabalho discute os processos políticos envolvidos numa das mais críticas dentre elas: a reforma do sistema previdenciário. Ao comparar as reformas de Fernando Henrique Cardoso e Lula, buscou-se entender como atores, preferências e estratégias moldaram as emendas finais aprovadas em 1998 e 2003, respectivamente. A conclusão é que as instituições foram essenciais para a caracterização dos vencedores (atuais servidores públicos) e perdedores (a população em geral e os futuros servidores).

**THE POLITICS OF PENSION REFORMS IN BRAZIL: A COMPARATIVE STUDY OF THE CARDOSO AND LULA ADMINISTRATIONS****Sidney Nakao Nakahodo and José Roberto Savoia****Keywords:** Social security reform; Institutionalism; Neoinstitutionalism; Path dependence.

After reaching macroeconomic stability while privatizing state companies and implementing other first generation reforms, Brazil has tried to balance its fiscal budget by promoting a series of second generation reforms. The present paper discusses the political processes involved in one of the most critical of these, i.e. the reform of the pension system. By comparing the pension reforms enacted under Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva, we try to understand how actors, preferences, and strategies shaped the final amendments approved in 1998 and 2003, respectively. We conclude that institutions have been crucial elements in the characterization of winners (present civil servants) and losers (the overall population and the future civil servants).

**LA RÉFORME DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AU BRÉSIL: ÉTUDE COMPARATIVE DES GOUVERNEMENTS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO ET LULA****Sidney Nakao Nakahodo et José Roberto Savoia****Mots-clés:** Réforme de la sécurité sociale; Institutionnalisme; Néo-institutionnalisme; *Path dependence*.

Après avoir atteint la stabilité macroéconomique, tout en privatisant les entreprises publiques et en consolidant d'autres réformes de première génération, l'État brésilien cherche, depuis, à équilibrer son budget fiscal par la promotion d'une série de réformes de seconde génération. Ce travail aborde les processus politiques qui font partie de la plus critique d'entre elles: la réforme du système de sécurité sociale. En comparant les réformes de Fernando Henrique Cardoso et de Lula, nous avons cherché à comprendre comment les acteurs, les préférences et les stratégies ont façonné les changements constitutionnels approuvés, respectivement, en 1998 et en 2003. La conclusion est que les institutions ont été essentielles pour la caractérisation des gagnants (les fonctionnaires actuels) et les perdants (la population d'une façon générale et les futurs fonctionnaires).