

Comportamento parlamentar e grupos de pressão durante a reforma da Previdência (1995-1998)

Daniela Peixoto Ramos

Introdução

Este capítulo trata do comportamento parlamentar e sua interação com grupos de pressão durante o processo de tramitação da Reforma da Previdência Social no Congresso Nacional. Analisa-se o processo decisório da reforma previdenciária no Legislativo, desde o envio da proposta inicial pelo Executivo, em 1995, até a promulgação da reforma (Emenda Constitucional nº 20) em dezembro de 1998.

A partir deste estudo de caso, será possível abordar questões mais gerais: i) como e em que medida o comportamento parlamentar em geral é influenciado por grupos de pressão e orientado por constrangimentos institucionais; e ii) em que grau a disciplina partidária configura uma prioridade maior ou menor do que o atendimento a interesses particulares de eleitores ou de determinados grupos, especialmente quando está em jogo uma questão tão polêmica e de grande visibilidade como a reforma da previdência. O entendimento do papel dos grupos de pressão está relacionado a questões centrais, como a distribuição de recursos de poder. Que grupos possuem maior influência, que interesses eles representam e como a sua atuação é condicionada pelas instituições são parâmetros importantes para se compreender e avaliar o sistema político brasileiro.

Por se tratar da reforma de uma política social de ampla cobertura, que tem entre seus interessados atores que possuem um alto grau de organização e capacidade de exercer pressão (trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, tanto público quanto privado, aposentados e empresários/setor financeiro), supôs-se que estes grupos tiveram alta influência sobre o comportamento parlamentar, entendido como o posicionamento de deputados e senadores em termos de votação e outros tipos de recursos próprios do processo legislativo, como apresentação de emendas e destaques para votação em separado. Vários pontos da reforma, como a instituição da idade mínima de 60/55 anos para homens/mulheres para aposentadoria no setor privado, foram derrubados devido à ação dos grupos de pressão e a consequente indisciplina de deputados pertencentes a partidos da aliança governista.

A análise do processo decisório da reforma no Congresso está baseada em arcabouço conceitual que atribui proeminência às instituições e a seus efeitos sobre a atuação de parlamentares e dos grupos de pressão. Em termos metodológicos, o estudo de caso realizado envolveu a utilização das técnicas de pesquisa documental e realização de entrevistas com alguns dos principais atores envolvidos no processo de reforma previdenciária no período 1995-1998, entre os quais

representantes de alguns grupos de pressão, consultores legislativos da Câmara e do Senado e ex-secretários do Ministério da Previdência Social¹. Buscou-se recuperar o contexto em que a reforma tramitou, por meio das entrevistas e análise de material jornalístico, tendo em vista que “os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2001, p. 32), ou seja, o fenômeno que se quer analisar não pode ser dissociado do contexto em que ele ocorre. O resultado consiste numa visão geral do processo decisório da reforma no Legislativo. A configuração final da emenda constitucional - fruto do comportamento parlamentar - deve ser, em grande medida, explicada pela variável independente proposta, a saber: a influência exercida pelos grupos, mediada pelas instituições políticas.

A próxima seção faz uma breve caracterização dos grupos de pressão, seus objetivos e seu modo de atuação. Em seguida, discute-se em que medida os atores políticos em questão - em especial, parlamentares e grupos - têm seu comportamento regido por constrangimentos institucionais diversos, tanto referentes ao sistema político de forma mais ampla, quanto às especificidades da política previdenciária e do processo legislativo típico de emendas constitucionais. Diante desse anteparo teórico, analisa-se o percurso acidentado da reforma da previdência social no Congresso, destacando-se os sucessos e fracassos obtidos pelos grupos de pressão mais ativos. Ao final, tem-se uma visão de quais interesses mais se fizeram ouvir neste ambiente institucional pouco organizado.

1. Caracterização dos grupos de pressão

Grupos de pressão podem ser definidos, tal como propõe Gianfranco Pasquino (1991) como “grupos organizados que, embora tratem de influenciar na distribuição de recursos dentro de uma sociedade, seja para mantê-la ou para mudá-la a seu favor, não participam diretamente do processo eleitoral e, de certo modo, não estão interessados em administrar por conta própria o poder político, mas em ter um acesso fácil e franco a este último e influir em suas decisões”. O conceito proposto de grupo abrange uma diversidade de atores políticos, tais como: sindicatos e associações de trabalhadores, empresários e servidores públicos (agrupados em torno de clivagens ocupacionais, geográficas ou corporativas), movimentos sociais, instituições (como igrejas e ONGs), organismos internacionais etc.

A atuação política dos grupos é capaz de suscitar interpretações extremadas. Por um lado, seus supostos efeitos sobre os sistemas políticos democráticos consistiriam no aumento dos custos transacionais, decorrentes da multiplicidade de atores que tentam influenciar os tomadores de

¹ Este capítulo é baseado em RAMOS, 2005.

decisão², e dos próprios custos da democracia, isto é, do que autores como Rauch³ qualificam como efeitos perversos oriundos da proliferação de grupos com interesses particulares sobre o funcionamento dos sistemas políticos democráticos. Por outro lado, os grupos também são vistos como geradores do crescimento da participação política e da representatividade do sistema. Qualquer que seja a visão sobre sua atividade política, presume-se que os grupos em geral são parte de qualquer sociedade democrática e são veículos essenciais à constituição de uma esfera pública política. Portanto, sua livre formação e atuação deve ser assegurada por meio de leis garantidoras dos direitos políticos individuais e coletivos. A salvaguarda da liberdade, porém, não exclui a possibilidade de que sua atividade junto ao poder público seja regulada.

Grupos e partidos têm em comum o fato de se constituírem em canais de “participação política, de recrutamento político (visto que os líderes de grupo tendem a tornar-se políticos profissionais), de mediação entre a sociedade e o governo e, por último, de integração social” (Toledo, 1985 apud Frade, 1996, p. 14). Conquanto possa, de fato, haver alguma relação entre o declínio dos partidos e a multiplicação dos grupos⁴, a tendência é que partidos e grupos convivam e se associem quando defendem objetivos em comum. Alguns autores, como Hansen (1987, 1991 apud Ainsworth, 2002, p. 106), argumentam que os grupos são mais eficazes do que os partidos em satisfazer algumas necessidades dos legisladores. Por exemplo, os grupos proveem informação especializada aos legisladores e estabelecem uma conexão importante dos representantes com suas bases eleitorais. Portanto, os grupos exercem papéis de natureza técnica e política.

Dado que eles estão interessados em atuar sobre a instância decisória mais dotada de poder político, que, no caso dos sistemas presidencialistas em geral é o Poder Executivo, é para lá que se dirigem preferencialmente os grupos. Porém, eles também se fazem presentes em todas as fases do processo legislativo: “na iniciativa de um projeto de lei, na proposição de emendas, nas comissões, no plenário e, depois que a lei foi sancionada, na aplicação dela” (Badia, 1987). Em se tratando de Propostas de Emenda Constitucional, o Poder Legislativo ganha relevância ainda maior, devida aos requerimentos especiais da supermaioria de três quintos dos votos em plenário dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em dois turnos.

Certamente, nem todos os grupos têm o mesmo sucesso em obter influência e seus graus de

² Dixit (1997) ressalta a importância da assimetria informacional na relação agente (representante)-principal (representado), que seria o ponto principal do modelo de “política de custos transacionais” que este autor propõe. Segundo ele, essa assimetria é reforçada pela existência de muitos atores, com interesses distintos, atuando num contexto institucional de interação estratégica, no processo decisório de políticas.

³ Rauch (1994) argumenta que o aumento do número de grupos resultou num congestionamento de interesses especiais (*special interest gridlock*) que teria drenado a capacidade do governo de alocar recursos de forma eficiente e de se adaptar a mudanças sociais.

⁴ Diversos autores estabelecem esta relação, tais como: Salisbury (1984), Walker (1991) e outros. Para uma lista de referências mais ampla, ver Baumgartner e Leech (1998, p. 101).

efetividade variam ao longo do tempo. Entre os fatores determinantes desta variação, as instituições têm preponderância explicativa, porque moldam as relações sociais e políticas que se formam a partir delas e porque condicionam outras variáveis relevantes, como os incentivos políticos dos legisladores. Elas constituem o filtro através do qual as preferências se traduzem em resultados⁵ e, portanto, estabelecem o escopo da ação dos legisladores e dos grupos.

2. Instituições e seu efeito sobre o comportamento dos parlamentares e dos grupos

A literatura atual sobre o Legislativo é predominantemente feita de estudos neo-institucionalistas. Análises sobre o Congresso brasileiro indicam como as instituições concedem estabilidade ao sistema político e moldam o comportamento parlamentar, tanto pelos incentivos oferecidos por instituições externas, como o sistema eleitoral, quanto pela estrutura institucional do próprio Congresso. Assim como estruturam a alocação dos recursos sociais em geral, elas também são responsáveis pela alocação dos recursos políticos. Na medida em que são construídas e reformadas de modo a atender aos interesses dos atores dominantes, elas reproduzem uma distribuição de poder político desigual. Por isso mesmo, elas geram interesses que se mobilizam a favor da sua manutenção. Interesses não beneficiados são frequentemente impedidos de reformar o arcabouço institucional, que tende assim a se perpetuar. Dixit (1997), por exemplo, trata da capacidade das normas constitucionais, bem como das ações políticas, de criarem incentivos para a formação de grupos de interesse que se beneficiam delas para defender sua continuidade. Esse é um dos fatores que explicam uma das características principais das instituições: sua perdurabilidade.

As instituições políticas filtram os interesses que terão acesso ao processo decisório e que se constituirão como *veto players* relevantes. Daí a necessidade de se iniciar a análise por elas. Tendo como referência o "marco intertemporal de transações" proposto por Spiller *et al.* (2003), as instituições são vistas como o início de uma "cadeia causal". Elas geram uma estrutura de incentivos que molda o comportamento político dos atores, assim influenciando o processo decisório, o qual determina as propriedades das políticas públicas finalmente formuladas.

Para Mesa-Lago e Müller (2003, p. 59) e Madrid (2003, p. 155) as instituições políticas mais importantes no caso das reformas previdenciárias latino-americanas foram aquelas que intermediaram as relações entre Executivo e Legislativo e a estrutura de representação de interesses, especificamente a relação dos sindicatos com o Estado. Em sistemas políticos em que o Executivo dispunha de apoio parlamentar majoritário e em que os sindicatos (que tenderam a atuar como os grupos de pressão mais ativos) tinham laços com o partido de governo, as reformas foram mais facilmente aprovadas.

Quais e quantos grupos puderam, de fato, agir como *veto players* na tramitação da reforma é

⁵ Segundo Hinich e Munger (1997), a equação de Plott postula que : Preferências + Instituições = Resultados.

uma questão, portanto, que só pode ser respondida tendo em vista o arcabouço institucional do Legislativo e do Executivo. Como afirma Immergut (1996, p. 146), a capacidade dos grupos de pressão de exercer influência política “não pode ser compreendida sem uma análise da receptividade das instituições às pressões políticas”. Onde houver “posições de veto”, isto é, “pontos de incerteza estratégica, decorrentes da própria lógica do processo decisório” (Immergut, 1996, p. 146), é lá que os grupos de pressão procurarão atuar. Cada sistema político, portanto, oferece oportunidades distintas para estes grupos.

O sistema político brasileiro consiste num híbrido institucional que reúne elementos fragmentadores e centralizadores, majoritários⁶ e consensuais⁷. A hibridez do sistema gera interpretações opostas na literatura da área, a depender da preponderância que se atribui a uns componentes, em detrimento dos outros. A combinação destes elementos origina tendências conflitantes, mas não uma crise de governabilidade generalizada. Embora o sistema eleitoral tenda a estimular o presidente do Executivo a buscar políticas universalistas, ao passo que os parlamentares são incitados a almejar políticas particularistas, observa-se que as negociações entre os dois poderes (a despeito dos enormes custos transacionais) engendraram um arranjo institucional capaz de produzir e implementar políticas públicas. A reforma da previdência é um exemplo disso.

Como observam Alston *et al.* (2004, p.12), a Constituição dispõe sobre o arcabouço institucional relevante à análise da reforma da previdência, visto que é nela que o perfil de sistema político brasileiro está definido. A Constituição estabelece ainda em detalhes as regras relativas à política previdenciária e dispõe sobre a organização (centralizada) dos trabalhos da Câmara Federal. Como exemplo, tem-se a atuação do colégio de líderes, que funciona como intermediário fundamental entre os partidos e o Executivo. Isso explica a racionalidade parlamentar em seguir a orientação do partido. O legislador segue a orientação partidária sobretudo porque considera que isso lhe trará dividendos eleitorais importantes na forma de patronagem a ser utilizada com fins eleitorais. A racionalidade parlamentar, orientada por seu interesse em se reeleger⁸, o induz a votar disciplinadamente, na maioria dos casos. Mesmo quando não o faz, tem em mente a repercussão da sua decisão em termos eleitorais.

⁶ Como exemplos de elementos majoritários, têm-se a proclamação da supremacia do Executivo, a organização centralizada dos trabalhos no Congresso Nacional, a ausência de estruturas neocorporativistas de representação e a pluralidade de grupos de interesse, que convive com a estrutura corporativista, formando um sistema dual. Estas correspondem a algumas das características, descritas por Lijphart (2003), em seu modelo de democracia majoritária.

⁷ Como elementos consensuais, pode-se citar o sistema eleitoral de representação proporcional para a Câmara dos Deputados, o bicameralismo (em que o Senado Federal dispõe de prerrogativas ainda mais amplas que as da Câmara), o federalismo, o caráter de coalizão do sistema presidencialista, a multiplicidade de partidos políticos e de *veto players*. Ver Lijphart (2003).

⁸ Segundo Alston *et al.* (2004, p. 16), nas doze eleições consecutivas de 1950 a 1998, a grande maioria dos parlamentares (70%) tentou a reeleição e quase todos foram bem-sucedidos. Este dado confirma a importância da arena eleitoral.

O grau de acesso dos grupos ao processo decisório está condicionado às oportunidades propiciadas pelo arcabouço institucional. Os partidos são a porta de entrada dos grupos ao Congresso e, por isso, representam uma das instâncias mais cobiçadas pelos grupos (Badia, 1987). Com relação às instituições internas do Congresso, fatores como as regras de seleção das lideranças e dos detentores do poder de estabelecer a pauta do dia, o cronograma e a duração dos debates, entre outras especificidades do processo legislativo, são fundamentais em termos de estruturar o acesso. Os grupos que conhecem bem o regimento interno e possuem relações pessoais com os ocupantes de postos chave no Congresso são certamente favorecidos. As comissões, o Colégio de Líderes, as bancadas suprapartidárias constituem significativos canais institucionais de acesso e de influência. Os canais institucionais compreendem não apenas instituições formais, como as comissões, mas também as estruturas de incentivos dos tomadores de decisão, moldadas pelas instituições.

Dado que os legisladores se veem, diariamente, diante da necessidade de se posicionar a respeito das questões em votação, informações técnicas e políticas, que podem também ser providas pelos grupos, se tornam um bem valioso. Aqueles que conseguem, por meio da prestação desse serviço, angariar a confiança dos legisladores, conquistam uma vantagem importante. Neste caso, a relação pode até se tornar recíproca, ou seja, o legislador passa a apelar aos grupos em busca de informação ou apoio para uma proposta de sua iniciativa. Instituições informais, portanto, também têm um peso determinante no processo decisório.

Os grupos que conseguem ser mais efetivos atuam de forma a contornar as limitações impostas pelo contexto institucional. A forma como isso ocorre está condicionada à consideração das preocupações eleitorais e dos cálculos políticos dos parlamentares. Para impulsionar ou derrubar um determinado projeto, o ator interessado pode recorrer ao que Arnold (1990, pp.88-118) chama de "estratégias de procedimento". Para despistar o eleitor, isto é, apagar os traços deixados pelo comportamento do legislador quando não lhes convêm (em se tratando de "políticas politicamente inviáveis", usando a terminologia de Arnold, por exemplo), tanto legisladores quanto grupos de pressão se empenham em realizar manobras institucionais. Em se tratando de alguns tipos de projeto, pode-se optar por votação simbólica (ao invés de nominal), que possui visibilidade bem menor e torna a política menos "rastreadável". No caso da PEC nº 33, a oposição reagiu por meio da solicitação de Destaques para Votação em Separado para os itens mais polêmicos, obrigando assim os parlamentares a se posicionarem nominalmente sobre eles. Apenas grupos de pressão exímios conhecedores do regimento interno, das relações pessoais e de poder dentro do Congresso conseguem sobreviver neste meio de estratégias variadas.

3. Processo decisório, tipo de política e atores

O arcabouço institucional do sistema político brasileiro condicionou o processo decisório e o

resultado final da reforma previdenciária. Outro fator que molda o processo é o contexto em que ele é organizado, que será tratado na próxima seção. No caso da reforma previdenciária, o processo decisório era afetado por outras reformas (política, administrativa, fiscal e tributária, do Judiciário etc), como lembram Alston *et al.* (2004, p. 69).

A natureza da política também é um fator que afeta a configuração do processo decisório. Cada tipo de política enseja uma arena política correspondente, em que os atores interagem segundo padrões de conduta diferentes, com grau maior ou menor de conflito. Por muito tempo (desde sua criação na década de 1920, até meados da década de 1960), a previdência social caracterizou-se como uma política distributiva, nos termos de Lowi (1964), não marcada por conflitos de interesses significativos, visto que havia espaço para o crescimento e a disseminação dos benefícios devido à posição confortável, em termos de equilíbrio atuarial, de que desfrutava o sistema previdenciário. À medida que o volume de benefícios passou a crescer num ritmo maior do que o de contribuições, o processo decisório da previdência tornou-se mais conflitivo, o que se tornou particularmente claro durante a reforma da previdência, cuja arena era composta por uma variedade de atores políticos, muitos dos quais advogavam posições divergentes entre si.

Trata-se, portanto, de uma reforma de caráter regulatório e redistributivo, dado que estava em jogo a definição das regras gerais de funcionamento do sistema, incluindo requisitos de elegibilidade e fontes de financiamento, com consequências redistributivas bastante claras. Como se trata de um redesenho institucional, não é surpreendente que tenha se formado uma arena bastante conflituosa, em que os atores tinham benefícios institucionalizados a defender ou lutavam por obtê-los a partir da reforma. Neste caso, as chamadas "coalizões de resistência" (Coutinho, 1998) se multiplicaram.

Políticas de benefícios concentrados e custos difusos são facilmente implementadas num estágio inicial de construção do Estado de Bem-Estar Social, ao passo que reformas que implicam a imposição de custos concentrados são frequentemente rejeitadas num estágio posterior. Como exemplo, tem-se a análise de Pierson (1994), que mostra a trajetória de um conjunto de políticas sociais nos Estados Unidos e na Inglaterra cujas tentativas de reforma foram obstaculizadas devido ao fenômeno do *policy feedback*, isto é, a herança de políticas implementadas no passado cujos efeitos dificultam a inovação. A atuação dos grupos que se constituem em torno de políticas é um destes efeitos mais importantes e também a principal variável explicativa para a manutenção do status quo na visão de Pierson.

As regras de tramitação da reforma previdenciária, por se tratar de uma emenda constitucional, propiciavam maior abertura para o exercício de ações de pressão por parte dos grupos. As emendas constitucionais têm, por definição, um processo de tramitação mais longo e

permissivo ao diálogo com organizações da sociedade civil. O poder do Colégio de Líderes diminui, já que não lhe é permitido recorrer aos requerimentos de urgência (que interrompem a tramitação das proposições), tão comuns em legislação ordinária. As comissões também adquirem um papel importante na medida em que as propostas de emenda constitucional devem necessariamente passar pela análise de comissões criadas especialmente para este fim. Neste sentido, o estabelecimento de vínculos com relatores e presidentes de comissões representa um grande trunfo.

Na Câmara dos Deputados, o foco da atuação dos grupos se concentrou na Comissão de Seguridade Social - instituição especializada na discussão dos assuntos previdenciários e local de reunião dos parlamentares especialistas no assunto. No Senado Federal, é a Comissão de Assuntos Sociais. Segundo representante de associação de servidores previdenciários entrevistado, "o trabalho diuturno nas comissões que nós fazemos é imprescindível para que nós tenhamos a credibilidade e a representatividade necessárias para ir ao Colégio de Líderes".

Cada um dos atores políticos envolvidos na política de reforma previdenciária, assim como em qualquer outra política, tem preferências e funções de utilidade distintas, bem como recursos de poder com maior ou menor peso. Presume-se que as escolhas dos atores - inclusive suas próprias preferências - são condicionadas pelo contexto mais geral em que eles se situam, incluindo variáveis econômicas e políticas não mutáveis no curto prazo, como configuração de mercado e instituições políticas, além das organizações a que pertencem e dos espaços existentes para negociação de interesses⁹.

Segundo Silva (1992, p. 29), a seleção dos atores que possuem influência deve ser guiada por considerações a respeito: (i) da área específica em que estes atores se situam dentro da estrutura organizacional da previdência social, isto é, do subsistema previdenciário ao qual cada ator está ligado (Regime Geral da Previdência Social - RGPS; Regime Próprio de Previdência Social - RPPS; ou Previdência Complementar); (ii) da sua capacidade de ação, ou seja, "do tipo e importância dos recursos institucionais, tecnológicos, gerenciais, financeiros e político-ideológicos de que cada ator dispõe"; (iii) e da "direção de sua ação na arena decisória", ou seja, das alternativas de ação advogadas por cada ator e da sua capacidade de fazer alianças para impulsionar estas alternativas.

Em primeiro lugar, destacam-se como atores relevantes os parlamentares, portadores de estruturas de incentivo semelhantes e posicionamentos distintos em relação à reforma. Deputados e senadores diferem visto que estes, sendo eleitos em pleitos majoritários estaduais, estão teoricamente menos propensos a submeterem-se à pressão de grupos concentrados e reduzidos. De

⁹ Estas são as variáveis propostas por Delgado (2001, p. 23) para apreender "a trama dentro da qual são construídas as opções dos atores e a relação que se estabelece entre suas escolhas e o contexto".

fato, a disciplina dos senadores da base governista durante a votação da reforma da previdência foi maior que a dos deputados. Opuseram-se de forma mais sistemática os parlamentares pertencentes ao Partido dos Trabalhadores, os quais sempre votavam em bloco, segundo as orientações do partido. O PT vocalizou, dentro do Congresso, as demandas dos grupos que se opunham à reforma, assim como se uniu aos sindicatos que lhe são ligados desde a sua constituição.

As centrais sindicais – Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical, Confederação dos Trabalhadores da Agricultura – todas tinham meios para vocalizar suas posturas devido ao seu vínculo com partidos, à sua experiência em exercer pressão sobre os parlamentares, utilizando para isso estratégias diversas como a greve, a provisão de informação sobre os interesses das bases eleitorais dos parlamentares etc. Deve-se destacar ainda a atuação do DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), que é uma instituição especializada no exercício de *lobby* a serviço de mais de 900 entidades sindicais.

Havia também os grupos de servidores públicos inativos e ativos, que se opunham de forma aguerrida a qualquer ameaça a seus interesses, tais como a Cobap (Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas), a Anfip (Associação Nacional dos Fiscais da Previdência), a Unafisco Sindical, o Mosap (Movimento dos Servidores Públicos Aposentados e Pensionistas) e outras. Um subgrupo importante dos servidores públicos era o de militares, que constituem um dos grupos de pressão mais disciplinados e organizados e, normalmente, têm suas demandas aceitas pelos parlamentares em geral, independentemente do partido, segundo um dos consultores legislativos entrevistados.

Como atores relevantes do Executivo, têm-se o Presidente da República e assessorias parlamentares, governadores e burocratas previdenciários e fazendários. Todos eles atuavam junto ao Congresso para tentar impingir aos parlamentares o discurso do Executivo.

O Poder Judiciário participa da discussão da reforma enquanto ator interessado (visto que os interesses da magistratura também estão em jogo) e também como guardião da legalidade, sendo frequentemente acionado pelos parlamentares.

Os meios de comunicação, além de atuarem como um ator independente, são também veículos essenciais para alavancar a influência que um grupo é capaz de exercer. Através do espaço conquistado na mídia, os grupos adquirem cacife para exercer pressão junto aos parlamentares. Contribui para isso a falta de capacidade técnica autônoma da mídia para analisar o tema, o que a tornava vulnerável aos argumentos tanto do governo quanto dos grupos de pressão. Para um dos entrevistados, consultor legislativo do Senado Federal, a mídia, durante a reforma, era “capturada por grupos que tentavam vender ideias ou pelos *lobbies* do funcionalismo público”.

Outros atores relevantes são os consultores legislativos, servidores do Poder Legislativo

encarregados de assessorar parlamentares. O consultor legislativo, segundo relato de um entrevistado¹⁰, "faz uma ponte entre o político e o técnico e atua como um filtro de interesses". O consultor auxilia o político na tomada de decisão e elabora proposições legislativas adequadas do ponto de vista técnico. Para o entrevistado representante do D I A P, dentre as instituições legislativas, a consultoria representa a que possui maior influência sobre os parlamentares.

Por fim, havia ainda os grupos do setor financeiro e os empresários, que tinham uma postura de cooperação parcial com a reforma, porque a consideravam muito modesta para os seus propósitos.

Se assumirmos que a influência depende da capacidade dos líderes de grupos de fazer ameaças críveis de que determinados comportamentos serão punidos eleitoralmente, conclui-se que alguns dos grupos de pressão envolvidos na reforma tinham alta influência. Mesmo que o eleitor desatento não saiba o que se passa no Congresso, os "líderes de coalizão" (grupos de pressão, legisladores, candidatos, o presidente, os burocratas e os articuladores políticos em geral), como Arnold (1990) os denomina, encarregar-se-ão de propagar ao eleitorado como se comportaram os parlamentares.

A capacidade dos grupos de utilizar a seu favor a estrutura de incentivos dos tomadores de decisão e, assim, exercer influência sobre o processo decisório é condicionada por uma série de fatores e sua interação com o arcabouço institucional. Entre eles, estão as variáveis socioeconômicas. O acesso dos grupos de interesse é determinado, como afirma Silva (1992, p. 4) "pela posição econômica e política desses grupos na sociedade", o que indica que determinados grupos teriam maior influência do que outros.

Weyland (1996, p. 18) também considera que o grau de influência pode ser medido pelo "peso socioeconômico e político" dos membros do grupo, bem como pela "abrançência e coesão da sua organização". A estrutura institucional estatal tende a reforçar o peso destes fatores socioeconômicos, dando às elites econômicas maior capacidade de influência num Estado cuja organização é fragmentada, como o brasileiro. Além dos fatores socioeconômicos, Truman (1971, p. 264) cita outros, tais como: características pessoais dos líderes (qualificação e outras habilidades), tipo de relacionamento do grupo com os legisladores e status do grupo ou de seus líderes. As associações de pensionistas, por exemplo, se utilizam das vantagens que lhes conferem a experiência, os contatos e o conhecimento de como funciona o processo decisório, além do apoio dos sindicatos, para obter acesso e influência.

Os diferentes tipos de fatores se conjugam para maximizar o grau de influência que um grupo pode ter. Se eles têm uma posição econômica ou política relevante, mas não possuem

¹⁰ Entrevista de consultora legislativa especializada em Previdência Social, da Câmara dos Deputados.

organização suficiente, assume-se que serão incapazes de obter os resultados almejados em termos de influência no processo decisório. A força dos grupos dependeria ainda, segundo Jay (2003, p. 112), do “grau de monopólio sobre a representação” e das “alianças formadas com outros grupos de pressão e partidos”. Neste sentido, observa-se que, durante a tramitação da reforma, os grupos opositores conseguiram aliar-se, formando em maio de 1995 a Frente Parlamentar de Entidades Cíveis e Militares em defesa da Previdência Social Pública. As centrais sindicais – CUT, CGT e Força Sindical –, a despeito de suas divergências, também se uniram para negociar com o governo em determinados momentos.

A Frente Parlamentar é relevante porque indica não apenas a capacidade de união dos grupos, mas também de associar-se a um canal institucional importante: os partidos de oposição ao governo. Esta foi a principal via institucional através da qual os grupos puderam fazer-se ouvir. Como afirma Brooks (2003, p. 203), “os partidos políticos estruturam as decisões coletivas num sistema de governo e delimitam o nível de influência que qualquer grupo de agentes possa exercer sobre as políticas públicas”.

Ao contrário do que supõem alguns autores¹¹, o fato de que os grupos de pressão pertencentes ao empresariado em geral deixaram de exercer pressão em favor da reforma não se deve à sua desorganização ou a divergências internas, mas ao seu entendimento de que aquele não era o momento adequado para se promover uma reforma previdenciária mais ampla – que implicasse a redução do teto de benefícios, a implantação de um regime de capitalização acima desse teto e a separação da previdência social das outras áreas que compõem a seguridade (assistência e saúde) – devido aos altos custos de transição para o sistema de capitalização¹².

Em resumo, a análise dos recursos de poder de que os grupos dispõem indica o grau de influência que eles podem ter junto aos principais tomadores de decisão. Esses recursos variam desde a capacidade organizativa – que se concretiza em greves e manifestações, que podem ter um apelo junto à opinião pública e aos parlamentares, levando ao seu conhecimento a intensidade de preferências do grupo –, passando pelos votos controlados pelos grupos, e chegando até recursos financeiros, que podem ser usados para meios lícitos, como fazer propaganda e campanhas publicitárias, arregimentar mais associados e tornar as manifestações mais visíveis, quanto para meios ilícitos, como para “comprar” o apoio de determinados parlamentares.

Com base nestas medidas aproximadas, a influência presumida dos grupos sobre o comportamento parlamentar aponta para grandes dificuldades – do ponto de vista do governo – na tramitação da reforma. A presença dos grupos, por si só, tendia a intimidar os parlamentares e a

¹¹ Weyland (1996) e Jay (2003, p. 114).

¹² Entrevista com representante da Confederação Nacional da Indústria.

aumentar o preço que os governistas cobrariam para permanecerem fiéis ao governo. A natureza e a configuração da PEC contribuíram para incrementar os percalços do governo.

4- Desenho da PEC e contexto em que ela foi introduzida

A elaboração da PEC dentro do Ministério da Previdência foi guiada por princípios eminentemente técnicos. O *policy feedback*¹³ se fez sentir durante este processo na forma de restrições legais às alterações que o Executivo desejava fazer, especialmente no que diz respeito os chamados “direitos adquiridos”.

A burocracia previdenciária encarava a reforma como parte de um movimento natural, destinado a corrigir as tendências ao desequilíbrio do regime de repartição. Segundo Pinheiro (1998, p. 89), um dos formuladores da proposta, a reforma surge como resposta à necessidade de alterar condições de elegibilidade num ambiente institucional permissivo, isto é, num tipo de regime em que se costuma aumentar a cobertura e o valor dos benefícios sem aumento das contribuições correspondentes. Daí a tentativa de reverter os privilégios adquiridos por determinados grupos, como os funcionários públicos civis e militares.

A PEC se notabilizava pela tentativa de desconstitucionalizar o maior número possível de regras, que passariam a ser definidas por lei complementar, e pela tentativa de estreitar o vínculo entre contribuições e benefícios, tanto para o RGPS quanto para o regime dos servidores públicos. A abrangência da reforma, no sentido de pretender alterar ambos os regimes, também é um ponto a ser notado. Os grupos de pressão dos funcionários públicos foram favorecidos por isso porque puderam alegar defender os benefícios de todos os trabalhadores. O próprio ministro, à época, da Administração Federal e da Reforma do Estado, Bresser Pereira¹⁴, admitiu ser este um dos grandes erros cometidos pelo governo.

A reforma da previdência, na forma como foi proposta pelo Executivo, inclusive por se tratar de uma emenda constitucional, pretendia alterar as instituições do processo decisório da

¹³ O conceito de *policy feedback*, usado por Pierson (1994), refere-se aos efeitos indiretos advindos das políticas públicas e que têm consequências políticas relevantes, ou seja, trata-se de uma afirmação de que políticas públicas estruturam a política. Pierson sugere que a composição e os recursos dos grupos de interesse estão entre os efeitos mais relevantes das próprias políticas. No sentido em que está sendo aplicado aqui, o conceito faz referência aos constrangimentos institucionais atualmente enfrentados pelos atores que atuam nesta política, decorrentes da forma como a política de previdência social se estruturou ao longo do tempo. Neste sentido, o conceito se aproxima do de *path dependence*, que é também muito utilizado por neo-institucionalistas históricos, referindo-se à tendência de que “o que quer que tenha acontecido num ponto anterior no tempo afete os possíveis resultados de uma sequência de eventos acontecendo num ponto posterior no tempo” (SEWELL apud PIERSON, 2004, p. 20). Assim, ambos os conceitos – *policy feedback* e *path dependence* acentuam as consequências ao longo do tempo de decisões tomadas num estágio anterior devido ao reforço positivo decorrente dessa primeira decisão e dos altos custos de mudança institucional uma vez instalada a “trajetória da via” num determinado sentido. North (1993, p. 146), por exemplo, afirma que a *path dependence* “provê os mecanismos de rendimentos crescentes que reforçam a direção num sentido dado”, ou seja, que prendem do sistema político a determinadas estruturas que podem estorvar ou impulsionar o seu desenvolvimento.

¹⁴ Em artigo publicado na Folha de S. Paulo, 14/08/1996, pp. 1-3.

política de previdência social. Os propositores da reforma tencionavam alterar as regras do jogo, isto é, retirar da constituição itens como a regra de cálculo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, para que, posteriormente, o Executivo tivesse maior arbítrio para propor novas regras que continuariam tendo que ser aprovadas pelo Legislativo, mas com muito mais facilidade. Os grupos de pressão anteviam as consequências que tais mudanças implicariam para seus interesses, visto que a reforma reduziria a sua capacidade futura de interferir no processo decisório centrado no Executivo. Uma vez que os trabalhadores dos setores público ou privado perdessem a garantia de determinados dispositivos constitucionais, a dificuldade de consegui-los de volta seria muito maior.

Deve-se ainda ter claro que, desde o início, o incrementalismo (em oposição a reformas estruturais) foi a estratégia adotada e que, portanto, a não implantação de uma reforma estrutural, como a do Chile, no Brasil, deve-se às preferências dos tomadores de decisão, aliadas ao *policy feedback* e ao cenário econômico presente naquele momento. Embora se tratasse de uma reforma institucional com tendência à retração da política, a reforma não teve o intuito de privatizar, mesmo que parcialmente, o sistema. Portanto, as mudanças em questão não teriam como efeito uma completa "subversão da lógica prévia" (Mesa-Lago e Müller, 2003, p. 28) em termos de atores e instituições: a reforma pretendia apenas alterar condições de elegibilidade para tornar o sistema mais equilibrado financeiramente. No entanto, era justamente esse caráter incremental que suscitava forte oposição. Reformas dessa natureza costumam ter custos políticos muito altos devido a três fatores, citados por Mesa-Lago e Müller (2003, p. 53), a saber: o fato de que os grupos atingidos negativamente são claramente identificáveis; a tentativa de modificar expectativas de direitos; e a pouca credibilidade inspirada por esse tipo de reforma.

O discurso apresentado pelo governo para a aprovação das reformas era o de que elas eram necessárias para a manutenção da estabilidade econômica (o contínuo sucesso do Plano Real), a redução do déficit público e a preparação da economia para o retorno do crescimento econômico. Entretanto, segundo Weyland (2002, p. 6), a pressão que o Executivo conseguia impingir aos parlamentares já não era tão forte. Naquele momento, os ganhos advindos da estabilização econômica representavam um patamar mínimo de segurança do qual os tomadores de decisão não estavam dispostos a abrir mão. Já se havia passado de um "domínio de perdas" para um "domínio de ganhos", no qual o conservadorismo dos tomadores de decisão tende a aumentar, ou seja, quando há algo a perder, eles tendem a não arriscar tanto.

A reforma da previdência foi apresentada ao Legislativo ao mesmo tempo que a reforma administrativa, a qual tinha importantes sobreposições com a previdenciária, na medida em que ambas pretendiam eliminar privilégios obtidos pelos funcionários públicos na Constituição de 1988.

Ambas também tentavam reduzir o encargo de gastos com pessoal (no caso da previdência, os inativos) nas contas públicas. Portanto, ambas estavam orientadas pelos mesmos propósitos: eram reformas de mercado que se destinavam a reduzir o tamanho do Estado. Ambas também enfrentavam forte oposição entre os parlamentares¹⁵.

5- Análise da tramitação da reforma

Dado que a variável política "controle sobre o Congresso" é tida pela literatura como uma das mais influentes na explicação dos processos de reforma, é preciso analisar como ela se comportou neste caso. O argumento é o de que, quando, no processo decisório, um dos atores – o presidente – é capaz de controlar o outro – os parlamentares –, o número de *veto players* de fato diminui e o governo é capaz de aprovar as propostas que envia ao Congresso.

Embora o governo Fernando Henrique tenha se iniciado com amplo apoio político - 77,6% de cadeiras no Congresso Nacional, incluindo a coligação eleitoral (PSDB, PFL e PTB) e a base aliada ampla (PMDB e PPB), governadores do PSDB eleitos em estados importantes, como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro - e popular (eleição em primeiro turno com 54% dos votos, impulsionada em grande medida pelo sucesso do Plano Real), estas condições favoráveis de governabilidade não foram suficientes para permitir a aprovação da reforma da previdência nos moldes em que o Executivo desejava.

Após a adesão do PMDB e do PPB à base governista, ocorrida após a passagem da PEC para o Senado, o governo conseguiu o apoio mínimo de 308 deputados ao passo que a oposição (formada principalmente por PT, PC do B, PSB, PPS, PV e PSTU) ficou com 98 deputados. A situação do governo era mais confortável no Senado, onde a base governista estrita correspondia a mais de 70% do total. Após a incorporação do PPB, o apoio do governo no Senado chegou a 84%.

A PEC começou a tramitar no Congresso em 1995, primeiro ano do governo Cardoso, que se iniciou com uma agenda carregada formada por várias emendas constitucionais, que acabaram atrasando o andamento da previdenciária. O governo e seus aliados no Congresso utilizaram uma série de estratégias que tinham por objetivo tornar a proposta politicamente mais palatável. A utilização delas se deve, em grande medida, à pressão contrária exercida pelos mais diversos grupos. Mesmo deputados governistas temiam contrariar os interesses das corporações de funcionários públicos, alegando como justificativa que elas não atuam "no sentido da defesa de privilégios, mas da melhoria das condições salariais e de trabalho"¹⁶.

Ao final do ano de 1995, a PEC encontrava-se em discussão na comissão especial, prosseguindo num ritmo lento. Ameaçavam o controle exercido pelo Executivo sobre o Congresso

¹⁵ Segundo pesquisa realizada pelo Diap junto a parlamentares em maio de 1995, 49% dos deputados e 40,7% dos senadores eram favoráveis à manutenção da integralidade das aposentadorias.

¹⁶ Depoimento do deputado Jorge Maluly Neto (PFL-SP) – Folha de S. Paulo, 22/06/1995, pp. 1-10.

fatores como a recessão causada pela política econômica e a crise do México no início de 1995, que elevaram o número de dissidentes na bancada governista¹⁷.

Em sentido contrário à pressão dos grupos de servidores públicos opositores à reforma, estava o posicionamento dos grupos "desatentos", isto é, daqueles que pagam os custos dispersos dos benefícios previdenciários. As pistas que chegavam aos parlamentares sobre a opinião desses grupos podem ser ilustradas por uma enquete realizada pelo "Globo Repórter" em 1995, a qual revelou que 92,6% dos entrevistados se disseram a favor de uma "previdência sem privilégios"¹⁸, ou seja, sem a desigualdade de benefícios concedidos nos regimes dos setores público (RPPS) e privado (RGPS). A difícil situação em que se encontraram os parlamentares ao votar a reforma – conciliar as preferências de grupos atentos e desatentos – certamente foi um dos fatores causadores do atraso na tramitação dela.

Ainda na primeira instância por que passou no Congresso – a Comissão de Constituição e Justiça –, houve uma vitória dos grupos de oposição, notadamente o Mosap, que consistiu na retirada da expressão "não se podendo arquir os direitos adquiridos", que estava presente em vários artigos. Assim, a CCJ rejeitou a proibição dos aposentados de recorrer à Justiça para garantir direitos adquiridos e rejeitou também o fim da isenção da quota patronal das entidades filantrópicas e igrejas, que afetaria os negócios dos próprios deputados.

Entre a finalização dos trabalhos da CCJ e a instalação da Comissão Especial, que analisaria o mérito da proposta, decorreram 135 dias, período durante o qual o Congresso esteve envolvido na votação das reformas econômicas. A decisão de priorizar as reformas econômicas foi tomada pelos líderes governistas em conjunto com o governo. As reformas administrativa e previdenciária foram preteridas por causa dos interesses que levantavam – e constrangiam o Congresso a ser mais cauteloso no trato destas questões – e também porque os parlamentares não anteviam benefícios pessoais/eleitorais com estas reformas¹⁹.

O presidente e o relator da comissão especial eram os deputados Jair Soares (PFL-RS)²⁰ e Euler Ribeiro (PMDB-AM)²¹, pertencentes à base de sustentação do governo, porém resistentes à proposta em alguma medida. O relator Euler Ribeiro era ligado a entidades do setor público, tendo ele próprio também origem no servidor público, o que sugere que este tipo de vínculo se sobrepõe à

¹⁷ Este número passou de 11 em maio para 49 em junho segundo a Folha de S. Paulo (06/08/1995, pp. 1-10).

¹⁸ Enquete mencionada em artigo do deputado federal Antonio Kandir (PSDB-SP) publicado na Folha de S. Paulo (17/09/1995, pp.2-5).

¹⁹ Ver depoimento dos líderes em reportagem da Folha de S. Paulo (01/08/1995, pp. 1-6).

²⁰ O deputado Jair Soares fora ministro da previdência no governo Figueiredo e era um dos parlamentares especialistas no tema. Apesar de ter sido classificado pelo DIAP como de centro-direita, recebeu nota 10 por parte desta entidade. Procurou conduzir democraticamente o processo de discussão da reforma na comissão especial, ouvindo as entidades opositoras. Era um dos dissidentes do PFL na votação da reforma.

²¹ Embora se declarasse independente, votou a favor da reforma, tendo recebido nota 1 do DIAP (1998).

orientação partidária em alguns casos. Ele havia atuado como um veículo para os interesses da Anfip durante a Revisão Constitucional de 93/4 segundo Melo (2002, p. 136). Além disso, 2/3 dos membros da comissão também pertenciam à base governista.

A PEC 33/1995 permaneceu por 145 dias na Comissão Especial. Embora os principais cargos na comissão fossem ocupados por parlamentares governistas, o governo sentiu-se ameaçado com o rumo que os trabalhos desta comissão vinha tomando. A oposição, conquanto fosse minoria, fez uso de todos os recursos à sua disposição²² para bloquear a reforma. Os grupos de pressão se fizeram presentes nos debates havidos nesta comissão. A Anfip, por exemplo, fez uma palestra na sessão de instalação da comissão e depois apresentou emenda ao projeto por intermédio do deputado José Pinotti (PMDB-SP)²³, um dos dissidentes deste partido que mais tarde se filiou ao PSB.

Os militares tiveram sua principal demanda atendida (criação de um sistema de previdência próprio) desde o primeiro momento, ainda na proposta de emenda enviada pelo governo. No âmbito da Comissão Especial, também teve acolhida esta demanda do Estado-Maior das Forças Armadas. Outro grupo também protegido das mudanças foram os juízes. O relator Euler Ribeiro defendia claramente a idéia de que militares, juízes e professores de 1º e 2º graus deveriam ter tratamento diferenciado²⁴. Outra proposta do relator, depois abandonada por pressão dos líderes governistas, era a de que a reforma passasse a vigor apenas para os futuros servidores.

O ano de 1995 terminou sem que o substitutivo fosse votado, como queria o governo. As manifestações promovidas pelos grupos, com o apoio de parlamentares que se opunham à reforma²⁵, foram em grande medida responsáveis por este atraso. A própria divisão entre a base governista a respeito do substitutivo acabou também por impedir a sua votação no tempo previsto pelo governo. Os grupos adotaram a tática de "invasão" em massa da Câmara dos Deputados para impedir que a sessão prosseguisse.

Toda a tramitação da reforma foi permeada de manobras institucionais, como a convocação extraordinária, ocorrida entre 16/12/1995 e 14/02/1996, que constituiu uma tentativa de apressar a votação e manter o Congresso sob controle num período em que os trabalhadores estão geralmente menos mobilizados. Os parlamentares foram então levados a votar a reforma de maneira apressada

²² Os recursos de que dispunha a oposição eram basicamente o discurso contra a reforma, mais livre na comissão, e a possibilidade de apresentar emendas (ao todo, foram 82). Porém, integravam a comissão parlamentares experientes e com *expertise* nessa área.

²³ O deputado José Pinotti era médico e professor universitário, portanto, sensível à pressão dos grupos desta categoria. Apesar de ser qualificado como um deputado de centro pelo DIAP (1998), recebeu nota 9 desta entidade.

²⁴ Nas palavras do relator: "eles (os militares) não são funcionários públicos comuns e precisam ser tratados de forma diferenciada". Folha de S. Paulo (12/10/1995, pp.1-6). E ainda: "Esses homens (os juízes) são diferentes e precisam ser protegidos" (Folha de S. Paulo, 06/11/1995, pp. 1-5).

²⁵ Arnaldo Faria de Sá (PPB-SP), Jair Meneguelli (PT-SP) e Arlindo Chinaglia (PT-SP), por exemplo. O presidente e o relator da comissão especial também apoiavam os manifestantes.

e sem muito debate.

Os trabalhos da comissão especial transcorreram com menor tranquilidade do que desejava o governo em parte por um erro cometido pelo Executivo, que decidiu negociar a proposta com as centrais sindicais à revelia dos próprios parlamentares, o que é um indicador do relevo assumido pelos grupos de pressão na tramitação da matéria. Sabendo que a posição assumida pelas centrais influenciaria o comportamento parlamentar, o Executivo resolveu entabular um diálogo, em janeiro de 1996, que não promovera antes do envio da proposta ao Congresso. Assim, os parlamentares sentiram-se desrespeitados e o episódio acabou contribuindo para o tumulto e o atraso na apreciação da proposta pela comissão especial.

A tentativa de utilizar este tipo de estratégia - negociar com as centrais sindicais o apoio a determinados pontos da reforma, em troca da retirada de outros - é posta em prática, segundo um dos entrevistados, técnico do DIAP, quando as demais se tornam excessivamente caras. As outras estratégias seriam, na visão do entrevistado, a liberação de cargos (para seduzir os líderes partidários aliados) e a liberação de recursos orçamentários como forma de ampliar a base de apoio.

Para surpresa do governo, o substitutivo Euler Ribeiro, o qual havia sido negociado ponto a ponto²⁶, foi derrotado em março de 1996 (294 votos a favor, 8 abstenções e 190 votos contrários²⁷). Temendo que o respeito ao regimento²⁸ resultasse no engavetamento da PEC, o governo se juntou aos líderes para postular a votação de um novo "substitutivo", desta vez elaborado pelo deputado Michel Temer (PMDB-SP)²⁹, líder deste partido na Câmara, e pelos demais líderes da base governista. Devido aos protestos de deputados que se opunham a esta manobra regimental, ela foi posta em votação pelo presidente da Câmara e acabou sendo aprovada pelo plenário³⁰. A oposição³¹ recorreu ao STF, denunciando o desrespeito ao regimento implicado nesta manobra. Porém, o STF adotou posição favorável ao governo. Em seguida, o parecer do deputado Michel Temer foi apresentado na forma de uma emenda aglutinativa substitutiva, aprovada em 21/03/1996³². A

²⁶ Esta negociação nem sempre teve resultados positivos para o governo. O relator recusou-se a abrir mão da integralidade e da manutenção de regras diferentes para homens e mulheres. Por outro lado, o substitutivo propôs o fim da aposentadoria especial para parlamentares e a contribuição das estatais para os fundos de pensão correspondente a parcela igual àquela paga pelo trabalhador. Em fevereiro de 1996, diante de questionamento de inconstitucionalidade levantado pela CCJR, o relator retira a obrigatoriedade de contribuição dos aposentados e pensionistas do seu substitutivo.

²⁷ Deputados do PMDB (38), PSDB (9), PPB (27) e do PFL (7) votaram contra o substitutivo Euler Ribeiro.

²⁸ O regimento recomendava que se procedesse à votação das emendas e do texto original da PEC.

²⁹ Classificado pelo DIAP como "um dos mais influentes da elite parlamentar e um dos principais operadores da reforma constitucional" (1998, p. 365).

³⁰ O deputado Prisco Viana (PPB-BA) interpôs questão de ordem, manifestando-se contrariamente à legalidade do procedimento da Mesa (apresentação de emenda aglutinativa substitutiva, figura que não existia). Em seguida, o deputado Nilson Gibson apresentou requerimento de efeito suspensivo a esta medida, assinado por 176 deputados. O presidente da Câmara então encaminhou a matéria à votação, que foi rejeitada por 311 votos (com 152 a favor e 06 abstenções).

³¹ Os líderes do PT e do PDT, Sandra Starling e Miro Teixeira, respectivamente.

³² A emenda foi aprovada com 351 votos favoráveis, 139 contra e 2 abstenções.

estratégia de Temer foi a de desconstitucionalizar e estabelecer um prazo de dois anos para que as novas regras para o setor público passassem a valer.

A derrota do governo na votação do substitutivo Euler Ribeiro em 1996 representou um grande trunfo para os grupos opositores visto que lhes deu oportunidades de barganha que não teriam existido caso o substitutivo tivesse sido aprovado. A votação dos DVSSs subsequentes, em que o governo sofreu várias derrotas, é que determinou a restauração do projeto original pelo Senado e a segunda rodada na Câmara.

Durante o segundo turno, iniciado em 26/06/1996, no qual seria novamente votado o substitutivo Michel Temer, foram apresentados 16 DVSSs (dos quais 7 apresentados pela oposição), todos de caráter supressivo. Em julho de 1996, estavam sendo votados estes DVSSs, um dos quais ameaçava a aposentadoria especial de professores de 1º e 2º graus. O Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo exerceu então toda a sua capacidade de pressão (trazendo caravanas de professores paulistas para Brasília) para impedir esta ameaça aos seus interesses. Diante disso, o governo e a oposição entraram em acordo para que todos os DVSSs fossem retirados e o texto aprovado em segundo turno na Câmara fosse mantido, o que aconteceu. Para a oposição, esse acordo era vantajoso porque ela temia que fossem revertidas as conquistas já obtidas visto que o governo tinha intenção de recuperar pontos nos quais já havia sido derrotado no primeiro turno. De seu lado, o governo queria evitar surpresas desagradáveis com a votação dos DVSSs da oposição. Além disso, a proposta seria votada novamente a partir do zero no Senado. Na votação de segundo turno, em 17/07/1996, o texto foi aprovado por 318 votos favoráveis, 136 contrários e 07 abstenções.

A proposta chegou ao Senado em 18/07/1996, onde foi encaminhada para a CCJ, presidida por Íris Rezende (PMDB-GO). A longa permanência da PEC na CCJ do Senado (405 dias) se deve ao fato de que a agenda do Congresso estava sobrecarregada, naquele momento, com a tramitação da emenda da reeleição, além das eleições municipais que se realizavam naquele ano.

Somente no final de janeiro de 1997, com a nomeação de um relator fiel aos líderes governistas, o senador Beni Veras (PSDB-CE), a proposta reiniciou sua tramitação. Os grupos de oposição não permaneceram parados durante este período de estagnação da reforma, que vai de julho de 1996 a janeiro de 1997. O Unafisco e o Mosap juntos promoveram reuniões e encontros com a presença de deputados e senadores da oposição e do governo por todo o país, de modo a estimular a mobilização dos sindicatos e associações filiados às entidades.

O *lobby* que o Mosap tentou exercer sobre o senador Beni Veras não surtiu efeito, visto que o senador estava convencido a levar adiante as propostas do governo, incluindo acabar com a paridade entre a remuneração dos ativos e os proventos de aposentados e pensionistas e as

aposentadorias especiais. Diante disso, a entidade recorreu a todos os senadores que pôde para impulsionar a sua causa. Além de tentar persuadir os parlamentares em encontros privados, a entidade também promoveu atos públicos dentro do Congresso em abril de 1997 e organizou uma manifestação em que um grupo de aposentados filiados entregou diretamente aos senadores carrinhos repletos de abaixo-assinados, recolhidos pelas entidades integrantes do Mosap em todos os estados e direcionados para os senadores dos estados correspondentes.

Durante o prazo estabelecido para apresentação de emendas (até 16/06/1997), o Mosap conseguiu induzir um grupo de senadores da base governista a apresentar 08 emendas formuladas por esta entidade. No total, foram 202 emendas apresentadas no âmbito da CCJ. Durante o período em que esteve nesta comissão, a proposta de reforma foi discutida em audiências públicas com especialistas e representantes de vários grupos.

A proposta oriunda do substitutivo do senador chegou para ser votada no plenário do Senado em 04/09/1997 e neste foro, sua tramitação foi bem mais rápida do que na CCJ visto que as duas votações consumiram, ao todo, 35 dias. A respeito desta rapidez, deve-se mencionar que os senadores oposicionistas encontraram mais dificuldades em manifestar o seu desacordo com a reforma devido aos obstáculos presentes no regimento interno do Senado à apresentação de DVS. No Senado, os DVS devem ser apoiados pela maioria absoluta dos senadores para serem aceitos. Não obstante, foram apresentados 52 DVSs, os quais foram votados em bloco em 24/09/1997 e rejeitados. O segundo turno de votação no Senado iniciou-se em 02/10/1997, com a possibilidade de serem apresentados apenas destaques supressivos e emendas de redação. A votação encerrou-se em 08/10/1997.

Assim como se fizera na Câmara, o substitutivo apresentado pelo Senador Beni Veras também preencheu o "cheque em branco" da PEC original, isto é, também tentou detalhar a proposta, em vez de apenas desconstitucionalizar, mas o fez mais ao feitiço do governo. A penetração dos grupos foi menor do que na Câmara porque o governo tinha uma base maior naquela Casa e porque os senadores se comportaram de forma mais disciplinada comparativamente aos deputados.

Mesmo no Senado, os militares foram poupados já que o substitutivo propunha que "lei complementar disporá sobre o regime previdenciário próprio para os servidores militares". Os senadores acolheram também uma antiga demanda dos grupos de pressão integrantes do subsistema da política previdenciária, referente à gestão quadripartite (governo, trabalhadores, empresários e aposentados) da previdência social, e resguardaram seus próprios interesses ao transferir para lei complementar as normas gerais para aposentadoria e pensão decorrentes de exercício de mandato eletivo. A Emenda substitutiva do Senado resgatava a PEC original, estabelecendo: tempo de contribuição (35 para homens e 30 para mulher) e idade mínima (60 anos para o homem e 55 para

mulher) como requisitos para aposentadoria tanto do setor público quanto do setor privado³³; fim da aposentadoria proporcional; redutor de até 30% na parcela dos rendimentos recebidos por servidores públicos e magistrados superiores a R\$1.200 (equivalente, à época, ao teto do RGPS) e cobrança dos servidores inativos também relativa a esta parcela; extinção das aposentadorias especiais dos professores de ensino superior; supressão da forma de cálculo dos benefícios do RGPS do texto constitucional; proibição de acúmulo de mais de uma aposentadoria ou de aposentadoria e salário; extinção de regime separado para membros do Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas, como havia sido proposto na Câmara; condições ainda mais rígidas para aposentadoria integral no setor público que as previstas na Câmara³⁴; transferência dos servidores públicos não efetivos para o RGPS; proporção de 1:1 na contribuição das empresas estatais para os fundos de pensão; total acesso dos participantes às informações relativas à gestão dos planos de previdência privada; e abertura dos seguros de acidente de trabalho à iniciativa privada. O substitutivo do senador foi aprovado por 54 votos a favor, 13 contra e 1 abstenção.

Na segunda rodada de votação na Câmara dos Deputados, foi instituída a Comissão Especial em 09/01/1998, portanto, em período de convocação extraordinária. Desta vez, houve especial empenho e sucesso por parte dos líderes governistas em indicar para a comissão deputados dispostos a não modificar o texto vindo do Senado. Neste foro, a PEC foi apreciada rapidamente. As audiências estenderam-se até o dia 22/01, tendo sido ouvidos o Mosap e o Unafisco Sindical. Em 21/01, dia do aposentado, as centrais CUT e CGT se juntaram a parlamentares do PT e do PPB para promover protestos dentro e fora do Congresso. No entanto, desta vez, os trabalhos foram conduzidos de forma muito mais rápida e autoritária, inclusive com desrespeito às regras do Regimento e, como consequência, a ação dos grupos foi bem menos efetiva.

Após o prazo de dez sessões para apresentação de emendas, a deliberação sobre o mérito da proposta iniciou-se imediatamente. O Relator da comissão – deputado Arnaldo Madeira (PSDB-SP) – pronunciou-se, em seu parecer, pela aprovação do substitutivo vindo do Senado, ignorando assim todas (mais de 60) as emendas apresentadas na comissão. O parecer foi aprovado na comissão já em 5 de fevereiro de 1998³⁵, tendo sido afrontadas assim todas as regras de discussão da proposta. A tentativa da oposição de obstruir a votação na comissão especial não teve resultado. O presidente da comissão – José Lourenço (PFL-BA) – comandou de forma autoritária os trabalhos, permitindo que regras do regimento interno, como aquelas relativas a quórum mínimo e votação de requerimentos,

³³ A proposta incluía uma regra de transição para os atuais segurados de 53 e 48 anos, tempo de contribuição adicional para recebimento dos benefícios (pedágio), com manutenção da aposentadoria proporcional (com idade mínima e pedágio de 40% e redução do valor do benefício para 70% do provento total).

³⁴ Dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria desde que respeitado o limite mínimo de idade.

³⁵ Desta vez, todos os (24) membros da base do governo votaram a favor do parecer.

fossem ignoradas. Em reação, grupos de pressão, principalmente CUT e COBAP, promoveram tumultos e desordens no Congresso, com a colaboração de deputados da oposição.

A votação em primeiro turno no plenário começou a ser conduzida já no dia 11/02/1998. O substitutivo do Senado foi aprovado em bloco ainda durante o período de convocação extraordinária e antes do carnaval, como queria o governo³⁶. O item referente à contribuição dos inativos foi suprimido do substitutivo por meio de DVS apresentado pelos próprios líderes do governo devido à rejeição que ele suscitava dentro da própria coalizão governista³⁷ e, em seguida, submetido à votação, com vitória esmagadora para os grupos de pressão³⁸.

Fora do âmbito das instituições legislativas, a oposição³⁹ recorreu, sem sucesso, ao STF para tentar suspender a tramitação da emenda, alegando que ela feria cláusulas pétreas. Dentro do Congresso, a oposição atuou no plenário por meio da apresentação de 5 DVS (1 do PT, PDT, PCdoB e PSB, 1 do PPS, 1 do PL, 1 do PPB e 1 do PFL) e de emendas aglutinativas⁴⁰. Esta estratégia levou à realização de 37 votações nominais. O DVS referente ao critério de tempo de contribuição acabou não sendo votado (devido à limitação de tempo prevista no regimento). A resistência da base governista em votar os pontos mais polêmicos da reforma (reductor de 30% na parcela dos proventos superior a R\$1.200 dos servidores públicos e magistrados e requisito de idade mínima para aposentadoria no RGPS, por exemplo) às vésperas das eleições foi a principal responsável pelo atraso na conclusão do primeiro turno. O convencimento desta base foi feito à custa de muita pressão sobre o então presidente da Caixa Econômica Federal Sérgio Cutolo para liberação de recursos para obras de infra-estrutura requeridas pelos deputados⁴¹. Sabendo dos custos com os quais os deputados teriam que arcar para seguir a vontade do líder em pleno ano eleitoral⁴², o governo apelou também para a estratégia de persuasão junto à opinião pública, empreendendo, em 1998, uma campanha de defesa da reforma baseada em dois pontos: o déficit da previdência e a

³⁶ O substitutivo foi aprovado por 346 votos a favor, 151 contra e 03 abstenções. PPB e PMDB foram os partidos governistas em que houve mais dissidentes (1/4 dos deputados votou contra o substitutivo).

³⁷ “Para aprovar a emenda, Planalto vai retirar dispositivo que institui cobrança previdenciária dos inativos”. Folha de S. Paulo, 29/01/1998, pp. 1-5. Este dispositivo era rejeitado por 74% dos deputados do PSDB, 80% do PFL e 91,8% do PMDB, segundo pesquisa do Diap. Outro ponto que levantava bastante resistência (70,3% no PMDB e 54,3% no PPB) era o reductor de 30%, que também foi derrotado.

³⁸ 481 votos favoráveis e apenas 05 contrários, com igual número (05) de abstenções.

³⁹ Os deputados Miro Teixeira (PDT-RJ), Paulo Paim (PT-RS), Jandira Feghali (PC do B-RJ) e Arnaldo Faria de Sá (PPB-SP) impetraram mandado de segurança que foi rejeitado pelo Supremo.

⁴⁰ A diferença entre as emendas aglutinativas e os DVS é o fato de que, no caso dos DVS, uma parte do texto será votada separadamente e a aprovação deste trecho demanda 3/5 de votos favoráveis. Neste caso, o encargo recai sobre os parlamentares interessados em aprovar o texto destacado. Já no caso das emendas, os seus propositores é que têm o encargo de obter 3/5 de votos favoráveis para modificar um trecho já previamente aprovado. A oposição foi derrotada em todas as emendas aglutinativas que apresentou.

⁴¹ “Liberação de verba deve atender emendas de deputados ao orçamento”. Folha de S. Paulo, 19/03/1998, pp. 1-4.

⁴² Pesquisa feita pelo Diap junto aos parlamentares no início de 1998 revelou que 39,1% dos 274 entrevistados desejava propor a transferência da reforma para a próxima legislatura (entre os deputados do PMDB, 45,9% defendiam o adiamento) ao passo que 17,9% não viam necessidade de reforma e 26,3% a consideravam urgente e necessária. “Para deputados, reforma não é urgente”. Folha de S. Paulo, 06/02/1998, pp. 1-9.

crise internacional das bolsas, cujos prejuízos a reforma supostamente poderia estancar⁴³.

Mesmo assim, a votação em primeiro turno se prolongou por três meses, sendo finalizada em maio de 1998. Nesse ínterim, a oposição conseguiu uma das suas vitórias mais significativas: a não imposição de idade mínima para aposentadoria no RGPS⁴⁴.

O segundo turno de votação iniciou-se em 03/06/1998, sem o cumprimento do interstício previsto no regimento interno da Câmara. A questão de ordem que reivindicava o respeito a esta norma foi, mais uma vez, indeferida pela presidência. Por causa das eleições, a presença dos deputados em Brasília tornou-se mais rara e a disposição de votar com o governo também diminuiu. Neste segundo turno, o redutor, que implicava o fim da integralidade e que havia sido mantido em primeiro turno, foi rejeitado, numa das piores derrotas do governo. Visto que a integralidade foi mantida para todos os servidores públicos, os magistrados também foram beneficiados, tendo sido dispensada a votação do DVS referente à sua aposentadoria e inutilizada a estratégia adotada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, de envio de faxes e telefonemas diretos de presidentes de tribunais de justiça dos estados para seus deputados⁴⁵.

Como forma de pressão sobre os deputados, durante esta segunda rodada de votações na Câmara dos Deputados, o governo, em conjunto com os líderes partidários aliados, decidiu por “fechar questão” em torno da rejeição dos destaques. Isso significava que a votação contrária à orientação do partido implicaria expulsão e, conseqüentemente, impossibilidade de concorrer à reeleição (visto que as regras eleitorais não permitiam a mudança de partido num período próximo às eleições).

A emenda só veio a ser promulgada em 15 de dezembro de 1998. Sua configuração final é fruto dos conflitos de interesse e de como os árbitros deste jogo (o presidente e os líderes partidários) o conduziram. A característica incremental da reforma foi reforçada porque o Congresso suavizou ou bloqueou as modificações propostas na proposta original. O desenho final da emenda 20/1998 pouco se assemelha à PEC 33/1995.

No que diz respeito ao regime próprio dos servidores públicos, o resultado final foi uma maior ênfase do caráter contributivo e do equilíbrio atuarial no financiamento deste setor por meio de medidas como a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição com limite mínimo de idade de 60 anos para homens e 55 para mulheres, fim

⁴³ “FHC quer campanha na TV para promover reforma”. Folha de S. Paulo, 14/01/1998, pp. 1-4. Esta campanha incluiu propagandas no rádio e na TV e até mesmo propagandas com os apresentadores Gugu Liberato e Raul Gil em favor da reforma.

⁴⁴ Este item foi derrubado por apenas um voto contrário, atribuído ao deputado Antonio Kandir (PSDB-SP), que afirmou ter errado. Por outro lado, o ex-líder do governo Germano Rigotto (PMDB-RS) afirmou ter votado propositadamente contra o governo neste ponto.

⁴⁵ Segundo informações da reportagem “Líderes já falam em votar após eleição”. Folha de S. Paulo, 18/06/1998, pp. 1-13.

da aposentadoria proporcional por tempo de serviço e fim das aposentadorias especiais para professores universitários e magistrados, porém a superficialidade das mudanças acabou suscitando a proposição de uma nova proposta de emenda constitucional já no início do governo Lula. Com relação aos militares, repetiu-se um fenômeno que, segundo Mesa-Lago e Müller (2003, p. 50), ocorreu em quase todos os países latino-americanos: o fato de que este grupo foi poupado da reforma. Os militares foram bem-sucedidos na sua pressão e foram totalmente preservados.

Os grupos tiveram seus interesses contrariados, mas, de forma geral, a reforma foi bem menos incisiva do que teria sido caso os parlamentares fossem menos receptivos às suas demandas⁴⁶. Dentre todas as reformas constitucionais do governo Cardoso, a previdenciária foi a que "exibiu a taxa mais alta de fracionalização do voto e maior clivagem na base de sustentação parlamentar do governo" (Melo, 2002, p. 146). A reforma foi mais danosa justamente para os grupos menos organizados e menos dotados de recursos de poder, isto é, aqueles ligados ao RGPS. Algumas das medidas aprovadas para o RGPS ilustram este argumento: desconstitucionalização da base de cálculo dos benefícios (o que possibilitou a posterior aprovação da Lei do Fator Previdenciário), substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria aos 35 anos de contribuição para homens e 30 para mulheres sem limite mínimo de idade, manutenção das aposentadorias especiais apenas para trabalhadores sujeitos a condições de risco ou insalubridade e fim da aposentadoria proporcional como regra permanente. Quando não há unidade entre os grupos de oposição, os mais fortes e mobilizados têm primazia, como costuma acontecer em estruturas de representação de interesses marcadas pelo lobby. A intervenção dos grupos no processo decisório não foi feita de forma transparente porque não havia instituições capazes de promovê-la.

Em geral, o resultado da reforma confirma que os grupos mais fracos não puderam se opor tanto quanto os mais poderosos a medidas contrárias aos seus interesses. As entrevistas com tomadores de decisão no Executivo reiteram a percepção de que estes grupos têm muito menor capacidade de vocalizar suas demandas do que os grupos dos servidores públicos.

Analisando a tramitação da reforma como um todo, conclui-se que a oposição (grupos de pressão e parlamentares) não foi forte o suficiente para persuadir a maioria dos parlamentares da base governista a aderir à sua causa. Em todas as vezes em que cabia à oposição reunir os 3/5 necessários para aprovar uma emenda de sua autoria, ela foi derrotada (Figueiredo e Limongi, 2001, p. 212). Porém, o governo teve derrotas significativas quando lhe cabia reunir o número mínimo (308) de parlamentares, isto é, nas votações de determinados DVS.

⁴⁶ Dos 6 pontos mais importantes para o DIAP (maior órgão de pressão dos sindicatos de trabalhadores), a entidade conseguiu obter sucesso em 3: não aprovação da exigência de idade mínima para o RGPS, manutenção do teto de dez salários mínimos e não aprovação do redutor de até 30% sobre a remuneração do servidor que passar para a inatividade.

Em geral, a indisciplina foi mais observada no PMDB e no PPB. As votações em que os deputados foram mais indisciplinados resultaram em vitórias para os grupos, como a manutenção da paridade. Portanto, os grupos tiveram mais acesso aos parlamentares que não integravam a coalizão eleitoral do governo provavelmente porque, no caso dos que integravam, os benefícios decorrentes do pertencimento ao governo são maiores do que aqueles advindos de ceder à pressão dos grupos. A fragmentação e a indisciplina partidárias tendem a ser favoráveis aos grupos por aumentar as chances de que suas demandas sejam encampadas. Por seu turno, os parlamentares governistas se beneficiam da existência dos grupos na medida em que a pressão exercida por eles, quando contrária aos interesses do Executivo, lhes permite aumentar o preço dos votos negociados.

6. Comentários finais

Os grupos de pressão (especialmente os grupos representantes de trabalhadores do setor público) tiveram grande influência sobre o comportamento parlamentar durante a reforma da previdência do governo Cardoso. Esta assertiva está baseada numa comparação entre o proposto inicialmente e o que foi finalmente aprovado, bem como numa análise do que se passou entre março de 1995 e dezembro de 1998 (os momentos em que os grupos intervieram no processo, as táticas utilizadas por eles, as manobras institucionais das quais participaram, a conjuntura política do momento e as estratégias utilizadas pelos tomadores de decisão).

Assumindo que o comportamento parlamentar é orientado primariamente por interesses eleitorais, conclui-se que as instituições político-eleitorais serão seu principal guia, tanto dentro quanto fora do Congresso. Os grupos de pressão que têm votos e dinheiro a oferecer possuem um grande trunfo sob a perspectiva do parlamentar. Entretanto, a influência que os grupos procuram exercer é filtrada pela percepção do parlamentar a respeito do posicionamento da opinião pública sobre o tema em questão, da conjuntura econômica, do grau de pressão exercida pelo Executivo em sentido contrário, das outras questões na agenda congressual e outros fatores. Estavam em jogo também interesses pessoais (benefícios previdenciários congressistas).

A reforma da previdência do governo Cardoso, no entanto, tem especificidades que, como argumentado, permitiram uma maior inserção dos grupos opositores à reforma. As estratégias utilizadas pelo Executivo em conjunto com os líderes governistas - a tentativa de desconstitucionalizar, a abrangência da proposta, a falta de articulação de uma coalizão de apoio pelo governo, inclusive junto aos meios de comunicação, a imposição ao Congresso de uma agenda de reformas constitucionais muito carregada, as manobras institucionais arquitetadas pelo Executivo e mal recebidas pelos parlamentares, a composição não favorável ao governo da comissão especial durante o primeiro ano de tramitação na Câmara - facilitaram a atuação destes grupos e impuseram ao governo derrotas significativas.

Ao final, tem-se uma reforma vista pelos especialistas em previdência como relevante, especialmente pelos resultados obtidos no RGPS, porém muito tímida no que diz respeito ao RPPS. Dada a inexistência de arranjos institucionais destinados a garantir uma boa governança no Congresso, visto que o lobby se exerce de forma desregulada, tende a ocorrer algo que Olson (1999) já previra, isto é, a predominância dos interesses mais organizados e poderosos. A reforma da previdência do governo Cardoso é um exemplo deste fenômeno.

Referências bibliográficas

ALSTON, Lee *et al.* *Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Brazil*. 2004 (no prelo).

DIXIT, Avinash. *The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective*. Cambridge: The MIT Press, 1997.

AINSWORTH, Scott. *Analyzing interest groups: group influence on people and policies*. New York e London: W. W. Norton & Company, 2002.

ARNOLD, Douglas. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1990.

BADIA, F. "Grupos de interesse, promoção e pressão", em *Partidos e grupos de pressão*. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.

BAUMGARTNER, Frank e LEECH, Beth. *Basic interests: the importance of groups in politics and in political science*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

BROOKS, Sarah. "Proteção social e integração econômica – a política da reforma previdenciária na era da mobilidade do capital", em: COELHO, Vera (Org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, pp.187-226.

COUTINHO, Marcelo James. *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*. Brasília: Enap, 1998.

DELGADO, Ignacio. *Previdência social e mercado no Brasil: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira*. São Paulo: LTr, 2001.

DIXIT, Avinash. *The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective*. Cambridge: the MIT Press, 1997.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal: guia do lobby I*. Brasília: Inesc, 1999.

FRADE, Laura. *Bancadas suprapartidárias no Congresso Nacional brasileiro: 1995-1996*. Dissertação de mestrado, 1996.

HINICH, Melvin e MUNGER, Michael. *Analytical politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

IMMERGUT, Ellen. "As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia", em: RBCS, nº 30, ano 11, fevereiro de 1996, pp. 139-165.

JAY, Stephen. "Privatizações inesperadas: política e reforma da previdência social no Cone Sul", em: COELHO, Vera (Org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, pp.101-130.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

LOWI, Theodore. "American business, public policy, case-studies, and political theory", em: *World Politics*, 1964, pp. 677-716.

MADRID, Raúl. "Política e economia nas privatizações da previdência na América Latina", em: COELHO, Vera (Org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro:

Editora FGV, 2003, pp.155-186.

MADRID, Raúl. "Política e economia nas privatizações da previdência na América Latina", em: COELHO, Vera (Org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, pp.155-186.

MELLO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

MESA-LAGO, Carmelo e MÜLLER, Katharina. "Política e reforma da previdência na América Latina", em: COELHO, Vera (Org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, pp. 27- 64.

NORTH, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999 (Clássicos: 16).

PASQUINO, Gianfranco. "Grupos de pressão", em BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

PIERSON, Paul. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. New York: Cambridge University Press, 1994.

_____. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2004.

PINHEIRO, Vinicius. *Instituições previdenciárias e modelos de desenvolvimento no Brasil e Argentina*. Dissertação de mestrado. Brasília, Universidade de Brasília, fevereiro de 1998.

RAMOS, Daniela Peixoto. *Comportamento Parlamentar e Grupos de Pressão: um Estudo de Caso da Reforma da Previdência (1995-1998)*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília - Instituto de Ciência Política. 2005.

RAUCH, Jonathan. *Demosclerosis: the silent killer of American government*. New York: Times Books, 1994.

SILVA, Pedro Luiz Barros. *Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil: a experiência da previdência social na nova República*. Tese de Doutorado. USP, São Paulo, 1992.

SPILLER, Pablo et al. *Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes. An intertemporal transactions framework*. Inter-American Development Bank, Design paper, Abril 2003.

TRUMAN, David Bicknell. *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: A A Knopf, 1971.

WEYLAND, Kurt. *Democracy without equity: failures of reform in Brazil*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1996.

WEYLAND, Kurt. *The politics of market reform in fragile democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

YIN, Robert. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.