

REFORMA DA PREVIDÊNCIA E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi¹

RESUMO

As dificuldades enfrentadas pelo governo para aprovar sua proposta de reforma da previdência e os resultados por ele obtidos podem ser explicados pela natureza das medidas propostas e pelas regras de disputa no Congresso Nacional. Essas medidas são "politicamente inviáveis" porque impõem perdas certas e imediatas a grupos de eleitores, em troca de ganhos difusos e incertos no futuro, e são decididas sob regras exigentes (maioria qualificada e dois turnos de votação nominal) que não permitem a seus defensores dissociar o custo imposto pela medida e a contribuição individual dos parlamentares à decisão final. Além disso, o destaque para votação em separado permite aos opositores da reforma criar ocasiões em que os parlamentares devem se posicionar sobre medidas que afetam negativamente seu eleitorado.

Palavras-chave: reforma da previdência; Congresso Nacional; relação Executivo-Legislativo.

SUMMARY

The Brazilian government faced enormous difficulties in gaining congressional approval for its social security reform proposition, which can be explained both by the nature of the proposal itself as well as by the voting rules within the National Congress. The proposed measures constituted "politically unfeasible policies" because they involved immediate and sure losses for certain segments of the electorate in exchange for diffuse and uncertain gains in the future; at the same time, the decision-making process is governed by stringent rules (absolute majority and two rounds of nominal voting), which means that those who defended the policies could not dissociate the costs involved from the declared vote of each congressman in the final decision. Furthermore, since different parts of the proposition could be voted on separately, those in opposition to the reforms were able to create a situation where each congressman had to manifest his position on measures that would affect his electorate in a negative way.

Keywords: social security reform; Brazilian National Congress; Executive-Legislative relations.

Introdução

O prolongado processo de apreciação da proposta do governo para a reforma da previdência, assim como os resultados por ele obtidos, são vistos como mais uma evidência das dificuldades enfrentadas pelo sistema político brasileiro em promover reformas sociais, tendo em vista a natureza consociativa de suas instituições².

Por esta razão, as propostas de reformas políticas têm enfatizado a importância de mudanças na legislação eleitoral e partidária para facilitar a

(1) Agradecemos a colaboração e os comentários de Sandra Gomes, Simone Diniz e Vera Schattan P. Coelho. Beneficiamo-nos também das discussões de versão preliminar deste texto com os pesquisadores da Câmara de Pesquisa do Cebrap e com Pedro Luiz Barros Silva e Eduardo Fagnani. Versão preliminar foi apresentada como parte de relatório de pesquisa ao Ipea. Contamos com bolsa de pesquisa do CNPq e apoio da Fapesp ao projeto "Instituições políticas, padrões de interação Executivo-Legislativo e capacidade governativa", em cujo âmbito se insere este trabalho.

formação de maiorias de apoio às iniciativas governamentais. Até há pouco tempo, a alteração da forma de governo integrava o elenco de reformas institucionais defendidas com o intuito de eliminar os vetos institucionais ao governo e permitir sua maior coesão. Mais recentemente, os efeitos fragmentadores do federalismo passaram também a assumir importância nas análises sobre o sistema político brasileiro (cf. Abrucio, 1995; Samuels e Abrucio, 1997).

O diagnóstico sobre o sistema político brasileiro encontra sólido apoio na literatura comparada que atribui papel explicativo às instituições políticas. As diversas correntes dessa literatura têm se pautado pela ênfase nas instituições que organizam os sistemas de representação e de governo. Assim, a natureza das políticas públicas e a capacidade do governo de promover mudanças nas políticas existentes dependeriam diretamente da forma de governo e das características da legislação eleitoral e partidária (cf. Ames, 1995; Lamounier, 1994; Carey, 1997; Carey e Shugart, 1994; Linz, 1990 e 1994; Mainwaring, 1993, 1995 e 1997; Mainwaring e Shugart, 1995 e 1997; Sartori, 1993; Shugart e Carey, 1992).

Esse diagnóstico parte do suposto de que as decisões tomadas no Congresso obedecem a uma estrutura de incentivos determinada de forma exógena ao próprio processo decisório. Parlamentares e presidentes teriam estratégias derivadas direta e exclusivamente de interesses gerados pela separação de poderes vigente no presidencialismo. Ou seja, a conexão eleitoral se estabeleceria apenas por meio das instituições que regulam conflitos na arena eleitoral. As análises sobre o sistema político param às portas do próprio órgão responsável pela decisão legislativa.

Neste artigo argumentamos que as dificuldades enfrentadas pelo governo em aprovar a sua proposta de reforma previdenciária, e os resultados até o momento alcançados, podem ser explicados pela natureza das medidas propostas e pelas regras de disputa no interior do próprio Congresso, independentes, portanto, de outras características institucionais do sistema político brasileiro.

Contexto institucional, responsabilidade política e comportamento parlamentar

Em geral, acredita-se que os sistemas políticos com autoridade concentrada estão mais bem capacitados para promover reformas em seus sistemas de bem-estar social. Assim, sistemas políticos com poucas instâncias de veto, ou seja, sistemas bipartidários com fusão de poderes (parlamentarismo), organização unitária do Estado, organização unicameral do Legislativo e sem recurso a referendos, estariam em posição forte para a aprovação de propostas de mudança legislativa. Em sistemas políticos com autoridade difusa, ao contrário, instâncias institucionais de veto permitem que mudanças nas políticas públicas sejam bloqueadas pela ação de

(2) Como argumentam Lamounier (1994) e, sobre o processo mais recente, Couto (1997).

minorias (cf. Immergut, 1996; Tsebelis, 1997; Steinmo, Thelen e Longstreth, 1992).

Entretanto, trabalhos recentes vêm mostrando que, a despeito do considerável esforço despendido pelos governos de diferentes países, há uma relativa continuidade e estabilidade nos programas sociais, e isto ocorre em países com significativas diferenças institucionais³. Tendo em vista que as políticas de reformas de sistemas de bem-estar impõem perdas tangíveis e certas no presente a grupos concentrados de eleitores em troca de ganhos futuros difusos e incertos, a concentração de autoridade pode não produzir os efeitos que dela normalmente se esperam. Isto porque a contrapartida da concentração de autoridade é a concentração de responsabilidade, ou seja, os eleitores podem identificar claramente os responsáveis pelas políticas adotadas⁴. Se a concentração de poder facilita a implementação de políticas de retração do *Welfare State*, a concentração de responsabilidade a dificulta.

Pierson (1996) argumenta que não há base teórica para acreditar que concentração de poderes facilita a implementação de reformas sociais. Governos fortes podem abrir mão das oportunidades criadas pelo poder concentrado por anteciparem os custos políticos e eleitorais de suas propostas. A implementação de reformas que visam cortar e limitar benefícios é condicionada por fortes resistências da parte de grupos de interesses e burocracias constituídos em torno dos programas existentes e pelo apoio popular a determinados programas. Portanto, a aceitação dessas políticas depende do uso de estratégias que permitam diminuir a visibilidade e a possibilidade de identificação dos responsáveis últimos pela aprovação das reformas. Para tentar superar resistências, os defensores das reformas poderão tentar jogar um grupo de beneficiários contra outro, desenvolver reformas que compensem grupos politicamente cruciais pelas perdas de benefícios, minimizar as perdas imediatas mediante, por exemplo, o estabelecimento de longos períodos de transição ou apresentar suas propostas como um esforço de salvar o sistema de proteção social. Os governos podem ainda procurar negociar pacotes evitando impor reformas unilaterais e oferecendo concessões e ganhos a grupos específicos.

Pierson (1996) sugere ainda que o desenho institucional pode contribuir para o sucesso de algumas dessas estratégias. Para ele, por exemplo, o federalismo abriu possibilidades para que Reagan transferisse aos estados a responsabilidade pelos cortes em alguns programas. Esta tática foi fundamental para o sucesso dos esforços legislativos do Partido Republicano quando este aprovou medidas impopulares.

As estratégias referidas por Pierson, como ele próprio observa, diminuem o potencial para a reforma radical dos sistemas de proteção social. Implicam a moderação das propostas, seja pela diminuição dos custos impostos aos grupos afetados, seja por oferecer tratamento distinto a diferentes grupos, ou ainda por diluir os custos no tempo. Por outro lado, ao tratar dos efeitos das instituições sobre estratégias políticas, Pierson segue a tendência dominante em política comparada, qual seja, a de limitar sua análise ao efeito das instituições que organizam o sistema de representação e

(3) Ver Pierson e Weaver (1993), sobre a Inglaterra, Canadá e Estados Unidos, e Pierson (1996), sobre a Inglaterra, Alemanha, Suécia e Estados Unidos. Pierson observa ainda que, nesses países, os resultados obtidos em reformas de programas sociais têm sido bem mais modestos do que nas políticas macroeconômicas e de relações industriais e privatizações.

(4) Este argumento é desenvolvido por Pierson e Weaver (1993) e Pierson (1996).

de governo. Instituições que regulam o processo decisório propriamente dito são deixadas de lado. Mais especificamente, a análise proposta não incorpora as características do processo decisório no interior do Legislativo, com o que o autor acaba por desconsiderar estratégias alternativas que podem ser perseguidas pelos proponentes das reformas tendo em vista diminuir a visibilidade e a identificação dos responsáveis pelas reformas.

Os proponentes da reforma podem ir além da moderação ao compor um pacote de medidas em que os ganhos e as perdas dos diferentes grupos são calibrados e articulados em função da formação de uma coalizão de apoio às medidas. "Pacotes" tornam explícitos os *trade-offs* entre ganhos e perdas e condicionam a obtenção dos ganhos à aceitação dos cortes. Nesta estratégia é fundamental que existam meios que protejam o "pacote" contra as tentativas de desmembrá-lo. Assim, o uso dos recursos institucionais disponíveis permite aos defensores da reforma garantir a aprovação de uma proposta que esteja o mais próximo possível da proposta original.

Para explorar o efeito da organização do processo decisório no interior do Legislativo, recorreremos à teoria da tomada de decisões legislativas formulada por Arnold (1990). Ele parte da suposição usual de que congressistas têm como objetivo dominante a sua reeleição ou sobrevivência política⁵. Isto não implica supor que são movidos unicamente por esse objetivo, mas que evitarão decisões que acarretem custos eleitorais e tenderão a favorecer aquelas que tragam benefícios. Os custos e benefícios não decorrem das medidas tomadas em si mesmas, mas dependem da percepção dos eleitores quanto aos seus efeitos e da contribuição do parlamentar para o resultado final.

À primeira vista, seria de se supor que legisladores se preocupariam apenas com a reação de grupos atentos e mobilizados. No entanto, assumindo que o eleitor vota retrospectivamente, isto é, punindo ou recompensando os atos passados de seus representantes, estes são forçados a antecipar as possíveis reações de grupos até então apáticos e não mobilizados. Dada esta premissa, Arnold aponta que medidas que impõem custos diretos altos e concentrados e cujo processo de tomada de decisões permite a identificação dos seus responsáveis, como ocorre nos processos de votações nominais, devem ser definidas como politicamente inviáveis (*politically infeasible policies*).

Tais medidas se encontram no antípoda das políticas distributivistas ou clientelistas, as quais têm custos difusos que acarretam benefícios tangíveis para grupos específicos e permitem aos legisladores reivindicar crédito por sua aprovação. São políticas altamente lucrativas para parlamentares que buscam manter ou ampliar seu apoio político. Uma vez que seus custos serão imperceptíveis, há interesse do parlamentar em facilitar a identificação da responsabilidade pela decisão e aumentar a visibilidade do processo decisório.

A decisão do parlamentar não depende apenas do conteúdo da medida, se esta traz benefícios ou custos a grupos específicos. Tampouco depende exclusivamente de sua preferência sincera sobre a questão. Para o parlamentar importa, antes de mais nada, saber se o eleitor será capaz ou não de identificar a sua contribuição para a decisão tomada. Se esta contribuição

(5) A premissa estrita da reeleição pode ser substituída, no caso brasileiro, pela premissa da sobrevivência política, tendo em vista a comunicação constante, em termos de carreira, entre postos legislativos e executivos, nacionais e estaduais.

não for visível para o eleitor, o deputado poderá decidir de acordo com sua preferência. Entende-se assim que medidas impopulares — politicamente inviáveis — possam vir a ser aprovadas.

Desta forma, a luta entre os defensores e opositores de uma determinada medida passa a englobar a disputa pelo próprio processo por meio do qual a decisão será tomada. No caso de medidas impopulares, os proponentes das reformas procurarão favorecer processos decisórios que impeçam a identificação da contribuição individual dos parlamentares para a decisão final. Por exemplo, optarão, se possível, por votações simbólicas em lugar de votações nominais. Da mesma forma, procurarão oferecer decisões sobre pacotes de medidas em lugar de decisões pontuais e específicas. Por certo, aqueles que se opõem às medidas favorecerão o processo decisório que caminhe na direção oposta, isto é, que aumente a possibilidade de o eleitor identificar e responsabilizar parlamentares individuais por medidas específicas. Nestes termos, boa parte da disputa política entre grupos pró e contra uma determinada medida se traduz em uma disputa em torno das regras e procedimentos que regularão o processo decisório. Conflitos sobre regras e procedimentos decisórios são conflitos sobre políticas públicas e sobre quem as determina.

Portanto, uma das estratégias disponíveis para os defensores das propostas de reforma consiste, para retornar aos termos de Pierson, em diminuir a identificação da responsabilidade política pela adoção das medidas. Para fazê-lo, de acordo com Arnold, líderes terão que usar os recursos institucionais disponíveis para quebrar o vínculo direto entre o custo imposto pela medida e a contribuição individual dos parlamentares. O uso de estratégias procedimentais, que alteram o contexto das decisões, assume assim importância fundamental na determinação dos resultados.

A reforma da previdência proposta pelo atual governo pode ser facilmente classificada entre as políticas públicas politicamente inviáveis não só pelas perdas que impõe, mas também pelas características do processo decisório, que torna fácil a identificação dos responsáveis pela sua aprovação ao exigir votações nominais e permitir, por meio dos destaques para votação em separado, que os parlamentares sejam obrigados a se posicionar sobre aspectos isolados das medidas propostas.

As propostas referentes à reforma da previdência requerem alteração constitucional e, portanto, devem ser tomadas em um contexto institucional extremamente desfavorável aos seus proponentes. As exigências requeridas para a aprovação de emendas constitucionais são as maiores entre todas as decisões legislativas. Isto se deve em parte à própria natureza do objeto da decisão. Matérias constitucionais são, por definição, protegidas por uma regulamentação que visa justamente tornar alterações do texto constitucional lentas e difíceis. Assim, há um constrangimento claro sobre o uso de estratégias procedimentais que visem impedir a identificação da contribuição do parlamentar para a decisão tomada. O *quadro 1* resume as regras do processo decisório para propostas legislativas que requerem mudança constitucional.

Quadro 1

Regras institucionais para tomada de decisões sobre emendas constitucionais

Iniciativa	Não-exclusiva
Processo legislativo	Bicameral
<i>Quorum</i> para votação	3/5
<i>Quorum</i> para aprovação	3/5
Turnos de votação	Dois (em cada Casa para qualquer alteração realizada)
Tipo de votação	Nominal
Poder de veto	Inexistente

A tramitação de uma emenda constitucional é necessariamente lenta. A matéria precisa ser aprovada separadamente nas duas Casas, cumprindo rigorosos prazos regimentais nas diferentes instâncias de apreciação, e a deliberação final se dá em dois turnos de votação. O Senado Federal não assume uma função meramente revisora, como ocorre nas matérias ordinárias, uma vez que o mesmo texto deve ser aprovado, em dois turnos, em ambas as Casas. Assim, teoricamente, não há limite para o número de vezes que a matéria pode passar de uma Casa para a outra.

Na Câmara dos Deputados, a passagem obrigatória pela Comissão Especial, cuja decisão é condição para a manifestação do plenário, e a necessidade de cumprir prazos mínimos limitam a ação estratégica dos líderes partidários. Sobretudo, impedem que se lance mão das estratégias normalmente utilizadas na tramitação de matérias ordinárias⁶.

Por força constitucional, as votações são sempre nominais, exigência que se estende às emendas destacadas para votação em separado. Em ambos os casos, a deliberação do plenário depende de manifestação de 3/5 dos parlamentares. Há dois tipos de destaques para votação em separado: emendas ao texto destacadas para serem votadas separadamente e destaques para votar separadamente parte dos textos. Doravante, trataremos o primeiro caso como a votação de uma emenda e o segundo como a votação de um DVS. A distinção é importante porque as exigências à obtenção dos 3/5 de votos favoráveis são invertidas de um caso para o outro.

Uma emenda visa alterar parte do texto previamente aprovado, que passou a ser o *status quo*. Portanto, os custos de reunir a maioria exigida recaem sobre quem defende a emenda. Se os votos favoráveis forem inferiores a 3/5, a emenda será rejeitada e o texto aprovado mantido. No caso de um DVS, destaca-se uma parte do texto para que seja votada separadamente, isto é, a parte destacada não foi votada juntamente com o restante do texto. A apresentação do DVS visa, portanto, que a maioria confirme o seu apoio à parte destacada, e o objetivo de quem apresenta o destaque — a retirada do texto destacado da emenda constitucional — será alcançado se este receber menos de 307 votos. Cabe a quem defende

(6) As características do processo legislativo ordinário foram tratadas em Figueiredo e Limongi (1995 e 1996).

o texto original reunir a maioria qualificada exigida para a aprovação da matéria.

O fato de as votações serem necessariamente nominais impede que os proponentes das reformas constitucionais lancem mão de votações simbólicas. Os parlamentares são forçados a se manifestar publicamente sobre a matéria em questão. Mais do que isso, terão que se manifestar não apenas sobre o "pacote" montado pelos defensores da matéria, como também sobre os destaques apresentados pelos opositores. Estes, como é de se esperar, usarão os destaques para "abrir o pacote" montado e com isto aumentar os custos para aprovação da medida. Isto é, os opositores procurarão trazer a voto destaques que forcem a manifestação do plenário sobre matérias politicamente inviáveis.

Por isto mesmo, a estratégia por excelência da oposição é o DVS de partes do texto que imponham cortes imediatos de benefícios. A utilização do DVS multiplica o número de vezes em que os defensores da reforma devem enfrentar situações politicamente adversas. Como veremos adiante, uma das batalhas travadas ao longo da votação da reforma da previdência na Câmara dos Deputados se deu, justamente, em torno do número de destaques a serem votados pelo plenário.

Em resumo, as dificuldades experimentadas pelo governo para aprovar a reforma da previdência não devem ser automaticamente creditadas a presumidas deficiências do sistema político brasileiro, como fragmentação partidária, ausência de fidelidade partidária, federalismo etc. No caso, contraditoriamente, a diminuição das características tidas como consociativas e antimajoritárias poderia contribuir negativamente para os objetivos reformistas. O majoritarismo exacerbaria as dificuldades a serem enfrentadas pelo governo na medida em que aumentaria a visibilidade e identificação dos responsáveis pela reforma.

A reforma da previdência

As medidas que compõem a reforma da previdência, enviadas pelo governo Fernando Henrique ao Congresso Nacional, não visam introduzir alterações significativas no formato do sistema previdenciário brasileiro. Tendo como motivação básica a necessidade de estancar o crescimento do déficit da previdência e de garantir o seu futuro equilíbrio financeiro e atuarial, a reforma compreende dois tipos de medidas: o estreitamento do vínculo entre benefícios e contribuição e o corte de benefícios a grupos específicos, especialmente funcionários públicos, cujos custos são arcados pelo sistema como um todo.

O efeito dos custos eleitorais das medidas sobre a estratégia do Executivo se revela no conteúdo do projeto original enviado ao Congresso, que propunha muito menos do que o governo dizia achar necessário realizar. Isto ocorreu não necessariamente porque o Executivo antecipou

reações contrárias e dificuldades de apoio parlamentar, como normalmente se afirma, mas por não ter interesse em assumir a responsabilidade integral por um projeto mais ambicioso. Além disso, ao enviar, simultaneamente e logo no início de seu mandato, as reformas constitucionais, o presidente parece ter adotado a estratégia de se beneficiar de sua ampla vitória eleitoral e da apresentação de um "pacote" que poderia facilitar a sua aprovação.

O governo Fernando Henrique Cardoso adotou o padrão dominante de formação ministerial e apoio partidário que caracterizou o presidencialismo na recente história da democracia brasileira (1945-64 e 1985-94): aliança eleitoral contígua ideologicamente — centro-direita, no caso — e formação de um governo de coalizão majoritária (cf. Abranches, 1988; Amorim, 1995). Tendo alcançado o poder com uma vitória eleitoral fortemente apoiada nos resultados obtidos pelo plano de estabilização implementado pelo presidente eleito quando ministro da Fazenda do governo anterior, o novo governo optou por atacar de frente os obstáculos institucionais à manutenção da estabilidade econômica e à inserção do país no novo contexto econômico internacional. Para tanto, formulou uma agenda de governo fortemente dependente de alterações constitucionais. A reforma da previdência, assim, integrou um conjunto de reformas, todas elas dependentes de alterações constitucionais, às quais, posteriormente, foi acrescentada a mudança constitucional que permitiu a reeleição do presidente da República.

Os partidos que compunham a coalizão eleitoral que apoiou a candidatura Fernando Henrique Cardoso (PSDB, PFL e PTB) conquistaram 183 cadeiras na Câmara dos Deputados. Por força da agenda de reformas constitucionais do governo, logo no início do mandato o PMDB recebeu pastas ministeriais e foi incorporado à base de apoio, que passou então a contar com 287 cadeiras. O PPB fora atraído à órbita governamental desde o início da gestão, mas só recebeu uma pasta — ou seja, passou a compor formalmente a coalizão de apoio — durante as votações dos DVS da reforma da previdência na Câmara (numa clara reação do governo às dificuldades que enfrentava). Para facilitar a exposição, PSDB, PFL e PTB serão doravante tratados como membros da coalizão eleitoral, enquanto o PMDB e o PPB, como membros da coalizão ampliada.

Na primeira composição ministerial, a totalidade da representação dos partidos da coalizão governamental na Câmara não alcançava o *quorum* de 3/5 dos votos exigido para a aprovação das reformas constitucionais⁷. Com a inclusão do PPB, o governo passou a contar com uma expressiva margem de segurança. Não foi por acaso, então, que a incorporação do PPB se fez após o projeto de reforma da previdência ter sido enviado ao Senado.

No Senado, os partidos que apóiam o governo lhe garantem uma maioria mais folgada. Antes mesmo da incorporação formal do PPB ao governo, os partidos da coalizão controlavam 79% das cadeiras. Com a inclusão do PPB, o governo passou a contar com o apoio de 84% dos senadores. Ademais, deve-se considerar que senadores são eleitos em eleições majoritárias, isto é, seus vínculos eleitorais com grupos específicos

(7) Subestima-se aqui a magnitude da coalizão na Câmara em função de não se considerarem os blocos parlamentares formados pelos grandes partidos, como PMDB e PFL, que congregam outros pequenos partidos.

são bem mais tênues do que os que unem deputados às suas clientelas. Pesa ainda o fato de o Regimento Interno do Senado não favorecer a apresentação de DVS, que dependem de apoio da maioria absoluta para serem considerados pelo plenário. Por estas razões, como veremos adiante, a tramitação da proposta de emenda constitucional referente à previdência (PEC 33) no Senado foi bem mais tranqüila para as pretensões do governo. O Senado, na verdade, recuperou pontos importantes do projeto do governo, "zerando" as derrotas sofridas por este na votação da Câmara. Portanto, de toda a tramitação da PEC 33 até o momento, as maiores derrotas e dificuldades do governo se deram na passagem inicial do projeto pela Câmara dos Deputados.

Nesta seção, fazemos de início uma cronologia da tramitação da reforma da previdência no Congresso Nacional, comparando os padrões decisórios na Câmara e no Senado. Em seguida, analisamos a primeira fase da tramitação da reforma na Câmara, já que esta foi a etapa decisiva da reforma. Aí o governo enfrentou maiores dificuldades tanto no que tange aos procedimentos como ao comportamento dos parlamentares a compor sua base de apoio no Legislativo.

A tramitação da reforma no Congresso Nacional

A PEC 33 vem tramitando há mais de três anos no Congresso. Após 475 dias na Câmara, o Senado recebeu um projeto que alterava significativamente a proposta original do governo. No Senado, onde permaneceu pelo mesmo período de tempo, aspectos importantes do projeto do governo foram reconstituídos. De volta à Câmara, pontos que haviam sido rejeitados na primeira votação foram ratificados na votação em bloco do projeto. Mas três meses após a sua aprovação em primeiro turno, alguns destaques ainda aguardavam votação.

O *quadro 2* mostra os detalhes da tramitação da PEC 33 no Congresso Nacional. Observa-se que, na sua primeira etapa, a PEC permaneceu por um período de tempo equivalente na Câmara e no Senado. O tempo, porém, não revela as diferenças, que são marcantes, no padrão decisório de cada uma das Casas. Na Câmara, a emenda foi rapidamente apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), mas a Comissão Especial (CE) que deveria julgar o seu mérito demorou a ser instalada pelo presidente da Casa (135 dias). Por período equivalente, a comissão desenvolveu os seus trabalhos (145 dias), mas, como veremos adiante, não chegou a apresentar parecer a ser votado em plenário, pois teve seus trabalhos interrompidos por decisão do presidente da mesa da Câmara. Além disso, a votação em plenário foi também um processo demorado, levando ao todo 130 dias. No Senado, ao contrário, o maior período de tempo (mais de um ano) foi despendido na CCJ, cujo parecer foi discutido e votado em curto período de tempo pelo plenário.

Quadro 2Cronologia da tramitação da reforma da previdência
no Congresso Nacional
1995-98

Início	Tramitação	Duração (em dias)
Câmara		
20/03/95	Executivo envia emenda	9
29/03/95	Apreciação CCJ	28
30/03/95	Espera para instalação da CE	135
12/09/95	Apreciação na CE (relator: Euler Ribeiro)	145
07/02/96	Discussão e votação substitutivo Euler	28
21/03/96	Discussão e votação emenda Temer	15
22/03/96	Apresentação DVS e recurso ao STF	53
15/05/96	Votação DVS e emendas	34
17/07/96	Votação 2º turno	28
Total		475
Senado		
18/07/96	Apreciação na CCJ (relator: Beni Veras)	405
04/09/97	Discussão e votação em 1º turno e DVS	21
25/09/97	Discussão e votação em 2º turno e DVS	14
Total		440
Câmara		
09/10/97	Apreciação na CCJ	62
11/12/98	Apreciação na CE (relator: Arnaldo Madeira)	59 ¹
11/02/98	Discussão e votação parecer Madeira e DVS	92
13/05/98	Votação em 2º turno e DVS não votados até 23/06/98	40
Total		253

(1) Inclui 31 dias de recesso parlamentar.

Em ambas as Casas, parte da demora pode ser explicada pela tramitação das outras reformas que compunham a agenda governamental. Entre a aprovação do parecer de admissibilidade da CCJ e a instalação da CE na Câmara, o Congresso aprovou todas as reformas econômicas, o que certamente ocupava mais as atenções do presidente da Câmara. Da mesma forma, durante o período de apreciação da emenda da previdência na comissão do Senado, o Congresso esteve inteiramente mobilizado em torno da emenda da reeleição, cuja aprovação foi bem mais demorada do que a das reformas econômicas.

No entanto, as diferenças organizacionais entre a Câmara e o Senado, além da sua composição partidária, influenciaram decisivamente o papel que cada uma das Casas desempenhou e os resultados obtidos pelo governo. Na primeira etapa de votação na Câmara, o governo e os líderes da coalizão governamental tentaram proteger o projeto do governo com a

prática usualmente utilizada no processo legislativo ordinário de retirar o projeto da comissão e submetê-lo à votação em plenário. Como neste caso não dispunham de recursos institucionais para isto, seguiu-se uma intensa disputa regimental. A solução dada pelos líderes governistas levou a oposição a recorrer ao Supremo Tribunal Federal, paralisando por algum tempo a tramitação da reforma. Foi novamente pela via da alteração regimental que o governo e seus líderes na Câmara tentaram solucionar as dificuldades impostas pelos DVS. Com essas medidas visava-se neutralizar a influência da comissão, por um lado, e dos deputados, por outro. A interrupção dos trabalhos da CE e as votações na Câmara serão objeto das seções seguintes, mas vale ressaltar que as alterações introduzidas pela Câmara levaram o governo a considerar a hipótese de interromper o processo de reforma da previdência.

No Senado, o relator da PEC, senador Beni Veras, elaborou um parecer que recompunha o projeto de reforma, reintroduzindo pontos rejeitados na Câmara. Porém, o novo projeto tornou explícitos dois aspectos tratados de forma precária no projeto enviado pelo governo: a garantia do direito adquirido e as regras de transição. Além disso, introduziu algumas regras de progressividade que tornaram mais aceitáveis os cortes realizados.

Enviado à Câmara, o projeto do Senado encontrou apenas um ponto de resistência na CCJ: a contribuição dos inativos. A regra que isentava de contribuição quem tivesse proventos abaixo de R\$ 1.200 não foi suficiente para angariar o apoio de alguns membros da comissão. Porém, a demora na CCJ deveu-se principalmente à carregada agenda de discussões e votações da Câmara naquele período, das quais as mais importantes referiam-se às medidas provisórias emitidas em resposta à crise asiática; à reforma administrativa; à emenda constitucional concedendo à CCJ poderes de CPI para investigar parlamentares que respondem processo por falta de decoro; e ao projeto sobre contrato temporário de trabalho.

Nesta segunda etapa, a CE concluiu rapidamente seus trabalhos e aprovou o parecer do relator Arnaldo Madeira, que praticamente não alterou o projeto aprovado no Senado. Porém, o processo de votação continuou bastante demorado: cerca de três meses no primeiro turno e, com quase dois meses, a votação em segundo turno ainda não foi concluída.

Alguns pontos devem ser ressaltados em relação a esta segunda etapa. Primeiramente, na votação em primeiro turno do projeto em bloco foram aprovadas algumas propostas que haviam sido rejeitadas em DVS votados na primeira etapa. Foi o caso, por exemplo, da integralização dos ativos financeiros dos fundos de pensão e da extinção da aposentadoria especial do professor universitário.

Em segundo lugar, cabe observar que diminuiu bastante o número de destaques nesta etapa, por força de alteração regimental. Mas isto não impediu que por meio deles fossem colocados novamente em votação os pontos mais polêmicos e difíceis da reforma. Por exemplo, no primeiro turno foram submetidos a nova votação em separado pontos que já haviam

sido objeto de DVS na primeira etapa, como a idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição e a aposentadoria integral, como também algumas das alterações feitas pelo Senado, como a idade mínima para as regras de transição, o fim da aposentadoria especial dos magistrados e o redutor para a aposentadoria dos servidores públicos com salários acima de R\$ 1.200. A maioria dessas propostas voltou a ser submetida a votação em separado no segundo turno. Houve casos, como a exigência de equiparação do valor de contribuição do governo e dos segurados dos fundos de pensão de empresas públicas, em que uma medida foi objeto de DVS apenas na votação em segundo turno na segunda etapa, ou seja, depois de ter passado incólume pelo primeiro turno.

Em terceiro lugar, nota-se que a oposição continuou apresentando grande número de emendas. Mas, como na primeira etapa, isso não chegou a representar ameaça ao governo, apesar de exigir que este mantivesse a sua base mobilizada para garantir o *quorum* necessário à sua rejeição, sem o que o processo de votação não poderia ser concluído.

Em boa medida, as raízes das dificuldades do governo, que determinaram a longa tramitação da PEC 33, podem ser localizadas na estratégia adotada pelo governo para neutralizar a CE presidida pelo deputado Jair Soares. Por isto, tratamos detidamente deste ponto a seguir.

O processo decisório na Câmara dos Deputados

— Conflito procedimental e controle do processo decisório

A decisão da CCJ de desmembrar a proposta original do Executivo em diferentes emendas constitucionais foi considerada a primeira derrota do governo, e viu-se aí mais um indício das "dificuldades crônicas" dos governos brasileiros perante um Congresso supostamente hostil e irresponsável. A comissão de fato barrou a pretensão do governo. Porém, dificilmente se poderia questionar a adequação da decisão tomada. O conteúdo das medidas que foram transformadas em emendas independentes mostra que elas, de fato, extrapolavam totalmente o âmbito da reforma previdenciária. A primeira propunha a ampliação dos poderes do presidente da República, estabelecendo que matérias relativas ao custeio da seguridade social passariam a ser de iniciativa exclusiva do Executivo; a segunda permitia o acesso a informações fiscais, bancárias, patrimoniais e financeiras de contribuintes pelos órgãos de fiscalização tributária e previdenciária; a terceira propunha alterações relativas à universalização e à gratuidade dos serviços de saúde como dever do Estado.

De fato, o governo começou a enfrentar dificuldades na Câmara durante a apreciação da emenda na CE. O desenrolar dos trabalhos na CE não vinha sendo visto com bons olhos pelo governo, que receava a

possibilidade de mudanças substanciais no seu projeto. Sendo assim, o governo, de forma estreitamente coordenada com suas lideranças no Congresso, adotou a estratégia de deslocar a discussão das questões substantivas para as procedimentais. Desta forma, a batalha que se travou na Câmara, visando manter a proposta do governo, tornou-se um conflito sobre regras e procedimentos.

Antes que fosse votado o parecer que deveria ser levado a plenário, os trabalhos da CE foram interrompidos por uma contestada decisão do presidente da Câmara, Luís Eduardo Magalhães. A interrupção dos trabalhos das comissões, a transferência da discussão e a votação de uma "emenda de plenário" são práticas usuais no processo legislativo ordinário. Para isto os líderes dispõem de um mecanismo institucional específico: o pedido de urgência. No caso de emendas constitucionais, não há mecanismo equivalente: a apreciação da emenda deve ser concluída na CE. Dada a inexistência de instrumentos institucionais que a fundamentassem, a decisão do presidente da Câmara foi vista como uma "manobra conjunta" deste e do presidente da República⁸.

As razões que levaram as lideranças governamentais a retirar o projeto da CE deveram-se naturalmente aos riscos de alteração do projeto na comissão. O trabalho em comissão, em princípio, tende a produzir decisões mais autônomas. Isto ocorre principalmente por duas razões. Por um lado, o poder da oposição pode ser ampliado, pois há menos restrições ao uso da palavra e à apresentação de emendas, e ainda propicia-se maior participação individual⁹. Por outro, a comissão, de uma maneira geral, conta com a colaboração de parlamentares com maior experiência no assunto e, eventualmente, de alguns especialistas, tendendo por isto a enfatizar os aspectos estritamente relacionados à política¹⁰.

Era de se esperar, portanto, que a CE se distanciasse das preocupações que inspiravam importantes itens da proposta governamental. Um exemplo foi a tentativa, por parte de membros da comissão filiados a diferentes partidos, de assegurar o uso exclusivo dos recursos provenientes de contribuições para financiar despesas previdenciárias, o que tornaria indisponível para o governo o uso dos recursos da previdência na administração da política macroeconômica.

Por essas razões, assim que surgiu a oportunidade — não por acaso, um conflito entre o presidente da CE, Jair Soares, e o líder do seu partido, Inocêncio de Oliveira, que levou à renúncia do primeiro —, o presidente da Câmara, sob a alegação de esgotamento do prazo conferido à CE para apresentação do parecer, colocou em plenário a discussão da PEC antes que a comissão tivesse concluído o seu parecer, interrompendo o processo especial de tramitação. Anteriormente, em simultâneo ao trabalho da CE, o governo havia iniciado um processo de negociação com as centrais sindicais que passou ao largo das deliberações em andamento na comissão.

Os dois aspectos da decisão do presidente da Casa — a retirada da PEC da comissão e a adoção de rito ordinário para a tramitação de

(8) *O Estado de S. Paulo*, 08/02/96.

(9) A CE era composta de trinta deputados: 23 dos partidos de sustentação do governo (PFL/PTB, 7; PMDB, 6; PPB, 5; PSDB, 4; PL/PSD/PSC, 1) e sete da oposição (PT, 3; PDT, 2; PSB/PMN, 1; PCdoB, 1).

(10) A CE contava com membros antigos da Comissão Permanente de Seguridade Social, como os deputados Eduardo Jorge (PT), com projeto de sua iniciativa em tramitação na Câmara, e Roberto Jefferson (PTB), além de um ex-ministro da Previdência, o deputado Jair Soares (PFL), que a presidia.

matéria constitucional — foram contestados tanto pelos parlamentares de oposição quanto da base governamental. O "forte condicionamento político" do ato foi condenado por um dos membros da comissão, Prisco Viana (PPB), que denunciou também o seu caráter discriminatório nos seguintes termos:

*O Ato de Ofício [para retirada da PEC da comissão] não poderia ter caráter discriminatório, se há numerosas outras comissões especiais com prazo extrapolado. O prolongamento dos trabalhos não se deu por negligência dos seus membros, por omissão de quantos a integravam ou descaso de sua direção ou da relatoria. Muito ao contrário. Se não se deliberou antes é porque aquele colegiado se viu atropelado por intensas e difíceis negociações promovidas fora do cenário da Comissão, e até externas ao ambiente congressual, com forte ingerência de ministros e da própria Presidência da República, das centrais sindicais, alcançando intensa repercussão junto à opinião pública à vista da natureza da matéria, que interessa superlativamente à sociedade nacional por inteiro. O ato da Presidência surpreendeu a Comissão quando ela já havia dado início ao processo de votação [do parecer]. [...] Incabível fazer incidir sobre matéria sujeita a rito especial [...] a aplicação de preceito de rito ordinário ou comum para os projetos em geral*¹¹.

(11) *Diário do Congresso Nacional*, 14/02/96, pp. 4.459-4.560.

Em seguida, a estratégia adotada pelos líderes do governo foi a de evitar discussões e apressar o máximo possível a votação do projeto. No dia 13 de fevereiro, o relator do projeto na CE, Euler Ribeiro (PMDB), foi indicado para proferir parecer em plenário. Após os pronunciamentos de representantes de entidades de classes, em 27 e 28 de fevereiro, durante os quais as sessões da Câmara foram transformadas em Comissão Geral, iniciaram-se os debates em primeiro turno¹².

No dia 6 de março, o substitutivo (ressalvados os destaques) foi colocado em votação, sendo rejeitado por 190 votos contrários (294 a favor e oito abstenções). A derrota do substitutivo colocou de imediato o problema de como proceder para não encerrar ali a reforma da previdência. Acirrou-se a discussão sobre a complexa questão procedimental. A direção da Câmara dos Deputados optou por uma solução política: a nomeação de outro relator de plenário. A questão de ordem levantada pelo deputado Nilson Gibson (PSB) dá uma idéia dos problemas envolvidos:

O procedimento iniciou-se rigorosamente amparado no texto do RI [...] que determina que o substitutivo [do relator Euler Ribeiro] tem preferência na votação sobre o projeto [original]. [...] Submetido a

(12) *Diário do Congresso Nacional*, 01/03/96, p. 5.293.

plenário, contudo, tal substitutivo foi rejeitado, tendo V. Exa. anunciado, mais uma vez amparado em norma regimental, que o procedimento de votação da PEC 33/95 prosseguiria nos termos do art. 191, inciso V, ou seja, passar-se-ia à votação das emendas e da proposta original. Em seguida, contudo, inexplicavelmente o processo de votação foi interrompido [...]. Posteriormente tomamos conhecimento de que não só não se daria continuidade ao procedimento de votação na sessão seguinte àquela em que foi interrompido, como também de que seria nomeado um novo relator. Ou seja: uma vez rejeitado em plenário o substitutivo proposto pela Comissão Especial (representada pelo deputado Euler Ribeiro) seria nomeada outra Comissão Especial (agora representada pelos deputados Michel Temer e Pinheiro Landim) para dar novo parecer sobre a matéria. [...] Não vemos qualquer amparo legal para este procedimento. [...] Não há como se admitir novo parecer sobre a matéria remanescente¹³.

(13) *Diário do Congresso Nacional*, 14/03/96, p. 6595.

O deputado Prisco Viana (PPB) se pronunciou no mesmo sentido¹⁴, isto é, questionando a nomeação de um novo relator e o fato de não se ter votado a matéria remanescente, o projeto original do governo e as emendas a ele apresentadas. A resposta do presidente da Mesa, Luís Eduardo, veio na forma de um detalhado despacho alguns dias depois, visando esclarecer as questões de ordem colocadas. Não obstante, Prisco Viana informou decisão de recorrer à CCJ e o deputado Nilson Gibson encaminhou à mesa documento com 176 assinaturas recorrendo com "efeito suspensivo" da decisão da Mesa. Luís Eduardo não acatou o "efeito suspensivo", declarando que somente o faria se um terço do plenário apoiasse a proposta. Posto a voto, o pedido foi rejeitado com 311 votos contrários (152 a favor e seis abstenções). O plenário sancionou a decisão do presidente da Casa. Uma decisão, sem dúvida, com duvidoso amparo regimental e em que prevaleceram os argumentos de ordem política. Em outras palavras, pouco depois de derrotar o substitutivo Euler, o plenário amparou decisões fundamentais para salvar a reforma da previdência. A derrota do substitutivo não foi acompanhada de desarticulação da base do governo, que continuou a sustentá-lo em decisões cruciais.

(14) *Diário do Congresso Nacional*, 14/03/96, p. 6.596; 15/03/96, p. 6.808.

A tramitação da PEC teve continuidade com a apresentação de sete emendas aglutinativas: a de número 6 foi apresentada pelos líderes dos partidos governistas e tornou-se o novo texto da reforma, a ser relatado pelo deputado Michel Temer (PMDB), enquanto as demais, pelos líderes da oposição. No dia 21 de março foi colocada em votação e aprovada a emenda nº 6. Em seguida a tramitação da PEC foi interrompida — restava votar as emendas e os DVS da oposição — porque o STF acolheu mandado de segurança dos líderes do PDT e do PT na Câmara, Miro Teixeira e Sandra Starling, respectivamente, o qual sustentava que a emenda Temer desrespeitara o Regimento ao acolher novas emendas.

Com a retomada da votação, após a manifestação do STF favorável ao governo, questões regimentais voltaram ao centro do debate. Havia 226 requerimentos de destaques. Este número, obviamente, foi julgado excessivo pelos líderes do governo, que passaram a discutir as alternativas disponíveis. A alteração do Regimento foi considerada, mas nenhuma iniciativa efetiva com tal fim foi tomada nessa etapa. A faculdade do presidente da Mesa de considerar prejudicados os destaques que invertem o sentido da proposição final foi também aventada¹⁵.

(15) *O Estado de S. Paulo*, 10/04/96.

Por fim, dos 226 destaques apresentados, apenas 25 foram submetidos a votação, uma vez que a maior parte dos destaques acabou retirada por seus autores, enquanto outros foram considerados prejudicados pela Mesa em razão de o plenário ter se manifestado sobre o mérito da emenda em decisão anterior. Vale observar que os pedidos de destaque foram feitos, como seria de se esperar, pelas lideranças dos partidos de oposição e alguns poucos parlamentares. Note-se ainda que a decisão da oposição de retirar a maioria de seus destaques mostra que ela não pretendeu pura e simplesmente obstruir a tramitação do projeto, mas que privilegiou a alteração de alguns poucos pontos em que avaliava poder obter vitórias.

Imediatamente após o término da votação em primeiro turno da reforma, foi aprovada a Resolução nº 60-A/95, que limitou a apresentação de DVS de emendas e de partes do texto. Inicialmente, a pretensão dos líderes ligados ao governo era adotar texto similar ao do Senado, limitando a apreciação dos destaques aos requerimentos aprovados pela maioria do plenário. O texto final, elaborado após um acordo entre as lideranças governistas e de oposição, previu um número máximo de destaques por partido de acordo com o tamanho da bancada.

Os deputados que mais se utilizavam do expediente, assim como os líderes dos pequenos partidos, contestaram o acordo e apelaram ao chamado "baixo clero" para tentar reverter a decisão em plenário. O encaminhamento de voto do deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB) é significativo:

*Estamos diante da votação de uma matéria extremamente importante, e os líderes já decidiram por si o que querem fazer. Os deputados não valem nada. Já está decidido. O deputado, que hoje vale muito pouco, passará a valer, a partir de agora, muito menos, porque o líder é que terá o direito e a prerrogativa de apresentar o destaque. [...] Não venham dizer que as reformas não andam por causa do Congresso Nacional. Aprovamos sem problemas emendas relativas à quebra de monopólio do petróleo, das telecomunicações, da navegação de cabotagem, empresa nacional, gás e educação. A reforma da previdência é diferente, porque envolve pessoas físicas. As demais envolvem pessoas jurídicas. A previdência cuida dos interesses daqueles cidadãos que moram no mais longe rincão do país, aquele que vota no parlamentar e nele acredita*¹⁶.

(16) *Diário do Congresso Nacional*, 27/06/96.

Os apelos de Faria de Sá e outros não geraram os resultados esperados. A alteração regimental foi aprovada com amplo apoio da base governista. Afinal, como notado no próprio noticiário jornalístico, o fim do DVS visava evitar o constrangimento dos deputados em votar propostas consideradas impopulares: "a votação do DVS expõe o parlamentar porque registra o seu voto em pontos específicos do projeto"¹⁷. Além disso, como observou o próprio presidente da República, por meio do DVS as mesmas propostas podem ser votadas sete ou oito vezes¹⁸.

(17) *O Estado de S. Paulo*, 23/05/96; *Folha de S. Paulo*, 24/05/96.

(18) *Folha de S. Paulo*, 23/05/96.

— Comportamento dos partidos e apoio parlamentar

Passamos agora à discussão do comportamento da base de apoio político ao presidente na Câmara dos Deputados na fase inicial da tramitação da PEC 33, pois foi justamente então que o governo enfrentou as maiores dificuldades para fazer valer o seu projeto inicial. Como vimos anteriormente, o governo alterou no Senado o projeto aprovado pela Câmara a fim de recuperar seu objetivo inicial. Portanto, se for verdade que a base do governo não lhe dá o apoio necessário para implementar reformas, isto deve ter se verificado na tramitação inicial da PEC 33 na Câmara. Mostraremos, porém, que a visão dominante segundo a qual o governo não conta com uma base de apoio consistente não é verdadeira. Os partidos que apoiaram a candidatura Fernando Henrique Cardoso (PFL, PTB e PSDB) não lhe negaram o apoio necessário mesmo quando o governo foi derrotado. As derrotas, em geral, ocorreram quando diminuiu o apoio da base ampliada do governo (PMDB e PPB) em medidas que cortavam benefícios e direitos de grupos específicos.

As votações nominais ocorridas neste estágio da tramitação da PEC referiram-se às seguintes medidas: um substitutivo — o "substitutivo Euler" —, uma emenda aglutinativa — a "emenda Temer" —, seis emendas destacadas e 25 DVS a partes do texto principal e, finalmente, a ratificação em segundo turno da proposta aprovada no primeiro.

Além destas votações substantivas, três requerimentos relativos a questões procedimentais foram submetidos a votação nominal no decorrer do processo de deliberação. Houve ainda duas votações procedimentais indiretamente ligadas à reforma da previdência, relativas à alteração do Regimento Interno para limitar o recurso à apresentação de DVS. A análise agregada das votações que apresentamos a seguir inclui apenas uma votação de natureza procedimental, a relativa ao efeito suspensivo da votação da emenda Temer, uma vez que foi decisiva para a primeira tentativa de salvar a reforma após a derrota do substitutivo Euler.

Votações substantivas em que o governo não tinha posição firmada foram excluídas das análises que se seguem. Algumas, porém, contemplaram conflitos no interior da coalizão de apoio ao presidente, e por isso demandam alguns comentários. A votação da emenda apresentada por

Cunha Bueno, por exemplo, que propunha abrir o seguro de acidentes de trabalho à iniciativa privada e aos sindicatos, foi aprovada com o apoio da direita e a oposição da esquerda, à qual se juntou o PSDB. A medida foi defendida doutrinariamente pelo deputado Roberto Jefferson, do PTB, como uma proposta antiestatista e encontrou apoio entre os demais partidos da coalizão governamental, inclusive do próprio relator, Michel Temer. O PSDB votou pela segunda vez em desacordo com a coalizão governamental quando apoiou o DVS da oposição pela extinção do Instituto de Pensão dos Congressistas e seus similares nos estados e municípios. Neste caso, os líderes dos demais partidos da coalizão liberaram suas bancadas e o próprio governo se omitiu, temendo consequências negativas para o apoio dos deputados em outras propostas. A derrota da proposta mostra que prevaleceu o interesse corporativo dos parlamentares. Apesar disso, 298 deputados votaram favoravelmente, faltando, portanto, apenas onze votos para aprová-la. Em ambos os casos, o governo não se envolveu formalmente nas disputas¹⁹. Da mesma forma, não incluímos na análise a votação de um destaque apoiado por todos os partidos, que propunha a redução de encargos de empresas que empregam maior número de trabalhadores e foi apoiada pelo próprio relator Michel Temer.

(19) Estas duas emendas não constam das tabelas apresentadas abaixo por não testarem a base do governo.

A *tabela 1* traz as informações básicas relativas a cada uma das votações, como a data e autores das emendas ou destaques e o resultado da votação. A *tabela 2* refere-se ao comportamento dos partidos da coalizão que apóia o governo, distinguindo a disciplina por partido e da coalizão como um todo. A disciplina é calculada como a proporção dos deputados a votar em acordo com as pretensões governamentais sobre o total dos que votaram. A tabela agrupa as votações segundo dois critérios. O primeiro diz respeito a quem cabia reunir a maioria de 3/5, se ao governo ou à oposição. O segundo critério diz respeito ao lado que saiu vitorioso na disputa. Como não há casos em que a oposição tenha vencido quando cabia a ela reunir a maioria, a tabela tem apenas três categorias.

O primeiro aspecto a ser observado é que o conflito nas votações travou-se entre governo e oposição, e não entre o governo e a sua própria base. Dentre cerca de 230 emendas e destaques apresentados, menos de 15% o foram pelos partidos governistas. Dos submetidos a votação, apenas sete foram apresentados por membros da coalizão governamental, sendo que dois, como comentado acima, não afetavam as pretensões governamentais relativas à reforma. Os outros cinco foram apresentados pelo deputado Arnaldo Faria de Sá, do PPB, que formalmente ainda não fazia parte do governo. Portanto, por esse indicador, apenas um partido, e um partido da base parlamentar ampliada do governo, efetivamente o confrontou. Faria de Sá conseguiu a aprovação de três destaques que visavam impedir a extinção de benefícios. Os outros dois — de cunho clientelista —, que ampliavam benefícios a aposentados e pensionistas, foram derrotados.

Tabela 1

Resultados das votações nominais da reforma da previdência
Câmara dos Deputados
1996

Assunto	Data	Autoria (partido)	Resultado para o governo	Votos	
				Sim	Não
SUB Euler	06/03/96	PMDB	Derrota	294	190
EFS ¹	20/03/96	PMDB ²	Vitória	152	311
EME Temer	21/03/96	PFL/PSDB/PMDB	Vitória	349	139
DVS 4	15/05/96	PT	Derrota	309	145
DVS 6	15/05/96	PCdoB	Vitória	331	117
EME 14	15/05/96	PDT	Vitória	138	300
DVS 24	22/05/96	PPB/PL	Derrota	195	157
DVS 26	22/05/96	PCdoB/PSB/PT	Derrota	300	150
DVS 48	22/05/96	PPB/PL	Derrota	269	175
EME 64	28/05/96	PPB/PL	Vitória	130	307
DVS 71	28/05/96	PCdoB/PT	Vitória	393	52
EME 12	28/05/96	PDT	Vitória	131	303
EME 85	29/05/96	PCdoB/PT	Vitória	120	323
DVS 100	29/05/96	PCdoB/PT/PSB	Vitória	349	104
EME 17	29/05/96	PT	Vitória	108	302
EME 123	29/05/96	PCdoB/PSB/PT/PDT	Vitória	106	295
DVS 133	30/05/96	PT/PCdoB	Derrota	298	115
DVS 140	11/06/96	PCdoB/PT	Vitória	311	111
DVS 153	12/06/96	PPB	Vitória	333	105
DVS 158	12/06/96	PCdoB	Vitória	308	116
DVS 148	12/06/96	PCdoB/PT	Derrota	271	140
EME 156	12/06/96	PCdoB/PSB/PT/PDT	Vitória	105	266
DVS 173	12/06/96	PDT	Derrota	262	122
DVS 195	19/06/96	PCdoB/PSB/PT	Vitória	333	108
DVS 199	19/06/96	PCdoB/PT	Vitória	310	136
DVS 204	19/06/96	PPB	Derrota	307	130
EME 16	19/06/96	PPB	Vitória	147	255
EME 23	19/06/96	PT	Vitória	85	286
EME 220	19/06/96	PT	Vitória	97	249
2º turno	17/07/96	Proposta da Câmara	Vitória	317	137

(1) Concessão de efeito suspensivo.

(2) Com assinaturas de 176 outros parlamentares de vários partidos.

Tabela 2

Proporção de votos "sim", por partidos da bancada governista, segundo
resultado para o governo e a oposição
Câmara dos Deputados

1996

Resultado/assunto	Em porcentagem					
	PSDB	PFL	PTB	PPB	PMDB	Coalizão
Governo						
Vitórias						
EME 6 Temer	90,0	98,9	92,3	85,5	83,3	89,9
DVS 4	90,4	93,1	95,6	96,2	88,1	92,2
DVS 6	88,7	87,8	91,3	87,8	77,4	85,7
DVS 71	98,6	100,0	100,0	100,0	98,8	99,4
DVS 100	94,4	98,9	100,0	97,4	95,4	96,8
DVS 140	94,3	100,0	100,0	87,3	87,0	92,8
DVS 153	97,3	98,8	100,0	88,5	88,7	93,9
DVS 158	95,8	90,7	95,8	87,0	87,3	90,6
DVS 195	97,3	98,8	95,8	92,1	87,7	94,1
DVS 199	89,6	91,8	84,0	86,7	82,9	87,5
2º turno	91,8	96,4	95,6	82,9	79,8	88,1
Média	93,5	95,9	95,5	90,1	86,9	92,4
Derrotas						
SUB Euler	88,7	92,4	72,0	67,9	58,2	76,3
DVS 24	90,3	90,1	84,0	71,8	80,2	83,0
DVS 26	91,9	87,9	92,3	80,5	78,5	85,2
DVS 48	84,5	86,6	80,0	62,8	73,5	77,0
DVS 133	90,3	93,4	95,5	90,1	83,5	89,7
DVS 148	85,5	81,9	77,3	82,4	80,0	82,0
DVS 173	87,9	86,7	90,5	89,4	83,6	87,1
DVS 204	91,9	92,8	95,5	79,4	87,9	88,7
Média	88,9	89,0	85,9	78,0	78,2	84,0
Média geral	91,5	93,0	91,4	85,0	83,3	88,8
Oposição						
Derrotas						
EFS ¹	90,8	96,5	88,9	74,1	73,3	84,7
EME 14	89,0	90,6	87,0	84,4	77,2	85,5
EME 64	92,9	97,4	100,0	84,7	80,0	89,4
EME 12	95,9	90,5	82,1	86,2	79,5	87,4
EME 85	95,8	93,0	96,0	86,1	85,2	90,4
EME 17	93,9	98,6	96,2	93,9	87,7	93,6
EME 123	93,7	98,7	91,3	93,7	85,0	92,5
EME 156	91,7	98,6	95,8	87,9	81,4	90,8
EME 16	89,2	82,1	66,7	72,9	72,5	78,1
EME 23	89,5	100,0	90,9	90,0	79,4	89,5
EME 220	91,4	94,9	95,2	90,6	89,5	92,0
Média	92,2	94,6	90,0	85,9	81,0	88,7
Média total	92,4	94,0	91,6	86,5	83,2	89,5

(1) Concessão de efeito suspensivo.

Nas questões que realmente interessavam ao governo, este contou com o apoio unânime dos líderes dos partidos da sua base parlamentar e as bancadas tenderam a votar disciplinadamente. O apoio médio às pretensões do governo nas 31 votações consideradas foi de 88%, ou seja, praticamente nove em dez deputados da base do governo votaram com o governo em 31 oportunidades. Incluindo os deputados do PPB, a base do governo reunia por volta de 395 parlamentares. Com esta taxa de disciplina, a aprovação das medidas defendidas pelo governo seria relativamente folgada, uma vez que o governo contaria, em média, com 347 votos, 39 a mais do que os 308 necessários. No entanto, tal raciocínio desconsidera o efeito das faltas dos deputados para os resultados obtidos — efeito que difere conforme o tipo de votação. Nos casos em que a oposição apresentou emendas ao projeto do governo (onze dos 31 casos considerados), cabia a ela reunir a maioria de 3/5, enquanto ao governo cabia apenas garantir que o *quorum* fosse alcançado. Em votações deste tipo, o governo não colheu qualquer derrota e, em média, a oposição obteve apenas 120 votos. A emenda da oposição a granjear maior número de votos obteve o apoio de 151 deputados. Portanto, nestes casos, a falta de um parlamentar da base do governo não afetou diretamente o resultado e seria equivocado tratá-la como equivalente a indisciplina.

Antes de prosseguir, vale ressaltar que estes dados indicam que a oposição não teve forças para alterar o *status quo*. As emendas da oposição foram rejeitadas com facilidade pelo governo e a disciplina da bancada governista foi consideravelmente elevada mesmo quando a bancada do governo não foi tão exigida. As vitórias obtidas pela oposição foram, em verdade, vetos às tentativas do governo de retirar direitos garantidos constitucionalmente a certos grupos.

A base do governo é mais exigida quando lhe cabe reunir os 3/5 constitucionais necessários à aprovação da matéria, o que se deu na votação da matéria principal nos dois turnos e nas votações dos DVS apresentados pela oposição a partes do texto principal. Foram vinte votações com estas características, e o governo obteve doze vitórias e oito derrotas. Para efeito do resultado final, nestes casos, as faltas e as abstenções podem ser contabilizadas da mesma forma que os votos indisciplinares, já que são votos perdidos pelo governo na tentativa de alcançar os 3/5. A *tabela 3* organiza os dados relativos a estas votações, considerando as ausências como votos indisciplinares²⁰.

Em primeiro lugar, cabe notar que são tênues as diferenças entre as votações em que o governo colheu vitórias e aquelas em que foi derrotado. Um número considerável destas votações (ver os totais de votos na *tabela 1*) foi decidido por uma pequena margem de votos. Ou seja, a soma de uma série de fatores de menor importância ou realmente aleatórios pode ter determinado a sorte de algumas votações. Ainda assim, é possível destacar algumas características gerais destes resultados.

As derrotas do governo tenderam a ocorrer nas medidas em que, de acordo com os argumentos apresentados por Pierson e Arnold, elas eram

(20) No entanto, razões diversas podem explicar as ausências. Vale observar que a média de faltas é razoavelmente alta desde a promulgação da Constituição de 1988. Na verdade, o absenteísmo é estimulado em um Congresso organizado de forma excessivamente centralizada.

mais prováveis. Em todas, o que esteve em questão foi o corte de um benefício a um grupo particular. Os deputados da base governista foram forçados a se manifestar publicamente sobre cortes nos benefícios e direitos de grupos profissionais, como nos DVS 26 e 133, em que os parlamentares tiveram que votar especificamente se mantinham ou não a aposentadoria especial para professores universitários. Outro exemplo é o DVS 48, em que os parlamentares votaram se seria mantida ou não a paridade entre os salários dos servidores civis ativos e inativos. Não é de estranhar que deputados da base do governo tenham votado contra estas medidas ou se ausentado do plenário quando foram votadas. Esperar disciplina perfeita em matérias como estas não é uma expectativa razoável em qualquer sistema político.

Tabela 3
Proporção de votos "sim", por partidos da bancada governista,
segundo resultado para o governo
Câmara dos Deputados
1996

Resultado/assunto	Em porcentagem					
	PSDB	PFL	PTB	PPB	PMDB	Coalizão
Vitórias						
EME 6 Temer	86,7	94,9	82,8	81,6	77,3	85,3
DVS 4	78,6	84,4	78,6	88,5	76,3	81,6
DVS 6	75,0	82,3	75,0	82,8	67,0	76,5
DVS 71	84,7	90,6	89,3	82,6	87,5	86,7
DVS 100	80,0	90,6	96,4	88,1	86,5	87,1
DVS 140	79,5	84,2	85,7	70,5	69,1	76,5
DVS 153	87,8	88,4	92,9	76,7	74,7	82,6
DVS 158	82,9	83,9	85,2	76,1	65,3	77,4
DVS 195	89,0	86,3	85,2	77,8	73,2	81,6
DVS 199	84,1	81,3	75,0	74,7	70,8	77,4
2º turno	82,7	83,5	81,5	75,6	69,8	78,0
Média	82,8	86,4	84,3	79,5	74,3	81,0
Derrotas						
SUB Euler	85,5	88,5	64,3	66,3	55,8	73,2
DVS 24	77,4	77,7	75,0	66,7	71,9	73,6
DVS 26	80,0	77,7	85,7	75,6	65,3	75,3
DVS 48	70,6	74,7	71,4	57,0	63,5	66,9
DVS 133	76,5	74,7	77,8	76,2	68,0	74,0
DVS 148	72,8	72,3	65,4	68,5	58,9	67,8
DVS 173	70,7	68,4	70,4	66,3	58,9	66,2
DVS 204	82,9	81,9	77,8	66,7	76,8	77,1
Média	77,1	76,9	73,4	67,9	64,9	71,7

Assim, nestas matérias a disciplina foi mais baixa, isto é, as derrotas do governo podem ser explicadas sem apelo à legislação eleitoral e partidária. No entanto, quando olhamos os dados desagregados por partidos, notamos que as derrotas se devem mais à queda da disciplina nos partidos da base ampliada do governo (PMDB e PPB) do que nos partidos da coalizão eleitoral (PFL, PTB e PSDB). Se a defecção nos partidos da base ampliada fosse similar à verificada nos da coalizão eleitoral, tais medidas teriam sido aprovadas. Portanto, mesmo em medidas tidas como politicamente inviáveis, os partidos da coalizão eleitoral do presidente apoiaram o governo.

Entre as derrotas do governo, a única verdadeiramente inesperada foi a do substitutivo Euler, por se tratar de votação do "pacote" de medidas montado pelo governo. Os dados mostram que o PFL e o PSDB não faltaram com seu apoio habitual ao governo. A falta de disciplina no PTB e nos partidos da base ampliada, PMDB e PPB, explica a derrota governamental. Os níveis de disciplina nestes três partidos foram dos mais baixos registrados em todas as votações relativas à reforma da previdência. Como explicar esta derrota específica?

Muito provavelmente, a indisciplina destes três partidos se deveu aos conflitos entre a presidência da Mesa e a CE. Especialistas na área da previdência dos três partidos se encontravam entre os membros da comissão, como os deputados Roberto Jefferson, do PTB, e Prisco Viana, do PPB. A desautorização ao trabalho da CE contida em sua dissolução pode ter comprometido o apoio destes partidos. O governo ameaçou com o "rolo compressor" e os partidos da base de apoio ampliada se juntaram à oposição, impondo limites à ação do governo.

O fato é que, muito rapidamente, o governo rearticulou a sua base e conseguiu obter apoio às manobras regimentais que vinha promovendo para salvar a reforma da previdência. Nestes termos, a sorte da reforma foi decidida em uma questão procedimental. Como vimos, após a derrota do substitutivo Euler, o presidente da Mesa nomeou novo relator. A decisão foi contestada e o deputado Nilson Gibson recorreu com efeito suspensivo contra a decisão da Mesa. O requerimento foi a voto duas semanas após a derrota do substitutivo. Se efetivamente não houvesse apoio ao governo e/ou o plenário fosse instável e dado a revoltas cíclicas, este teria sido o momento para sepultar a reforma da previdência e abandonar o governo à sua própria sorte. O governo obteve 311 votos em uma decisão que exigia maioria simples. A disciplina nos partidos que haviam motivado a derrota do substitutivo Euler foi bastante superior à verificada duas semanas antes. No dia seguinte, votou-se a emenda Temer e o governo obteve uma de suas mais expressivas vitórias. O PPB, que ainda não havia se juntado formalmente ao governo, e o PMDB não assumiram o ônus de derrotar o governo. O plenário barrou o "rolo compressor", mas não foi às últimas consequências.

Análise mais detida do comportamento dos dois grupos de partidos que apóiam o governo revela que seus membros seguem estratégias

REFERÊNCIAS

Abranches, Sérgio. "Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro". *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 1988.

Abrucio, Fernando. *Os barões da federação*. São Paulo: dissertação de mestrado, Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP, 1995.

Ames, Barry. "Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: Bases of voting in the Brazilian Congress". *The Journal of Politics*, 57(2), 1995a: 324-343.

_____. "Electoral strategy under open-list proportional representation". *American Journal of Political Science*, 39(2), 1995b: 406-433.

Amorim Neto, Otávio. *Cabinet formation and party politics in Brazil*. Paper apresentado ao Lasa, 1995 (mimeo).

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

Carey, John. "Institutional design and party system". In: Diamond, L., Plattner, Y. e Tien, H. (eds.). *Consolidating the Third Wave democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.

_____. e Shugart, Matthew. "Incentives to cultivate a personal vote". *Electoral Studies*, nº 14, 1994: 417-439.

Couto, Cláudio. "A agenda constituinte e a difícil governabilidade". *Lua Nova*. São Paulo: Cedec, nº 39, 1997.

Figueiredo, Argelina C. e Limongi, Fernando. "Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29, 1995: 24-37.

_____. "O presidencialismo de coalizão e suas bases". *Lua Nova*. São Paulo: Cedec, nº 44, 1998.

Immergut, Ellen. "As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11(30), 1996.

Lamounier, Bolívar. "A democracia brasileira de 1985 à década de 90: A síndrome da paralisia hiperativa". In: Velloso, J. P. dos Reis (coord.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

diferentes para "fugir" das votações politicamente custosas. Comparando os dados da *tabela 2* e da *tabela 3*, vê-se que a indisciplina nos partidos da coalizão eleitoral do governo se expressa, principalmente, por meio das faltas. A disciplina média, conforme apresentada na *tabela 2*, difere pouco se o governo vence ou é derrotado. No entanto, na *tabela 3*, em que as faltas são computadas como indisciplina, notamos que a disciplina diminuiu nas votações em que o governo foi derrotado. Isto é, as faltas aumentaram nas votações politicamente mais custosas e contribuíram para as derrotas do governo.

Os deputados da base ampliada do governo apresentam comportamento diverso. A queda relativa nos votos dados ao governo é maior quando se consideram apenas os deputados que efetivamente votaram. Isto é, nas medidas politicamente inviáveis, estes parlamentares optam por votar com a oposição em lugar de se ausentar. Fugir do plenário para evitar o custo do voto não parece ser uma estratégia rentável e consistente: se é para se dissociar das políticas propostas pelo governo, melhor fazê-lo de maneira explícita.

Provavelmente, então, o comportamento diverso destes parlamentares pode ser explicado pelo comprometimento dos partidos a que estão filiados com o governo. Para um deputado do PFL e do PSDB, é difícil obter dividendos políticos opondo-se ao governo. Os seus partidos estão fortemente associados ao governo e esta associação impede que possam obter votos defendendo os interesses ameaçados pelo projeto governamental. O máximo que podem fazer é evitar manifestar-se explicitamente em medidas que afetam grupos específicos. Parlamentares menos vinculados ao governo podem adotar estratégias mais localizadas e abandonar o "barco do governo" segundo um cálculo eleitoral pessoal, afirmando a defesa dos direitos e benefícios de suas clientelas. Um parlamentar do PPB que mantém relações ambíguas com o governo pode aparecer como defensor dos direitos dos aposentados. A mesma estratégia não seria rentável para parlamentares do PSDB e do PFL²¹.

A relação do PMDB e do PPB com o governo é diferente da que mantêm o PFL, o PTB e o PSDB. O governo, efetivamente, não incorporou o PMDB e suas diferentes correntes ao ministério. As pastas recebidas pelo partido na composição inicial do ministério foram vistas mais como representativas da cota pessoal do presidente que do partido. Determinadas correntes do PMDB não apoiaram o governo em qualquer momento. Já o PPB passou a integrar o ministério após a votação da emenda Temer. Como se pode notar nas *tabelas 1* e *2*, a disciplina do partido subiu após a nomeação de Dornelles (abril de 1996) para o Ministério da Indústria e Comércio.

O certo é que o governo contou com expressivo apoio das bancadas que integram o ministério, sobretudo entre os partidos que formaram a coalizão que lançou a candidatura do atual presidente e, portanto, mantêm uma relação mais direta e clara com o governo. Entre estes partidos não há indícios de que o tão decantado estímulo à irresponsabilidade parla-

(21) Com o risco de teorizar de maneira *ad hoc*, vale notar que o episódio Kandir se casa perfeitamente à explicação que oferecemos.

mentar sob o presidencialismo tenha se manifestado. Ou bem os benefícios recebidos por ser parte do governo compensam os custos de apoiar medidas impopulares, ou bem os líderes contam com recursos suficientes para punir os parlamentares indisciplinados. Ou então — o que acreditamos estar mais próximo da verdade — ambos os aspectos contribuem para explicar a disciplina observada (cf. Figueiredo e Limongi, 1998). O governo contou com o apoio de sua base parlamentar, e quanto mais clara a participação do partido no governo, maior a disciplina.

Resultados das votações e o papel do Congresso

O tempo em que a reforma da previdência se encontra no Congresso e as alterações sofridas pelo projeto original do governo são vistos, de maneira geral, como resultados previsíveis em um sistema político caracterizado pela separação de poderes e pela fragmentação partidária. Em tais regimes, os governos esbarrariam, de um lado, em um Legislativo que constitui instância institucional de veto ao Executivo e, de outro, no comportamento irresponsável e instável dos partidos que fazem parte do governo, no interior dos quais predominam os interesses individuais dos seus membros. Porém, a análise aqui desenvolvida nos permite questionar esses julgamentos. A natureza da reforma tornaria difícil a sua aprovação em qualquer sistema político, e a ação dos parlamentares e seus cálculos eleitorais obedecem também a outras determinações institucionais.

Boa parte da demora na tramitação da PEC 33 deveu-se às prioridades estabelecidas pelo próprio governo na tramitação das outras reformas constitucionais que compunham a agenda governamental²². Além disso, o governo cometeu erros estratégicos — ao negociar pontos-chave da reforma com as organizações sindicais à revelia da CE que apreciava a emenda e ao alijá-la do processo decisório no interior do próprio Congresso — que levaram à rejeição do substitutivo Euler. Com isto, perdeu a oportunidade de votar em bloco o conjunto de medidas propostas, tornou o processo de votações muito mais complicado e vulnerável à atuação da oposição e, sobretudo, determinou que o projeto passasse novamente pela Câmara.

Por outro lado, a oposição fez uso ótimo dos instrumentos institucionais disponíveis para multiplicar as ocasiões em que os parlamentares governistas eram obrigados a se posicionar sobre medidas que afetavam negativamente o seu eleitorado. Aproveitou-se também das brechas oferecidas pela atuação do governo, como no caso do recurso ao Supremo Tribunal Federal, que paralisou a reforma. Tentou, ainda — mas neste caso sem o mesmo sucesso —, alterar o conteúdo da reforma proposta. Desta forma, a sua atuação, no desempenho de seu legítimo papel de oposição, foi por certo responsável por outra parcela considerável da demora da reforma no Congresso. Portanto, essa demora não deve ser atribuída a resistências impostas pelo Legislativo enquanto instituição.

(22) Para a análise das reformas constitucionais em seu conjunto, ver Melo (1997) e Lima Jr. e Soares (1997). Sobre a reforma da previdência, ver Melo (1996).

No que diz respeito ao comportamento dos partidos da base parlamentar do governo, mostramos que eles de fato negaram apoio ao governo, determinando a sua derrota em propostas de crucial importância para a reforma pretendida. Porém, o comportamento desses partidos não foi aleatório e a indisciplina não foi igualmente distribuída entre as bancadas dos partidos da coalizão governamental. A resistência de membros das bancadas partidárias guarda estreita relação com a natureza da participação de seu partido no governo.

O resultado final da reforma pode ser explicado pelas regras do processo decisório e a natureza da reforma. A partir dessas duas variáveis é possível antecipar o conteúdo das medidas que foram aprovadas, rejeitadas ou alteradas pelo Congresso, o que constituiria o real indicador das dificuldades encontradas.

O governo não encontrou dificuldades, ou seja, aprovou na Câmara e no Senado as medidas que afetavam apenas interesses potenciais de futuros beneficiários do sistema. Esses resultados não podem ser considerados desprezíveis. Com estas medidas o governo conseguiu instituir os princípios básicos que norteavam a reforma. A mudança do tempo de serviço para o tempo de contribuição na concessão de benefícios reforça o caráter contributivo da previdência. Além disso, o governo conseguiu aprovar dispositivo que constitucionaliza a exigência de que sejam obedecidos critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial na concessão de benefícios e a proibição de concessão de aposentadorias especiais, salvo em condições que prejudiquem a saúde ou integridade física. Com isto, impede que no futuro sejam introduzidas, por legislação ordinária, diferenciações nos critérios de elegibilidade e, portanto, entre categorias de beneficiários. O Congresso aprovou também a limitação da concessão de salário-família, que passou a ser concedido apenas aos trabalhadores de baixa renda, o que não chega a implicar perda para os demais trabalhadores, tendo em vista que o benefício hoje concedido de forma universal é insignificante. Aprovaram-se ainda a diferenciação de alíquotas ou base de cálculo da contribuição das empresas em função da atividade econômica e, com o apoio da oposição, a redução dos encargos de empresas que utilizam mão-de-obra intensiva.

As medidas rejeitadas afetavam de forma imediata os atuais beneficiários e/ou os grupos prestes a se beneficiar do sistema vigente. Dentre elas, incluíam-se medidas que afetavam interesses dos próprios parlamentares, como a manutenção do IPC, e de grupos específicos, geralmente organizados e mobilizados, do funcionalismo público. Porém, a ação do Congresso não se limitou à defesa dos benefícios de tais grupos. Muitas das propostas rejeitadas cortavam benefícios de grupos bem mais amplos e desorganizados, como as de aumento da idade mínima para a aposentadoria por idade de todos os trabalhadores, inclusive os rurais, exigência de contribuição dos inativos e extinção de alguns benefícios cobertos pelo INSS, como o de acidente de trabalho, o auxílio mensal com piso de um salário mínimo a pessoas portadoras de deficiência e idosas e o auxílio-reclusão. Este último,

Lima Jr., Maria Regina e Soares, Olavo. *A política das reformas constitucionais: Contexto, percepção das elites, resultados antecipados e atores*. Trabalho apresentado no seminário temático "Instituições políticas e reforma do Estado". XXI Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 21-25 de outubro de 1997.

Linz, Juan J. e Valenzuela, Arturo (eds.). *The failure of presidential democracy: Comparative perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

Mainwaring, Scott. "Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination". *Comparative Political Studies*, 26(2), 1993: 198-222.

_____. Brazil: Weak parties, feckless democracy. In: Mainwaring, Scott e Scully, Timothy (eds.). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995a: 354-398.

_____. *Dilemmas of multi-party presidential democracy: The case of Brazil*, 1995b (mimeo).

_____. "Multipartism, robust federalism, and presidentialism". In: Mainwaring, Scott e Shugart, Mathew. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Mainwaring, Scott e Shugart, Mathew. *Presidentialism and party systems in Latin America*. Paper apresentado ao seminário "Challenge of democracy in Latin America", Rio de Janeiro, outubro de 1995.

_____. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Melo, Marcus. "A previdência social e a reforma constitucional". In: Diniz, Eli e Azevedo, Sérgio. *Reforma do Estado no Brasil*. Brasília: Editora da Unb, 1996.

_____. "O jogo das regras. A política da reforma constitucional de 1993 a 1996". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 12, nº 3, 1997.

Pierson, Paul. "The new politics of the Welfare State". *World Politics*, nº 48, 1996.

_____ e Weaver, Kent. "Imposing losses in pension policy". In: Weaver, Kent e Rockman, Bert A. (eds.). *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington: The Brookings Institution, 1993.

com alteração do Senado, passa a ser concedido apenas aos trabalhadores de baixa renda. Um ponto importante da proposta do governo, o estabelecimento da idade mínima para a aposentadoria por tempo de serviço, foi também rejeitado para os beneficiários do regime geral, mas a mesma exigência foi aprovada para o funcionalismo público.

Algumas das medidas que cortavam benefícios foram aprovadas; de maneira geral, porém, haviam sido rejeitadas na Câmara e alteradas pelo Senado. Nesses casos, a atuação do Senado foi no sentido de introduzir regras de transição e alguns mecanismos redistributivos. Vale ressaltar que as estratégias de diferir os custos dos cortes com regras claras de transição e compensar grupos de beneficiários não foram utilizadas pelo governo. Com as alterações do Senado, algumas dessas propostas foram aprovadas no seu retorno à Câmara. A votação em bloco do substitutivo do Senado ajudou em alguns casos, mas em outros foram aprovadas propostas mesmo quando votadas por meio de DVS, como as da extinção da aposentadoria especial de professor universitário e exigência de comprovação de tempo efetivo e exclusivo em funções de magistério para os professores de primeiro e segundo grau; a exigência de que, no período de dois anos após a promulgação da reforma, os fundos de pensão ajustem atuarialmente seus planos e seus ativos e que estabeleçam paridade entre a contribuição dos empregados e dos patrocinadores, o que afeta principalmente os fundos de pensão das empresas públicas, que contam com considerável participação de recursos públicos.

Merece destaque ainda o fato de que as tentativas de introduzir medidas de natureza distributiva, com custos difusos e benefícios concentrados, classificadas por Arnold como "*politically attractive policies*", foram poucas e não lograram apoio. Da mesma forma, as tentativas da oposição de alterar o formato do sistema previdenciário não tiveram sucesso. A rejeição dessas medidas, no caso de emenda constitucional, não se dá por inércia. Ao contrário, requer esforço por parte dos que a defendem, pois precisam manter o *quorum* para sua rejeição.

Houve, porém, algumas exceções. Propostas que afetavam interesses imediatos do funcionalismo público foram aprovadas, como a da proibição de acúmulo de rendimentos de aposentadoria com remuneração de cargos públicos — exceto professores e médicos e cargos eletivos ou em comissão declarados por lei como de livre nomeação e exoneração — e a da proibição de acúmulo de aposentadorias para o funcionalismo público. Neste caso, por meio de emenda introduzida pelo PT, foi aprovado também um teto para o acúmulo de aposentadorias. Aprovou-se ainda a exigência de tempo mínimo de dez anos no serviço público e de cinco anos no cargo para fins de aposentadoria.

Por tudo isso, as dificuldades que o governo vem enfrentando na reforma da previdência não podem ser creditadas aos problemas institucionais usualmente invocados. Surpreendentes não são as dificuldades em formar a maioria exigida ou mesmo a não-obtenção dessa maioria por pequenas margens de votos, mas sim o fato de que, sob tais condições

Samuels, David J. e Abrucio, Fernando. *The new politics of the governors: Subnational politics and the Brazilian transition to democracy*. Paper apresentado ao Meeting of the International Political Science Association, Seul, 1997 (mimeo).

Sartori, Giovanni. "Nem presidencialismo, nem parlamentarismo". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebap, n° 35, março de 1993: 3-14.

Shugart, Matthew e Carey, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Sinclair, Barbra. "Party leadership and policy change". In: Wright Jr, G., Rieselbach, L. e Dodd, L. *Congress and policy change*. New York: Agathon Press, 1986.

Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen e Longstrech, Frank (eds.). *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Tsebelis, George. "Processo decisório em sistemas políticos: Veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(34), 1997.

institucionais, o governo ainda tenha conseguido arregimentar cerca de trezentos votos favoráveis a medidas que afetam diretamente interesses imediatos de grupos altamente organizados e com considerável poder de mobilização, bem como interesses potenciais de amplas camadas da população.

Vale ressaltar, por último, que fidelidade partidária e incremento da *accountability* não são panacéias. Pierson e Weaver (1993) apontam que, em 1979, depois de uma importante vitória eleitoral, o novo governo conservador inglês pretendia iniciar uma reforma no sistema previdenciário. O primeiro projeto, promovendo mudanças radicais no sistema vigente, encontrou tal resistência dos *members of Parliament* do disciplinado e ideologicamente consistente Partido Conservador que o governo se viu coagido a retirá-lo do Parlamento. Proposta bem menos ambiciosa foi reapresentada e a reforma encontrou-se finalmente aprovada cerca de seis anos depois da primeira tentativa. Contendo fortes incentivos e longas regras de transição, só virá a produzir os efeitos desejados a partir do ano 2000. E isto ocorreu em um sistema político que combina parlamentarismo e bipartidarismo, fórmula institucional que, para muitos, é garantia de governabilidade. Os resultados logrados pelo governo brasileiro, sob presidencialismo, multipartidarismo e federalismo, não foram radicalmente diversos dos obtidos pelo governo inglês.

Recebido para publicação em
28 de junho de 1998.

Argelina C. Figueiredo é professora do Deptº de Ciência Política da Unicamp e pesquisadora do Cebap. Fernando Limongi é professor do Deptº de Ciência Política da USP e pesquisador do Cebap. Publicaram nesta revista "O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?" (nº 47).

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 51, julho 1998
pp. 63-90
