

Veto Players and the Production of Policy Reforms in Brazil
(Veto Players e a Produção de Reformas no Brasil)

Daniel Duarte Guedes de Andrade
Universidade Federal de Pernambuco

Draft
Dec. 30th 2006
Please ask the author for a more recent version

The author would like to thank Simone Diniz and Flavio Rezende for helpful critique. A previous version of this paper was presented at the II Seminário de Ciência Política da UFPE, Recife, Nov. 29th – Dec. 01st 2006. The following text is in Portuguese.

Veto Players e a Produção de Reformas no Brasil.

*Daniel Duarte Guedes de Andrade*¹
Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

Este paper oferece um modelo de veto players que tenta explicar o singular processo de iniciativa de reformas na administração do PT. O modelo pretende demonstrar como a administração Lula teve maiores chances de conseguir ver aprovadas importantes reformas no Congresso entre 2003 e 2005. A explicação se baseia na idéia de que o novo governo teve de lidar com fortes pressões por reformas, que vieram com a mudança no poder, e que eram apoiadas pela coalizão de oposição. O governo agiu estrategicamente, criando condições políticas para prosseguir com as reformas, como no caso da reforma da previdência. Por que no governo Lula as chances de se promover essas reformas eram maiores? Usando um modelo de teoria dos jogos para explicar a produção dessas reformas, o autor pretende mostrar que isso foi possível devido à alteração das preferências do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 2002, comprometendo-se com as reformas. Esta explicação sugere que o acordo entre o PT e outros partidos políticos importantes no cenário brasileiro quanto às reformas foi possível devido à mudança do PT em suas posições, o que permitiu aos veto players partidários chegarem a um acordo sobre as reformas, aumentando, assim, a possibilidade de se promovê-las.

Palavras-chave: reforma política, veto players partidários, política comparada, Brasil.

INTRODUÇÃO

Ao longo da década de 1990, importantes iniciativas de reforma do Estado foram feitas no Brasil. A Constituição brasileira de 1988, entretanto, constituir-se-ia em obstáculo às reformas, que se deram principalmente no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995/2002). No texto constitucional de 1988, além das matérias constitucionais clássicas, foram constitucionalizados vários dispositivos representando interesses particularistas e a desconstitucionalização desses dispositivos imporia custos concentrados, gerando resistências dos grupos beneficiários do status quo (Melo 2002, p. 75). No caso brasileiro, deve-se também levar em conta o ambiente financeiro desfavorável e os problemas fiscais do Estado, que levariam os atores envolvidos nas reformas a adotar uma estratégia cautelosa, evitando riscos e, assim, não propondo reformas abrangentes. Ademais, a reforma se passaria em um ambiente democrático, onde os atores políticos poderiam resistir às mudanças (Melo 2004, pp. 186 e 195).

A Constituição brasileira está classificada dentre as Constituições rígidas, isto é, aquelas que requerem processos legislativos mais dificultosos do que o existente para a edição das demais espécies de normas (Moraes 2001, p. 37). Para que a Constituição de 1988 seja alterada, é preciso que a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) seja aprovada por maioria qualificada de três

¹ Aluno do Mestrado do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco

quintos dos parlamentares de ambas as Casas do Congresso Nacional e em dois turnos de votação.

Esses dois mecanismos, o bicameralismo e a maioria qualificada, aumentam o número de *veto players* e, conseqüentemente, a estabilidade política² (Tsebelis 2000 e 2002). Para barrar uma reforma constitucional, bastam dois quintos mais um voto em qualquer um dos turnos de votação e em qualquer uma das Casas. Assim, para que haja mudanças significativas no status quo, é necessário o entendimento entre os principais partidos políticos, que poderiam tentar se comportar como *veto player* (VP), quer possuindo votos suficientes para impedir a reforma, quer coligando-se pontualmente com outros partidos para a impedir.

Este *paper* se propõe a explicar por que as reformas do Estado sob o governo Lula teriam maiores chances de serem aprovadas do que durante o governo FHC. Sustentamos que a mudança das preferências do Partido dos Trabalhadores em 2002 possibilitou uma margem maior para acordos entre os principais partidos políticos brasileiros, reduzindo a probabilidade de que partidos importantes tentassem se comportar como VP e barrassem as propostas reformistas. Somado a isso, temos que o PT, na Carta ao Povo Brasileiro e em seu programa de governo, fez estrategicamente a promessa de continuar com as reformas de mercado e com a responsabilidade fiscal (PT 2002; Silva 2002) para acalmar os mercados financeiros internacionais, tornando-o, assim, no maior interessado em proceder às reformas.

Analisaremos neste *paper* a reforma da previdência de 2003, reforma esta que permite ver claramente como os efeitos da mudança das preferências do PT alteraram as características do jogo político. A proposta de reforma da previdência de FHC (PEC 33/95), que resultaria na Emenda Constitucional (EC) n.º 20, foi apresentada em abril de 1995 e só foi parcialmente aprovada em dezembro de 1998. Sua trajetória foi errática, o governo sofreu significativas derrotas na Comissão de Constituição e Justiça e no Plenário da Câmara e, ao final, dispositivos existentes não foram reformados (Melo 2002, p. 146). A proposta de Lula (PEC 40/03), por sua vez, foi apresentada em agosto de 2003, tramitou de maneira assaz tranqüila e foi promulgada pelo Congresso Nacional como EC n.º 41 em 19/12/2003.

Nosso estudo se concentrará nos partidos atuantes no Congresso, principalmente no do PT e do PSDB. Para simplificar nossa explicação, consideraremos os partidos como disciplinados e ideologicamente consistentes³. Assumiremos que no governo FHC há duas coalizões: uma encabeçada pelo PT e a outra pelo PSDB, ambas igualmente disciplinadas e consistentes⁴. Consideraremos o mesmo em relação ao governo Lula. Embora na reforma de 2003 o PFL tenha orientado sua bancada a votar contra a reforma da previdência, foi observado grande apoio à reforma entre seus parlamentares. Já no PSDB, que era a favor da reforma, muitos parlamentares votaram contra. Mesmo no partido governista houve dissidência. No nosso estudo, consideraremos que no governo Lula os partidos também foram disciplinados. Essa simplificação não prejudicará a nossa análise e a nossa constatação que a reforma só foi possível por causa da concordância dos VPs, algo que só foi possível graças ao apoio que o governo encontrou em setores da oposição.

² Tsebelis entende estabilidade política (*policy stability*) como a impossibilidade de mudanças significativas no status quo (Tsebelis 1999, p. 591; 2000, p. 464; 2002 p. 21)

³ Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, citados por Melo (2002, p. 18; e 2004, p. 193), coletaram evidências que apontaram para elevados índices de disciplina partidária e de consistência ideológica entre os partidos políticos.

⁴ Santos (2002) nos mostra que, durante o primeiro mandato de FHC, o PFL, o PMDB, o PSDB, o PTB e o PPB se uniram em 79,4% das votações nominais para derrotar o PT e o PDT nas reformas constitucionais, confirmando sua hipótese de que as coalizões de apoio ao presidente, a partir da Constituição de 1988, se formam em torno de uma estrutura partidária consistente (Santos 2002, pp. 246 a 249)

Por parcimônia, não consideraremos a bicameralidade do Congresso. Levaremos em conta apenas o Senado. A escolha dessa Casa se deve ao fato que a reforma de 2003 originou-se na Câmara e foi o Senado quem deu o último movimento nesse processo. A Casa federativa é um VP *institucional*, porque está previsto na Constituição e é um VP *coletivo*, porque vários atores interagem para a formação de suas decisões, e a decisão final sobre a reforma da previdência coube ao Senado. Uma maioria qualificada de três quintos dos senadores era necessária para que houvesse a concordância desse VP com a reforma. A obtenção dessa maioria dependerá da interação entre os atores individuais, agrupados em partidos políticos. Dois desses partidos, o PSDB e o PT, serão fundamentais para a aprovação da reforma da previdência, como veremos adiante.

A existência de dois turnos de votação é um fator adicional de dificuldade para aprovação de uma PEC. Como a rejeição da proposta em apenas um dos turnos já basta para que ela seja derrubada, não levaremos em conta essa exigência dos dois turnos de votação. Basta a defecção de qualquer um dos partidos que tenha quantidade de votos necessária para a obtenção da maioria qualificada, em qualquer um dos turnos de votação, e o Senado exercerá seu poder de veto sobre a reforma. Desta forma, nosso estudo não será prejudicado por essa simplificação.

O artigo será estruturado em quatro partes. Na primeira parte, faremos uma breve exposição da teoria dos *veto players* de Tsebelis, mais especificamente no que interessa ao estudo do Senado, e abordaremos como a exigência de uma maioria qualificada influi sobre a produção de políticas significativas que permitiriam a saída do status quo, ou seja, a reforma. As reformas constitucionais no Brasil são mais suscetíveis de sofrer veto porque requerem maioria qualificada para a modificação dos dispositivos constitucionais.

Na segunda parte, falaremos da mudança nas preferências do PT e sua importância para o andamento do processo de reformas. Mostraremos como a Carta ao Povo Brasileiro e o programa de governo de Lula apresentado em 2002, assim com outros fatos, aumentaram significativamente a possibilidade de produção de reformas.

Na terceira parte, procuraremos demonstrar através de um modelo de jogo como se dava a interação entre governo e oposição durante o mandato de FHC e como passou a ser essa interação após a mudança nas preferências do PT e a eleição de Lula em 2002. Verificaremos que a interação ocorrida entre governo e oposição na administração FHC e a interação sob a administração Lula guardam significativas diferenças. Essas diferenças serão percebidas nos conjuntos de estratégias dos dois partidos-chaves, PT e PSDB, e em seus payoffs. Na quarta parte, veremos como foi a votação da PEC 67⁵ no Senado e como ela se enquadra dentro do modelo proposto.

VETO PLAYERS E A PRODUÇÃO DE REFORMAS CONSTITUCIONAIS

Na definição de Tsebelis, *veto players* são atores individuais ou coletivos cujo consentimento é necessário para uma mudança no status quo⁶ (Tsebelis 2002, p. 19). Eles podem ser *institucionais*, quando a Constituição de um país concede a um ator singular ou coletivo a qualidade de VP, ou *partidários*, quando são gerados, devido ao jogo político, dentro de um VP institucional. Também podem ser *singulares* ou *coletivos*.

⁵ Na Câmara dos Deputados era a PEC nº 40/2003

⁶ Tradução do autor. No original, “*Veto players* are individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo.”

O Presidente da República é um VP institucional e singular. O exercício do poder de veto é feito por uma só pessoa. Quando o Presidente veta um projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, ele está exercendo seu papel como VP. Entretanto, caso o Presidente exerça seu poder de veto, Senado e Câmara, em sessão conjunta do Congresso Nacional, conhecerão do veto do Presidente e deliberarão sobre ele. No caso de reformas constitucionais, o Presidente não pode atuar como VP porque o processo de emenda à Constituição é um exercício do poder constituinte derivado reformador, cujo titular é o Congresso Nacional, não havendo necessidade de sanção ou possibilidade de veto presidencial. (Moraes 2001, p. 531).

Já a Câmara dos Deputados e o Senado são VPs também institucionais mas, ao contrário do Presidente, coletivos. O exercício do poder de veto dessas casas será o resultado da interação de vários atores singulares. No legislativo bicameral brasileiro, tanto o Senado quanto a Câmara agem como VP ao rejeitar um projeto originário da outra Casa, previamente aprovado em sua casa de origem.

Antes de explicarmos como os VPs coletivos decidem e a problemática das reformas constitucionais, é necessário introduzir o conceito de *winset* do status quo. O *winset* do status quo é “o conjunto de políticas que podem substituir o atual status quo”⁷ (Tsebelis 2002, p. 21). Quanto maior a quantidade de VPs e a distância ideológica entre eles, o *winset* do status quo diminui, a estabilidade política aumenta e menor será a probabilidade de mudanças políticas significativas. (Tsebelis 1999, 2000 e 2002).

Os VPs coletivos podem decidir por maioria simples, maioria qualificada ou por unanimidade. A estabilidade política, isto é, a dificuldade de se sair do status quo, aumenta quando a regra de *decision-making* passa de maioria simples para maioria qualificada e de maioria qualificada para unanimidade. (Tsebelis 2002, p. 41).

Como as reformas constitucionais no Brasil requerem maioria qualificada, passaremos a ela. A exigência de decisão por maioria qualificada ao invés de maioria simples aumenta o número de VPs porque ela introduz uma restrição adicional, qual seja, fazer com que maiorias simples não mais sejam suficientes para a tomada de uma decisão (Tsebelis 2002, p. 141). Maiorias qualificadas impõem restrições adicionais ao *winset* do status quo, fazendo-o diminuir. A introdução de um *threshold*, bem como o seu aumento, da maioria qualificada fará com que a concordância de *decision-makers* adicionais seja necessária para uma mudança no status quo. Isso também acarreta uma diminuição no *winset* do status quo. Se com esse aumento do *threshold* a estabilidade política não aumentar também, ela no mínimo permanecerá inalterada. A teoria dos *veto players* prevê normativamente que altos *thresholds* para maiorias qualificadas causarão maior estabilidade política, isto é, menor possibilidade de mudanças significativas no status quo. (Tsebelis 2000, pp. 450 e 464; e 2002, pp. 54 e 151).

As instituições estão localizadas em algum ponto entre maior possibilidade de mudança e maior estabilidade. As instituições que promovem a estabilidade farão com que a saída do status quo seja mais difícil (Tsebelis 2000, p. 443). As Constituições se enquadram em um ponto mais próximo a este segundo tipo de instituição. Tsebelis dá o exemplo da Constituição americana, conscientemente desenhada para promover a estabilidade (Tsebelis 2000, pp. 443 e 469). Idem no caso da brasileira, com sua rigidez para mudanças, requerendo um processo legislativo mais solene e difícil do que o exigido para a edição das demais normas (Moraes 2001, p.37). Sistemas políticos podem requerer estabilidade em uma área e *decisiveness* em outra, como nas relações exteriores. Essas necessidades não podem ser acomodadas em um mesmo sistema de VPs. Assim,

⁷ Tradução do autor. No original, “The winset of the status quo is the set of policies that can replace the existing one.”

pode haver uma compartimentalização das instituições. Enquanto que no sistema geral há vários VPs, o desenho institucional pode configurar apenas um VP em áreas nas quais a *decisiveness* é requerida *ex ante*, como no caso de um banco central independente decidindo sobre a política monetária (Tsebelis 2000, p. 469).

As Constituições são regras de ordem superior que ordenam como será a mudança nas outras regras inferiores, são regras que delimitam o quadro em que os atores se moverão (Tsebelis 1998, pp. 98 e 99). As Constituições, segundo Melo (2002), são as regras do jogo, uma pré-condição para a vida política democrática, que permite economia nos custos de transação, reduz incertezas, assegura a previsibilidade dos atores, alarga o horizonte do cálculo político e, assim, amplia incentivos para que se tomem decisões que trazem benefícios coletivos com retorno a longo prazo (Melo 2002, p. 34). Quando a Constituição é criada pelo poder constituinte originário, ela reflete o momento de sua criação. Contudo, ela traz em si a previsão de como se dará as modificações em seu texto pelo poder constituinte derivado, a fim de não petrificar o conjunto de relações sociais existente no momento de sua elaboração e se tornar um óbice às mudanças sociais.

A constitucionalização de regras materialmente não constitucionais reflete a importância atribuída a esses dispositivos pelo poder constituinte. Ao serem incluídas na Constituição, essas normas gozarão da proteção do procedimento legislativo de emenda à Constituição, mais rígido e solene do que o procedimento legislativo ordinário. Isso retira do legislador ordinário o poder de dispor sobre essas normas elevadas à categoria de constitucionais, que só poderão ser alteradas pelo poder constituinte derivado.

A Constituição brasileira, para ser emendada, requer maioria qualificada de três quintos dos parlamentares de ambas as Casas do Legislativo e em dois turnos de votação em cada Casa. Como já foi visto, a exigência da maioria qualificada promove a estabilidade política. Atingir essa maioria qualificada requer a coordenação dos parlamentares, a solução de problemas de ação coletiva, a interação dos partidos políticos. Antes de passarmos para o estudo dos atores partidários na próxima seção, é importante discorrermos sobre os VPs partidários a fim de que possamos entender a diferença nas relações entre governo e oposição nas reformas feitas sob o governo FHC e sob o governo Lula.

Tsebelis (2002) chama de *veto players partidários* “os *veto players* que são gerados dentro dos *veto players* institucionais devido ao jogo político”⁸ (Tsebelis 2002, p. 79). Se o Senado, casa que estamos considerando no nosso estudo, fosse controlado por um partido coeso e qualquer lei para ser aprovada precisasse do apoio desse partido, o Senado seria o VP institucional, ao passo que esse partido seria o VP partidário (Tsebelis 2002, p. 19). Enquanto se espera que a quantidade de VPs institucionais seja constante, posto que prevista na Constituição, a quantidade de VPs partidários depende do jogo político. Se um partido não consegue sozinho manter a maioria e se coliga com um outro partido para conseguir a maioria, dessa forma controlando a Casa, teremos agora dois VPs partidários dentro do VP institucional. (Tsebelis 2002, p. 79).

O Brasil possui um sistema multipartidário e esse tipo de sistema usualmente leva a governos de coalizão (Tsebelis 2002, p. 92). Santos (2002) caracteriza o presidencialismo de coalizão como um sistema que combina presidencialismo com representação proporcional de lista aberta e um sistema parlamentar fragmentado. Isso leva o chefe do Executivo a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos para obter em troca apoio da maioria do

⁸ Tradução do autor. No original, “I will call *partisan veto players* the veto players who are generated inside institutional veto players by the political game.”

Congresso (Santos 2002, p. 237). A Constituição de 1988, segundo esse autor, criou incentivos para que as coalizões de apoio ao presidente se formassem em torno de uma estrutura partidária consistente, passando o êxito do governo a depender do apoio partidário e não de alianças *ad hoc*. (Santos 2002, p. 246).

Nos governos parlamentaristas, o gabinete é colegiado, enquanto que no presidencialismo ele é unipessoal. O gabinete presidencialista não precisa de maioria no Legislativo para permanecer no poder, mas precisa dessa maioria para poder aprovar projetos de lei. Caso o partido governista não consiga a maioria parlamentar, é provável que tente obter essa maioria através de um gabinete de coalizão. Em relação a esse apoio do Legislativo, o gabinete presidencial pode ser minimamente vitorioso, de ampla maioria ou de minoria. (Lijphart 2003, pp. 116, 117, 129 e 130)

Nos gabinetes minimamente vitoriosos, o governo coincide com a maioria do parlamento e não se espera desacordos significativos entre governo e parlamento acerca de assuntos importantes. Os projetos aprovados pelo legislativo serão próximos ao que foi apresentado pelo governo. Entretanto, cada um dos partidos no governo é um VP (Tsebelis 2002, p. 94 e 114).

Os gabinetes de ampla maioria são aqueles em que muitos partidos participam do gabinete mas nem todos eles são necessários para uma votação específica. Esses partidos são politicamente VP, mas não numericamente, posto que alguns deles podem ser ignorados e mesmo assim se obter a maioria necessária para aprovar uma lei. Entretanto, mesmo que possam ser “descartados” em uma votação particular, Tsebelis diz que os partidos da base governista devem ser considerados como VPs do mesmo jeito porque há custos políticos e partidos insatisfeitos podem deixar o governo (Tsebelis 1999, p. 594; 2000, p. 458; 2002, pp. 95, 96 e 114).

Governos de minoria requerem o apoio de outros partidos para formar uma maioria parlamentar. Se esse partido estiver locado mais ao centro de um *continuum* político esquerda – direita, ele pode ser parte de diversas maiorias parlamentares e manejar para mover o status quo em direção ao seu *winsset*, posto que ele pode se apoiar ora em um, ora em outro aliado a fim de formar maioria necessária para aprovar diferentes leis. O controle da agenda parlamentar lhe dá uma vantagem adicional para mudar o status quo da forma que preferir e, assim, ter seu programa aprovado pela Legislatura⁹ (Tsebelis 1999, p. 594; 2002, pp. 97, 98 e 114).

No caso dos legislativos bicamerais, Tsebelis faz uma importante observação: “Se uma certa coalizão controla a maioria em uma câmara mas não na outra, então os partidos necessários para formar a maioria na segunda câmara têm que ser considerados como *veto players* adicionais (...) quer esse novo *veto player* esteja incluído na coalizão governista (...) quer não”¹⁰ (Tsebelis 2002, p. 145).

A coalizão governista de FHC contava no começo da 50ª Legislatura (1995/1999) com 377 deputados, ou 73,5% do total¹¹, maioria suficiente para aprovar uma PEC. No Senado, a base

⁹ Usando seu poder de agenda, ele pode estabelecer a ordem de votação e ora apoiar-se em um, ora em outro partido, a fim de obter o resultado desejado.

¹⁰ Tradução do autor. No original, “If a certain coalition controls the majority in one chamber but not in the second, then the parties required to form a majority in the second chamber have to be considered additional veto players (...) whether the new veto player is included in the government coalition (...) or not.”

¹¹ Fonte: Melo e Anastasia, 2005, p. 311

governista formada pelo PSDB, PFL, PMDB, PP e PTB contava com 63 senadores¹², ou 77,7% do total. Em ambas as Casas o governo tinha votos suficientes para a aprovação de uma PEC.

A coalizão de sustentação do governo Lula na 52ª Legislatura (2003/2007) tinha 376 deputados¹³, cerca de 73% do total da Câmara. Isso dava ao governo maioria suficiente para ver aprovada uma PEC nessa Casa legislativa. Contudo, no Senado, a base do governo Lula, formada pelo PT, PSB, PMDB, PPS, PL e PTB, quando da votação da PEC 67 somava 47 senadores¹⁴, ou 58% do total de senadores. Essa quantidade não garantia ao governo a maioria qualificada necessária de três quintos para a aprovação da. Conseguir pelo menos mais um voto seria preciso.

Em sua relação com o Senado, FHC lidou apenas com VPs partidários, como visto acima. A coalizão governista possuía a maioria qualificada para aprovar suas propostas de reformas. Bastaria manter a unidade da base governista no Senado e ele não atuaria como VP.

Lula, por sua vez, não teve essa mesma facilidade com o Senado. A sua aliança governista não controlava a maioria necessária para aprovar uma PEC, ou seja, o resultado da votação no Senado poderia ser um veto à proposta. O governo Lula, além de cuidar da coesão de sua base, precisaria do apoio da oposição para poder passar reformas constitucionais. A não ser que a coalizão que propugna pela reforma possua os 49 votos senatoriais constitucionalmente requeridos pela maioria qualificada de três quintos dos membros, o apoio da outra coalizão é imprescindível.

Melo e Anastasia (2005) afirmam que para se entender porque a performance de Lula no processo de reforma da previdência foi melhor que a de FHC, é preciso que se leve em conta a relação governo – oposição. Lula contou com o apoio formal do PSDB e com o de parte expressiva da bancada do PFL. (Melo e Anastasia 2005, p. 314). Esse apoio da oposição ao governo seria fundamental para o andamento da reforma. A oposição poderia ter se comportado como *veto player*, impedindo a aprovação da PEC 67 no Senado. Mas essa alternativa não estava, de todo, disponível. Nas próximas seções, veremos por quê.

MUDANÇAS DE PREFERÊNCIAS E A POSSIBILIDADE DE REFORMAS

Nesta seção, veremos como mudanças endógenas nas preferências do PT aumentaram a possibilidade de promoção de reformas no Brasil. Tsebelis (1998) propõe que a teoria da escolha racional é a mais adequada para a abordagem de um subconjunto de comportamentos que envolve situações nas quais os atores interagem sob regras precisas e conhecidas, e têm suas identidades e objetivos estabelecidos. Ele assume que os atores políticos adotam o comportamento prescrito pela escolha racional (Tsebelis 1998, p. 44). Não é nossa intenção adentrar na teoria da escolha racional; faremos apenas o suficiente para compreendermos a mudança nas preferências do PT.

¹² Fonte: site do Senado Federal. “Senadores (as) Titulares na 50ª Legislatura – ordenados por Nome”. Disponível na internet em http://www.senado.gov.br/sf/senadores/senadores_legislaturas.asp?legis=50&o=1&u=*&p=*, acessado em 16.11.2006.

¹³ Fonte: Agência Câmara de Notícias (2003). “Base do Governo reúne 376 deputados”. Disponível na internet em <http://www.camara.gov.br/internet/agencia/materias.asp?pk=44043>, acessado em 16.11.2006.

¹⁴ Fonte: DIAP. “PEC 67/03 - Votação 2º turno - 16/12/2003”. Disponível na internet em <http://www.diap.org.br/reformas/pec40.asp>, acessado em 10.11.2006. Na contagem dos senadores governistas, estamos incluindo a senadora Heloísa Helena, que ainda pertencia ao PT à época da reforma da previdência. Conquanto ela tenha votado contra, estamos considerando os partidos como disciplinados.

No enfoque da escolha racional, os atores têm suas preferências, hierarquicamente ordenadas, e procuram maximizar sua utilidade dentro das condições objetivas com as quais se defrontam, buscando eficientemente a consecução de seus fins através dos meios disponíveis (Rua 1998). É impossível para um ator racional ter preferências que sejam intransitivas ou contraditórias, pois isso violaria uma das exigências fracas da racionalidade¹⁵. Entretanto, isso não significa que as preferências não possam mudar ao longo do tempo ou com o contexto (Tsebelis 1998, p. 39). Assim, se hoje um ator prefere “Não A”, em um outro momento ou contexto ele poderá preferir “A” sem que esteja violando essa exigência da racionalidade.

Nascido em ambiente esquerdista no contexto específico do fim da ditadura militar e da democratização, o partido estruturou-se sobre crenças socialistas e democráticas. O PT estruturou suas ações orientando-as conscientemente para seus valores socialistas e levando em consideração os meios disponíveis na busca de seus fins. Ao longo da década de 1990, contudo, o partido passaria por mudanças.

Samuels (2004) estudou a transformação pela qual passou o PT, identificando os fatores que influenciaram. Em seu começo, o PT agrupava sindicalistas, intelectuais de esquerda, artistas, setores da Igreja Católica ligados à teologia da libertação, movimentos sociais, marxistas de várias tendências. Era um partido de massas, mas não um partido populista. Era um partido de esquerda, comprometido com a construção de uma sociedade socialista, mas sem se identificar com uma corrente socialista particular. A partir de 1995, diz esse autor, o PT começou a se mover para o centro. Isso se deveu ao sucesso do partido nas eleições para governos a nível subnacional. Ao invés de se comportar meramente como um partido de oposição no Congresso, o PT se viu obrigado a confrontar a realidade de lidar com demandas, de resolver problemas do dia-a-dia, de mostrar sua competência administrativa. O PT se viu *accountable* a um eleitorado mais amplo e precisava prestar maior atenção às preferências e demandas dos eleitores. O PT percebeu a importância dos resultados e teve de aprender a governar, ao invés de somente criticar.

Para se compreender as mudanças que ocorreram dentro do PT, segundo Samuels (2004), as instituições internas do partido, como pluralismo ideológico, aceitabilidade de novas idéias, possibilidade de mudança da facção na direção do partido via eleições, *accountability* das lideranças, permissão para dissidências, dentre outras, são fundamentais. As mudanças nas preferências, segundo o mesmo autor, foram possíveis devido ao sucesso das administrações petistas, que fortaleceu os moderados dentro do partido. Estes se saíram melhor nas eleições. Muitos líderes radicais também passaram a adotar posições mais moderadas após terem de lidar com a realidade de governar. As “tendências” moderadas do partido ganharam espaço e mudanças nas preferências seriam possíveis.

O segundo mandato do presidente FHC foi afetado pela crise de 1999, uma crise exógena, mas que repercutiu no Brasil e obrigou o governo a abandonar o sistema de bandas cambiais, permitindo que a moeda se desvalorizasse. A popularidade de FHC caiu junto. Hunter e Power (2005) apontam quatro pilares sobre os quais a vitória eleitoral de Lula em 2002 repousou: a crítica do PT às reformas econômicas de FHC. As eleições de 2002 se constituíram, também, em um referendo sobre o governo FHC e o PT era o beneficiário natural da rejeição às políticas econômicas da era FHC. O segundo pilar foi a crítica do PT aos programas sociais do governo FHC. O PT acusava o governo de ter um “financismo obsessivo”, preocupado apenas com a reforma do Estado, a defesa do câmbio e a austeridade fiscal. Isso apartava recursos que deveriam

¹⁵ As três exigências fracas da racionalidade, que asseguram a coerência interna entre preferências e crenças, para Tsebelis são: impossibilidade de crenças ou preferências contraditórias, impossibilidade de preferências intransitivas e obediência aos axiomas do cálculo de probabilidades. (Tsebelis 1998, p. 38)

ser investidos no social, e o PT propunha uma “inversão de prioridades”, dando-se primazia à educação, saúde e reforma agrária. O terceiro pilar era a reputação gozada pelo PT como partido da ética, que não praticava a *politics as usual*. O quarto pilar era a imagem do então candidato Lula e sua trajetória pessoal. (Hunter e Power 2005, pp. 128 a 130).

A perspectiva da eleição de Lula em 2002 causou inquietação nos mercados financeiros. O PT, com seu histórico de partido socialista e que ao longo da década de 1990 condenara sistematicamente as reformas de mercado e o ajuste fiscal, agora poderia se tornar governo. A moeda se desvalorizava rapidamente e a ameaça de uma séria crise econômica no caso da eleição de Lula. Com chances reais de vitória, era preciso que o PT acalmasse os mercados e obtivesse a simpatia de setores mais à sua direita na sociedade. Movendo-se estrategicamente, o PT se aliou ao PL, entregando a Vice-Presidência ao empresário José Alencar, e também fez a promessa formal na “Carta ao Povo Brasileiro”, assinada por Lula, de continuar com as reformas estruturais, respeitar os contratos e obrigações assumidas pelo país, manter o controle da inflação, procurar o equilíbrio fiscal com um meio para o crescimento econômico do país e de preservar o superávit primário. Mas isso tudo sem abrir mão da tradicional preocupação com as políticas sociais (Silva 2002).

As mudanças nas preferências do PT não foi algo que aconteceu de um momento para outro. Como Samuels mostra em seu estudo, o PT em 1982 tinha o objetivo de construir uma sociedade socialista; em 1993 ele reafirma seu caráter socialista; em 1997 ele define seu socialismo como uma “revolução democrática”, com uma ênfase maior no aspecto político do que no econômico do socialismo; em 1998 sequer a menção à transição para uma sociedade socialista foi mencionada na plataforma eleitoral de Lula; e, em 2002, o PT adota sua plataforma mais moderada, a ponto de haver grandes similaridades com o programa econômico de FHC (Samuels 2004, pp. 1000 a 1004). Tampouco seriam essas mudanças algo insólito. Partidos de esquerda em todo o mundo haviam revisto suas posições. Ademais, o PT é composto por várias “tendências”, que iam de extrema-esquerda a centro-esquerda, e as mais próximas ao centro se tornaram hegemônicas no partido. Ainda que esse movimento tenha sido pragmatismo para vencer as eleições de 2002, o PT assumiu um compromisso sério, de difícil retorno.

Com relação às preferências do PT e a reforma da previdência, ele, que defendia a aposentadoria por tempo de serviço sem requisito de idade mínima e a não contribuição de aposentados e pensionistas para o custeio da previdência (PT 1999), aprovou na reforma patrocinada pelo governo Lula em 2003, dentre outras propostas, o fim da aposentadoria proporcional, a instituição de um redutor para aqueles que desejassem se aposentar antes da idade mínima e a instituição da contribuição dos inativos, o que representou gravosas perdas para o funcionalismo do setor público, inativos e pensionistas (Melo e Anastasia 2005, p. 308). Em apenas quatro meses, Lula conseguiu aprovar matérias do governo FHC que ficaram pendentes por anos. Mas não conseguiria fazê-lo sem o apoio decisivo da oposição.

O deslocamento do PT para mais perto do centro ampliou a sobreposição do seu *winset* com o do PSDB, mantidas as preferências deste, possibilitando assim uma margem maior para acordos entre os *decision-makers* do VP coletivo. Isso aumentou a possibilidade de conseguir-se a maioria qualificada necessária para a aprovação da PEC 67 e, conseqüentemente, incrementou as chances de se sair do status quo.

A “Carta ao Povo Brasileiro” pode ser considerada como o marco político desse deslocamento do PT. Ela representa não só uma tentativa de desvencilhar-se de seu passado socialista antimercado e anti-reformas, como também um compromisso político de extrema importância com a reforma do Estado. Na próxima seção, veremos como esse movimento

estrategicamente feito pelo PT influenciou na possibilidade de promoção de reformas ao alterar as características do jogo político no Senado a seu favor.

REPUTAÇÃO, JOGO E REFORMA

O PT construiu ao longo da década de 1990 a reputação de ser um partido contra as reformas do Estado. Adotou uma estratégia não-cooperativa em relação ao governo FHC. Este conseguiu aprovar reformas significativas apoiado em sua maioria parlamentar, dado que o PT era sistematicamente contra, um jogador disciplinadamente não-cooperativo. Conquanto mudanças nas preferências estivessem em andamento dentro do PT, estas só se tornaram explícitas em 2002. A promessa feita por Lula na “Carta ao Povo Brasileiro”, para ser crível, precisaria colocar o governo do PT em uma situação na qual ele se visse compelido a cumpri-la, sob pena de, não cumprindo, ficar em situação pior ou, no mínimo, auferir ganhos menores do que se cumprisse. O *payoff* de cumprir a promessa e continuar com as reformas precisaria ser maior do que o *payoff* de não cumpri-la.

Nesse sentido, o PT tratou de adotar ações que aumentariam o custo do não cumprimento da sua promessa, reforçando assim a credibilidade de seu comprometimento. Como um general que queima pontes que poderiam ser usadas para uma fuga como um sinal de seu comprometimento em não se retirar, tornando assim o custo de tentar escapar quase infinito, o governo Lula reforçou o compromisso assumido na “Carta ao Povo Brasileiro” com ações que antes seriam inconcebíveis pelo partido, tais como a nomeação do ex-presidente do BankBoston Henrique Meirelles para a presidência do Banco Central. Hunter e Power (2005) apontam também a adoção de metas de superávit primário maiores que as do governo FHC; política de salário mínimo tímida e comprometida com o ajuste fiscal, ao invés do tradicional discurso do PT quando na oposição; subordinação dos tradicionais objetivos da política social aos objetivos da política econômica. Ao manter a política econômica do governo FHC, comprometida com reformas de mercado e ajuste fiscal rígido, pondo-a em prática até mesmo de forma mais estrita, o PT ganhou a confiança do mercado internacional, sensível ao seu antigo discurso socialista (Hunter e Power 2005, pp. 130 e 131). Com essas medidas, não continuar com o ajuste fiscal e as reformas significaria jogar o país em uma grave crise econômica, devido à perda de credibilidade que o país teria ante o mercado internacional.

Ao assumir o governo, o PT tratou logo de reafirmar seu compromisso com as reformas. A PEC 40 foi apresentada à Câmara em 30 de abril e em 27 de agosto já havia sido devidamente aprovada em dois turnos de votação e encaminhada ao Senado. A base governista no Senado (PT/PSB/PMDB/PPS/PL/PTB), contava com 47 senadores. Para que a PEC 67 fosse aprovada, mais dois votos eram necessários. O apoio da oposição era, então, imprescindível.

O deslocamento do PT para uma posição mais ao centro alterou o jogo político no Senado. Esse movimento faria com que, na 52^a Legislatura, 76 senadores, ou quase 94% do Senado, fossem potencialmente favoráveis à reforma¹⁶. Além dos 47 da base governista, 28 senadores da oposição eram do PSDB e do PFL, partidos favoráveis à reforma no governo anterior. O PDT, com 5 senadores, era contrário à reforma e um senador¹⁷ que participara da 50^a Legislatura estava sem partido à época da votação da PEC 67, mas fora favorável à reforma em 1998.

¹⁶ Lembremos que estamos considerando os partidos como se fossem disciplinados e que nossa intenção é mostrar como as mudanças no PT aumentaram a possibilidade de acordo para a promoção de reformas.

¹⁷ Sen. Gerson Camata (ES).

Contudo, o PT não foi o único a mudar de posição. O PFL, ao passar para a oposição, também passou a se opor à reforma da previdência, conquanto ele fosse favorável a reformar. Isso não quer dizer, todavia, que o PFL se comportou irracionalmente. Melo e Anastasia (2005) conjecturam que o apoio do PFL, partido de direita, ao PT poderia ser mais prejudicial à sua imagem partidária do que continuar se mantendo no lado oposto ao do PT. (Melo e Anastasia 2005, p. 323). Dessa forma, sem os 17 senadores do opositor PFL, o governo poderia contar com o apoio máximo de 59 senadores. Ainda assim, essa quantidade garantia a maioria necessária para aprovar a PEC 67.

Dos 59 senadores que poderiam formar a maioria qualificada para a aprovação da PEC 67, 11 senadores eram do PSDB. Ao contrário do PFL, o PSDB não se opôs ao programa reformista do PT, programa este que ele mesmo propusera quando no governo. O PSDB construiu uma sólida reputação de partido reformista e se esperaria, então, que ele mantivesse tal comportamento. No caso das reformas constitucionais, a votação é nominal, expondo assim os atores políticos¹⁸. A reputação é um importante mecanismo para assegurar o cumprimento de acordos e para fazer com que as instituições políticas permitam a interação e cooperação entre atores com distintos interesses, em um estável ambiente de trocas e com incerteza reduzida (North 1990, pp. 50 e 55). Também, a reputação é um ativo que pode ser usado para se fazer uma ameaça crível, permitindo ao ator se comprometer com um resultado indesejável caso seja necessário (Axelrod 1984, pp. 153 e 154). A perda desse bem, fazendo oposição ao PT como o PFL fez, era uma estratégia indisponível para o PSDB (Melo e Anastasia 2005, p. 323).

Como já vimos anteriormente, um partido que seja necessário para formar a maioria, mesmo que não faça parte da coalizão governamental, deve ser contado como um VP adicional, além dos partidos integrantes da coalizão. Para que a coalizão encabeçada pelo PT conseguisse a maioria qualificada de três quintos, foi necessário o apoio do PSDB. A coalizão governista no Senado, para a aprovação de uma PEC, assemelhava-se a um governo de minoria, que precisaria do apoio de outros partidos para formar a maioria parlamentar. Por estar, agora, localizado mais ao centro, o PT ocupava uma posição que lhe dava a vantagem de poder contar com o PSDB, ator que compartilhava das mesmas preferências, na formação da maioria necessária para aquela votação específica.

Durante o governo FHC, o PT adotou uma estratégia de não-cooperação. Esta era sua melhor estratégia, posto que sua preferência era status quo > reforma, ao passo que a do PSDB era reforma > status quo. Se as reformas saíam sob o governo FHC, era porque este tinha maioria suficiente para aprovar uma PEC¹⁹. FHC, assegurando sua maioria no Senado e a coesão da base, poderia “passar por cima” da oposição. Lula, como já visto, não podia fazer o mesmo.

Seria razoável que o PSDB na oposição respondesse ao PT com uma estratégia “*tit-for-tat*”²⁰ e agisse não-cooperativamente em resposta ao comportamento prévio do PT? Cremos que não. Se a preferência do PSDB era reforma > status quo e a do PT, agora, também era reforma > status quo, caso o PT oferecesse uma proposta de reforma que estivesse contida dentro do *winset* do PSDB, este não estaria maximizando sua utilidade se se comportasse como VP e barrasse a reforma. Se o PSDB fizesse isso, o PT poderia jogar a culpa do insucesso sobre ele, justo o partido que primeiro propusera a reforma!

¹⁸ Agradeço à Prof^ª. Simone Diniz por esta importante observação.

¹⁹ O substitutivo à PEC 33 foi aprovado em segundo turno no Senado por 54 votos sim contra 13 não. Fonte: Senado Federal.

²⁰ Estratégia em que se coopera num primeiro momento e, na sua jogada subsequente, repete o que o outro jogador jogou previamente.

O que poderia ser um jogo do dilema do prisioneiro repetido entre o PT e o PSDB, caso este último pudesse adotar “*tit-for-tat*” e jogasse “não-cooperar”, devido às mudanças nas preferências do PT, passou a assemelhar-se a um jogo do seguro. Como tanto a coalizão governista quanto o PSDB preferiam reforma > status quo, e como o PT praticamente eliminou a adoção de estratégia que não gerasse reformas ao se impor sérios gravames, o par de estratégias ótimo para os dois jogadores seria (cooperar, cooperar), resultando isso em reformas, posto que a cooperação do PSDB com o governo era necessária para a formação da maioria parlamentar. Já os pares {(não-cooperar, cooperar), (cooperar, não-cooperar), (não-cooperar, não-cooperar)} ocasionariam a manutenção do status quo, ao não se atingir a maioria qualificada, e uma situação de bem-estar inferior para ambos os partidos.

O RESULTADO DA VOTAÇÃO

Neste estudo, nossa intenção é a de mostrar como a mudança nas preferências do PT na campanha de 2002, ampliando a sobreposição de seu *winset* com os dos partidos que faziam parte da base de sustentação de FHC, aumentou as possibilidades de um acordo entre o governo Lula e a oposição. Nós consideramos os partidos como disciplinados, mas estes não são “blocos monolíticos”.

Santos (2002) argumenta que a Constituição de 1988, ao transferir poderes do Legislativo para o Executivo, criou fortes incentivos para que os legisladores se organizassem em partidos minimamente disciplinados. Isso porque o Presidente da República, a partir de 1988, se tornou monopolista na distribuição da patronagem e a melhor resposta dos legisladores foi se agruparem em partidos para aumentar seu poder de barganha frente ao presidente, o que aumentou a disciplina e previsibilidade do comportamento dos legisladores em plenário. Baseamo-nos sobre isso para considerar apenas 9 atores partidários (PT, PSB, PMDB, PPS, PL, PTB, PSDB, PDT e PFL) ao invés de 81 senadores individualmente.

Se os partidos fossem realmente disciplinados, a reforma de 2003 deveria ter sido aprovada por 59 votos, de senadores do PT, PSB, PMDB, PPS, PL, PTB e PSDB e o do senador Camata (sem partido). A oposição, somando os votos do PDT e PFL, deveria ter contado com 22 votos. Entretanto, o resultado real da reforma não foi assim. Ela foi aprovada por 51 votos (8 a menos que o esperado) contra 24 (2 a mais que o esperado). 5 senadores estavam ausentes e um não votou. Dos 51 a favor, 14 foram de senadores do PSDB e do PFL. Dos 24 contra, 6 foram da base governista.

Na base governista, os únicos partidos que apresentaram alta disciplina foram o PSB (3 senadores, todos a favor), PPS (2 senadores, a favor), PL (3 senadores, 2 a favor e 1 ausente). No PTB, 2 senadores votaram a favor e 1 contra. O disciplinado PT apresentou uma defecção, a da senadora Heloísa Helena, enquanto que os outros 13 senadores votaram a favor. No PMDB, 16 senadores votaram “sim” e 4 “não”. O senador José Sarney, presidente da Casa, não votou e um senador estava ausente.

Na oposição, o único partido que contou com alta disciplina foi o PDT (5 senadores, 4 contra e 1 ausente). O PFL, formalmente contrário à reforma, votou dividido: 7 senadores a favor, 9 contra e um ausente. E no PSDB, formalmente a favor, 5 senadores votaram “sim”, 5 senadores “não” e um estava ausente.

Dezoito senadores que votaram a favor do substitutivo à PEC 33 em 1997 ainda estavam no Senado em 2003. Desses 18, 11 mantiveram suas posições²¹. Dos 7 senadores que mudaram de posição, 2 que votaram a favor em 2003 haviam votado contra em 1997²² e 5 que votaram a favor em 1997 votaram contra em 2003²³.

Estes resultados, contudo, não invalidam nosso argumento. Ainda que não considerássemos os partidos como minimamente disciplinados e fossemos estudar o comportamento de 81 senadores individualmente, encontraríamos o mesmo resultado, qual seja, os *winssets* dos senadores governistas e os *winssets* de senadores da oposição se sobrepunham. Desta forma, o governo poderia contar com o apoio da oposição, ou pelo menos de parte dela, para alterar o status quo. Apesar da divisão verificada no PFL e no PSDB, o PT pôde apresentar uma proposta de reforma que estivesse contida dentro dos *winssets* dos partidos e de senadores individualmente. Os senadores que tinham ou mantiveram preferências reformistas, ao invés de fazer oposição, aceitaram acordo²⁴. E isso permitiu que rapidamente se aprovasse a reforma da previdência em 2003.

CONCLUSÃO

Nossa intenção neste paper era mostrar como o governo Lula pôde criar condições para a aprovação da reforma da previdência. Os partidos que compõem a base governista somavam votos necessários para a aprovação de legislação ordinária, mas não o suficiente para formar a maioria qualificada requerida para reformas constitucionais. Nesse sentido, o apoio da oposição era necessário.

O Senado é um VP institucional e coletivo. A formação de sua vontade se dá pela interação de seus atores individuais. Sem algum apoio da oposição, formada pelo PFL, PSDB e PDT, para a construção da maioria qualificada a fim de aprovar a PEC 67, o Senado se comportaria como VP. O governo, para a aprovação de reformas constitucionais, era similar a um governo dividido. Pela teoria dos *veto players*, governos divididos significam que dois VPs possuem preferências significativamente distintas (Tsebelis 1999, p. 592). Entretanto, para a votação da reforma da previdência, o governo Lula pôde contar com o apoio formal do PSDB.

Como vimos, um partido necessário para formação da maioria, ainda que não faça parte da coalizão governista, deve ser considerado como um VP. Para conseguir a maioria qualificada no Senado, os votos do PSDB eram necessários. O PDT se opunha à reforma e o PFL, agora na oposição, passou a opor-se mesmo à reforma que antes apoiara. O PSDB, como visto, estava em uma situação diferente. Os custos de se opor à reforma da previdência eram altos. Não votar pela reforma seria altamente incoerente. Com as mudanças nas preferências do PT, deslocando-se para um ponto mais próximo ao que estava localizado o PSDB, ele pôde oferecer uma proposta de reforma que estivesse também contida no *winsset* do PSDB. Nesse sentido, as promessas formais

²¹ Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), Edison Lobão (PFL/MA), Fernando Bezerra (PTB/RN), Gerson Camata (sem partido/ES), Jefferson Peres (PDT/AM), Leomar Quintanilha (PMDB/TO), Pedro Simon (PMDB/RS), Ramez Tebet (PMDB/MS), Renan Calheiros (PMDB/AL), Romero Jucá (PMDB/RR). O Senador José Sarney (PMDB/AP), favorável, não pôde votar devido ao previsto no art. 51 do Regimento Interno do Senado Federal que lhe confere apenas o voto de desempate no caso de votações ostensivas. Dados levantados pelo autor no site do Senado Federal.

²² Antônio Carlos Valadares (PSB/SE), Eduardo Suplicy (PT/SP). Dados levantados pelo autor no site do Senado Federal.

²³ Jonas Pinheiro (PFL/MT), José Agripino (PFL/RN), Ney Suassuna (PMDB/PB), Osmar Dias (PDT/PR), Romeu Tuma (PFL/SP). Dados levantados pelo autor no site do Senado Federal.

²⁴ Lembrar que os atores são considerados como racionais, maximizadores de utilidade.

feitas pelo PT na “Carta ao Povo Brasileiro” e suas ações no sentido de mostrar sua intenção de cumpri-las, foram fundamentais para o entendimento com PSDB, posto que o PT se comprometeu a continuar com a política adotada pelo PSDB. A promessa petista era crível e a possibilidade de cooperação da oposição era grande. O caminho estava aberto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AXELROD, Robert (1984). *The evolution of cooperation*. New York, Basic Books.
- CAMPBELL, John L. (2004), *Institutional change and globalization*. Princeton, Princeton University Press.
- DUTTA, Prajit. (1999), *Strategies and Games*. Cambridge, The MIT Press.
- FIANI, Ronaldo. (2006), *Teoria dos jogos: para cursos de administração e economia*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Elsevier.
- FUNDENBERG, Drew e TIROLE, Jean. *Game Theory*. Cambridge, The MIT Press.
- HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. (2003), “As três versões do neo-institucionalismo”. *Lua Nova*, no. 58, p. 193-223
- HUNTER, Wendy, POWER, Timothy J. (2005). “Lula’s Brazil at Midterm”. *Journal of Democracy*, vol. 16, n. 3, July 2005, pp. 127 – 139.
- LIJPHART, Arend. (2003) *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. trad. de Roberto Franco. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira
- MELO, Carlos Ranulfo e ANASTASIA, Fátima. (2005), “A Reforma da Previdência em Dois Tempos”. *Dados*, vol. 48, n.º 2, pp. 301 a 332.
- MELO, Marcus André. (2002), *Reformas constitucionais no Brasil – instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura.
- _____ (2004), “Escolha Institucional e a Difusão dos Paradigmas de Política: O Brasil e a Segunda Onda de Reformas Previdenciárias”. *Dados*, vol. 47, n.º 1, pp. 169 a 206.
- MORAES, Alexandre de. (2001), *Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo, Atlas.
- NORTH, Douglass. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Partido dos Trabalhadores. (1999), *Reforma da Previdência, Contribuição de Inativos d Pensionistas e as Propostas do Partido dos Trabalhadores*. (nota técnica). Disponível na internet em <http://www.pt.org.br/assessor/pecprev99.htm>, acessado em 03.11.2006.
- _____ (2002), *Programa de governo 2002*. Disponível na internet em <http://www.pt.org.br>, acessado em 03.11.2006
- RUA, Maria das Graças. (1998), “Escolha Racional e Novo Institucionalismo: Notas Introdutórias”. In Rua, Maria das Graças e Maria Izabel Valadão de Carvalho (orgs) *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília, Editora Paralelo 15
- SAMUELS, David. (2004), “From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers’ Party in Brazil.” *Comparative Political Studies*, vol. 37, n.º. 9, November 2004, pp. 999 – 1024.
- SANTOS, Fabiano. (2002), “Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão”. *Dados*, vol. 40, n.º 2, pp. 237 a 264.
- SILVA, Luís Inácio Lula da. (2002), *Carta ao Povo Brasileiro*. Disponível na internet em <http://www.pt.org.br>, acessado em 03.11.2006.

- TSEBELIS, George (1998). *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. São Paulo, Edusp.
- _____ (1999). Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. *American Political Science Review*, vol. 93, n. 3, September 1999.
- _____ (2000). Veto Players and Institutional Analysis. In *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, no. 4, October 2000, pp. 441 – 474.
- _____ (2002). *Veto Players: how political institutions work*. Princeton, Princeton University Press.

ABSTRACT

Veto Players and the Production of Policy Reforms in Brazil

This paper offers a veto player model that attempts to explain the very intriguing process of major reforms initiatives in the PT administration. The model intends to explain how Lula's administration were able to enhance the approval major reforms in the legislative arena between 2003 and 2005. The explanation is based in the idea that the new government were faced with hard pressure for reforms that came with a strong shift in power in which opposing coalitions had a clear interest in promoting these reforms. The government acted strategically, creating the conditions in the political environment for advancing reforms, as it was the case of social security. Why in Lula government chances of promoting reforms increased? Using a game theory model to explain the production of these reforms, the author wants to demonstrate that they were possible because Lula's Labor Party (PT) altered its set of preferences in the 2002 presidential campaign, compromising itself with the reforms. This explanation suggests that an agreement between PT and other major Brazilian political parties on reforms was now possible due to PT shift in its position; thus, allowing Brazilian partisan veto players to reach a compromise over reforms and enhancing their feasibility.

Key-words: policy reform, partisan veto players, comparative politics, Brazil.