

# Escolha Institucional e a Difusão dos Paradigmas de Política: O Brasil e a Segunda Onda de Reformas Previdenciárias\*

Marcus André Melo

## INTRODUÇÃO

Este artigo discute abordagens atuais sobre mudanças institucionais e inovações em um contexto mundial, fazendo referência específica a processos por meio dos quais paradigmas ou modelos de políticas são adotados por diversos países. O texto trata da questão mais ampla do papel do Estado-nação em uma economia globalizada. A idéia de que há algum tipo de convergência em termos das inovações de política ocorridas em todo o mundo é amplamente reconhecida, tendo sido documentada em grande número de estudos empíricos; não se trata, portanto, de um fenômeno novo (Collier e Messick, 1979). Todavia, tal convergência parece ser resultado da globalização e do crescente papel global desempenhado por organizações internacionais. No passado, os modelos institucionais eram o resultado típico de nações conquistadoras que impunham suas instituições a na-

---

\* Este trabalho foi apresentado originalmente no congresso da International Political Science Association – IPSA, em Durban, em junho de 2003. A tradução do original “Institutional Choice and the Diffusion of Policy Paradigms: Brazil and the Second Wave of Pension Reform” é de Saulo Souza. Sou grato a Celina Souza e Jorge Papadopoulos pelos comentários valiosos a uma versão inicial deste artigo. Cabem aqui as ressalvas habituais.

ções derrotadas, sendo o direito romano e as práticas legais e administrativas britânicas exemplos expressivos. Nos anos 80 e 90, mudanças maciças no papel dos governos conduziram a reformas do Estado no mundo inteiro, sendo estas sugeridas e implementadas em uma vasta gama de setores. Não se pode negar que essas reformas exibiram características similares como resultado, *inter alia*, do papel desempenhado por organizações transnacionais e multilaterais, tais como a União Européia – UE, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos – OCDE, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI. Entretanto, há uma tendência a se enfatizar a homogeneização e a se deixar de lado várias heterogeneidades nas respostas nacionais a essas influências. Tais respostas são modeladas de forma crucial pelas instituições domésticas e por fenômenos de *path dependency*. Este artigo examina não só os fundamentos teóricos das análises correntes sobre os processos de difusão de políticas, mas também como essas explicações têm sido aplicadas a uma área específica de política: a reforma previdenciária. Um estudo de caso da reforma previdenciária no Brasil é apresentado de forma resumida, como ilustração empírica dos argumentos desenvolvidos na discussão teórica.

## EXPLICANDO A MUDANÇA INSTITUCIONAL E A DIFUSÃO DE POLÍTICAS

As reformas de políticas públicas são vistas em diversas contribuições como relacionadas diretamente à globalização. Algumas abordagens conceitualmente menos refinadas sustentam que a globalização representa um mecanismo pelo qual a inovação institucional é determinada por uma lógica sistêmica. Tal formulação é claramente funcionalista e teleológica: as inovações institucionais e os novos paradigmas de políticas são vistos em última instância como requisitos funcionais do sistema global. O argumento prevê a convergência de políticas como o estágio máximo a que se chega por via da mudança institucional, não levando em conta trajetórias divergentes e tampouco explicitando os microfundamentos das mudanças; ademais, é tautológico no sentido de que qualquer estado do mundo deve ter uma razão funcional para vir a existir, ou seja, ele não é falsificável.

Uma outra abordagem, que considera diretamente o elo entre globalização e reforma de políticas, focaliza instituições internacionais como o Banco Mundial, o FMI e a UE. Estas instituições globais são vistas como as principais forças condutoras de mudança. Tal argu-

mento abandona o foco funcionalista da lógica sistêmica e enfatiza o elemento de coerção associado a esses atores. Nas suas versões menos acabadas, o FMI e o Banco Mundial são vistos como instrumentos diretos dos Estados hegemônicos e dos interesses econômicos globais. Em tais análises, as instituições ou atores domésticos não são incorporados à análise ou desempenham um papel reduzido na explicação.

A influência das idéias e crenças na disseminação de paradigmas de políticas tem sido defendida em vários estudos. Por essa perspectiva, idéias, e não interesses, são cruciais para se compreender a inovação de política. Em geral, os estudos que adotam tal abordagem são de dois tipos. O primeiro integra a análise de idéias e crenças com ações concretas de atores hegemônicos fundamentais: instituições internacionais, por exemplo. As crenças, nessa abordagem, surgem como um mecanismo de dominação ideológica – concepções neoliberais têm recentemente sido vistas como instrumentais na legitimação de mudanças institucionais desejadas. O segundo tipo acentua as idéias e crenças como variáveis independentes, as quais ajudam a explicar resultados não antecipados, como, por exemplo, a predominância de reformas de interesse público sobre interesses particularistas. Nessa perspectiva, adaptação, aprendizado e resolução de problemas são os processos-chave que embasam as mudanças institucionais, enquanto as elites burocráticas e as comunidades epistêmicas são os típicos atores que impulsionam as mudanças (Haas, 1992; Hall, 1993). Em sociedades complexas, nas quais os tipos de dominação racional-legal prevalecem, o conhecimento técnico e aqueles que o detêm (comunidades epistêmicas) cumprem um papel crucial. Estes últimos elucidam as relações de causa e efeito e apontam os resultados prováveis dos vários cursos de ação alternativos. Além disso, eles ajudam a compreender a natureza das ligações complexas entre as questões de interesse e a cadeia de causalidade, que podem resultar da inação ou da implementação de uma política pública particular. E mais: as comunidades epistêmicas ajudam a definir os interesses próprios de um Estado ou de facções existentes dentro dele, bem como a modelar políticas (Haas, 1992:15). Este argumento está normalmente associado à visão de que as burocracias desfrutam de relativa autonomia *vis-à-vis* os interesses sociais.

A ênfase nos modelos cognitivos tende a obscurecer questões de poder e dominação. Enquanto o papel das idéias em setores nos quais a *expertise* é crucial tem sido reconhecido em um grande número de

contribuições, os mecanismos por meio dos quais elas vêm a predominar em arenas de poder têm recebido muito menor atenção. Onde a incerteza sobre a causalidade é importante, crenças causais são cruciais. Sem dúvida, crenças e preferências conduzem à ação. Contudo, em questões altamente distributivas, nas quais os resultados das decisões estão claros para muitos atores, o papel das idéias é muito mais problemático. Como será discutido adiante, a literatura sobre transferência de políticas (*policy transfer*), paradigmas de políticas e difusão de políticas fornecem uma explicação muito mais complexa, mas apresentam alguns dos problemas das abordagens aqui indicadas. As perguntas centrais são: *como* tratar questões distributivas e *de quem* são as idéias e políticas que realmente importam.

Essas abordagens sobre mudança institucional têm em comum (com as exceções observadas) uma série de deficiências. A mais importante delas é que os governos são vistos como instrumentos de forças externas e fatores endógenos virtualmente não desempenham papel algum na explicação. Tanto os governos domésticos quanto os agentes externos (governos, organizações etc.) e as instituições são vistos como atores unitários ou monolíticos. Essa imagem de agentes externos coercivos e atores domésticos dependentes não dá conta das coalizões transnacionais que emergem da interação de atores em processos de difusão de políticas. Esse jogo de dois níveis – entre os dois atores principais no plano internacional (organizações multilaterais e o Executivo nacional) e entre os atores internos (intra-Executivo, envolvendo, por exemplo, ministérios da área econômica e social; ou entre o Executivo nacional e o Congresso etc.) – é crucial para se compreender tal interação (Putnam, 1993).

Outro problema importante e talvez mais fundamental em relação a essas análises é que elas não consideram as escolhas dos atores e o seu comportamento estratégico. Em muitos estudos sobre a influência de modelos cognitivos, a difusão de políticas aparece simplesmente como um problema de tornar disponível o conhecimento. Admite-se que as abordagens que enfatizam o papel de atores hegemônicos na promoção de inovações institucionais consideram de fato as escolhas racionais e o comportamento estratégico dos atores, mas isto é feito muito superficialmente mediante referência a um conjunto limitado de atores: os atores externos. A interação principal, ou seja, aquela entre os agentes internos e externos, permanece tipicamente não especificada (Ikenberry, 1990; Putnam, 1993). Uma terceira advertência con-

tra essas abordagens (e que será analisada mais detalhadamente) é que elas não consideram como as instituições influenciam as escolhas institucionais. Os atores sociais são vistos como interagindo em um vácuo institucional: uma arena na qual o fator principal é o equilíbrio entre os seus respectivos poderes econômico e social.

A maior parte desses problemas foi bem explorada na literatura mais antiga sobre as políticas públicas e as mudanças institucionais. Os debates atuais envolvem análises que emergiram como respostas a essas críticas ou como novas manifestações de suas conclusões principais. Modelos explicativos para as questões de inovação institucional baseadas na escolha racional foram formulados particularmente como uma alternativa interpretativa às explicações funcionais (Knight, 1995; Shepsle, 1989). Todavia, muitas das conclusões dessas explicações de escolha racional relacionadas à escolha institucional apresentam o mesmo problema (Miller, 2000; Pierson, 2000a; 2000b). A economia neo-institucional e a de custos de transação têm também explorado a questão referente às falhas das explicações funcionais. Por sua vez, a sociologia neo-institucional tem oferecido uma das explicações de mudança institucional mais populares, a que se baseia na noção do isomorfismo institucional. Essas abordagens têm em comum uma preocupação com os microfundamentos.

Para o institucionalismo da escolha racional, as instituições emergem como uma resposta aos problemas dos custos de transação. As instituições (as estruturas de governança e os arranjos políticos formais, bem como a legislação econômica e social e as organizações que as corporificam) ajudam a superar não só esses problemas, mas também aqueles de credibilidade intertemporal. Muitas análises de mudança institucional ancoradas na escolha racional apresentam as mesmas deficiências das explicações funcionais (Miller, 2000). Nessas análises, instituições superiores substituem instituições inferiores por meios não claramente especificados. Algumas contribuições consideram tais instituições superiores como tendo sido propositalmente planejadas, enquanto, para outras, elas surgem em decorrência de pressões vindas particularmente das forças de mercado. Um novo equilíbrio institucional é então alcançado, o qual só será alterado por intermédio de alguma forma de choque exógeno capaz de modificar os “custos relativos” associados a arranjos institucionais distintos. Instituições eficientes perduram pelo fato de a sua existência ser endossada por atores sociais, os quais reconhecem o seu papel de redu-

zir custos de transação. Ao postular algum tipo de “eficiência histórica” (March e Olsen, 1989) nos processos de adoção de novas instituições, esses tipos de explicação falham em fornecer um relato convincente dos microfundamentos da mudança.

A prevalência da suboptimalidade e dos resultados Pareto-inferiores na vida institucional é o ponto de partida da sociologia neo-institucional. Ao enfatizarem a racionalidade limitada dos atores sociais, March e Olsen (*idem*) apontam para a inabilidade dos mesmos de anteciparem contingências sociais e eliminá-las por meio do desenho institucional. A maioria das instituições é vista como o produto de efeitos não antecipados e de comportamentos não racionais.

Uma explicação influente para a adoção maciça de estruturas institucionais foi proporcionada nesses moldes por DiMaggio e Powell (1983), que propuseram o argumento de que o isomorfismo organizacional é produto do comportamento mimético. Expostas às mesmas pressões do meio em que se encontram, as instituições tornam-se cada vez mais semelhantes umas às outras. Modelos institucionais são adotados porque os atores e as organizações tendem a copiar os modelos bem-sucedidos das instituições das quais dependem. Mudança institucional é produto de escolha, mas não de escolha maximizadora de utilidade. Em vez disso, ela é governada pela “lógica da propriedade” (*appropriateness*). Modelos institucionais são copiados porque aparentam ser mais legítimos, bem-sucedidos ou apropriados. Embutidos nesses processos de mudança estão “pressões coercivas” aplicadas por outras organizações das quais tais instituições são dependentes.

Um argumento intimamente ligado a este, e que tem exercido considerável influência sobre a literatura de políticas públicas, é o da transferência de políticas. Tem-se devotado particular atenção à intensidade com que “os formuladores de políticas públicas estão cientes das lições a serem extraídas e reconhecem como essas experiências têm sido utilizadas nas reformas de política” (Lodge, 2003:159; ver, também, Dolowitz e Marsh, 1996). Também em conexão com isso, uma distinção útil foi feita por Ikenberry (1990) entre processos de aprendizado social (associado ao comportamento voltado para a solução de problemas das comunidades epistêmicas e às redes transnacionais de políticas), coerção (por via de ameaças e condições impostas por atores externos) e políticas de *bandwagoning* (emulação ativa de ou-

tras experiências pelas burocracias). Políticas de *bandwagoning* constituem o comportamento mimético típico que conduz ao isomorfismo institucional. Ao especificar domínios (ou arenas) e atores para os quais esses argumentos são aplicáveis, é possível fornecer uma explicação mais complexa.

Entretanto, *de quem* é a experiência a ser emulada e *quando* um modelo de política deve ser copiado permanecem como questões-chave. Para o argumento do isomorfismo organizacional, os atores agem propositalmente: eles imitam as formas institucionais das organizações com as quais competem ou das quais dependem. O mimetismo, dessa perspectiva, é visto não como um mecanismo automático, como em muitos estudos de difusão, mas como representando uma escolha. De fato, atores domésticos em processo de difusão perseguem ativamente modelos de políticas e também usam atores externos de forma estratégica. Em muitos casos, como sustentado por Ikenberry (*idem*), esses atores se engajam ativamente na busca de pressões externas visto que estas ajudam as burocracias executivas a pôr em prática políticas que elas desejam. Organizações internacionais e outros atores externos fornecem informações e recursos que servem para criar ou reforçar coalizões reformistas. O que pode então aparentar ser pressões coercivas externas é, de fato, parte integral de um comportamento estratégico que não é mimetismo no sentido de imitação automática. Em outras palavras, pressões externas podem ser realmente bem-vindas e manipuladas por elites reformistas de forma a fortalecer a sua posição política doméstica. Agentes externos desempenham um papel no “fortalecimento da mão doméstica do Estado” (*idem*:100).

Explicações neo-institucionais e racionais nem sempre utilizam argumentos do tipo “eficiência histórica”. Sem dúvida, instituições já estabelecidas podem resultar de equilíbrios subótimos (Miller, 2000). Diferentemente de Pierson (2000a), acredito que há fortes fundamentos para a conciliação de abordagens da escolha racional com explicações de *path dependency*. Esta, de fato, é a forma como North (1990), um dos mais proeminentes estudiosos neo-institucionalistas, utiliza o conceito. Abordagens da escolha racional são particularmente úteis para a análise de interações que envolvem atores estratégicos, tais como políticos e tomadores de decisão. Ao fornecerem microfundamentos sólidos, elas têm o potencial de oferecer graus razoáveis de previsibilidade. Para os argumentos de *path dependency*, as instituições representam custos encobertos (*sunk costs*) e “fontes de resiliên-

cia". Esta linha argumentativa é contrária à noção de equilíbrio neoclássico e retornos decrescentes, mas não há nada nela que seja inconsistente com a idéia de ação estratégica e escolha racional. Ao proporcionar um modelo analítico persuasivo para a visão de que não apenas as instituições, mas também a história importa, o argumento de *path dependency* também fornece microfundamentos para a mudança institucional. Mas diferentemente do suposto da eficiência histórica presente em muitas análises, ele pode prever tanto convergências quanto divergências de resultados de políticas. Pierson e co-autores têm feito uso intensivo desse conceito de *path dependency* para explicar por que os resultados de reformas da seguridade social diferem entre países (Myles e Pierson, 2001; Pierson e Weaver, 1993), os quais se distinguem na sua habilidade de se engajar em comportamentos miméticos em função de diversos fatores, dentre os quais a sua dotação institucional, entendida como arranjos institucionais existentes, e os legados de políticas em uma área.

Para essa literatura, a natureza distributiva das instituições tende a ser ignorada (Knight, 1992). No entanto, as escolhas institucionais têm conseqüências distributivas importantes. A maioria das questões de políticas públicas mais salientes para os governos é de natureza claramente distributiva, o que reduz o apelo a abordagens que amenizam a importância do conflito político e põem ênfase exagerada em processos epistêmicos automáticos e mecanismos de deliberação. Em domínios de políticas nos quais pode ocorrer uma grande redistribuição concentrada de benefícios, a mudança institucional e a adoção de políticas dependerão da habilidade da coalizão no poder que controla o Executivo em impor perdas a grupos específicos.

A idéia de que as instituições políticas geram conseqüências distributivas e, mais importante para o ponto em foco, dão forma às escolhas políticas desempenhou um papel-chave na agenda de pesquisas da ciência política nos anos 90. Haggard e McCubbins (2001) lançaram mão da análise de Tsebelis sobre os *veto players* (atores ou instituições detentores do poder potencial de vetar legislação) para investigar instabilidade de políticas e mudanças. A inércia de políticas é maior onde há um maior número de *veto players* e onde há separação de objetivos entre esses atores. Uma elevação no número destes, ou um aumento na distância ideológica entre eles, amplia a instabilidade política, impedindo afastamentos significativos do *status quo*. *Veto players* institucionais típicos (em alguns casos, atores institucionais coleti-

vos) são o presidente da República, o Senado e a Câmara dos Deputados. *Veto players* podem também ser partidários: os partidos que controlam a Casa têm o poder de vetar legislação. A própria escolha institucional e sua efetiva implementação são, portanto, em grande parte, função das instituições políticas existentes.

Weaver e Rockman (1993) enfatizaram que os regimes presidencialistas e parlamentaristas incorporam diferentes tipos de *accountability* política (concentrada e difusa), os quais têm efeitos distintos sobre a habilidade do Executivo de impor sua agenda. Pierson e Weaver (1993) foram mais além na exploração dessa questão e mostram que, no caso das reformas que impõem custos concentrados, a separação de poderes torna fácil a difusão da responsabilidade pelas decisões tomadas e facilita a transferência do ônus político envolvido. Em contraste, governos parlamentaristas são mais poderosos na aprovação de mudanças legais, mas encontram problemas por serem facilmente responsabilizados pelas decisões tomadas. Algumas contribuições teóricas feitas recentemente enfatizam os determinantes institucionais da adoção de políticas, mas em algumas análises as instituições têm sido definidas em termos muito amplos<sup>1</sup>.

Acima foram feitas diversas considerações gerais e específicas. No plano meso de análise, a discussão aponta para a necessidade de se incorporarem questões distributivas e fatores institucionais na pesquisa atual sobre mudança institucional e paradigmas de reformas, o que ajuda a explicar: (1) de quem são as políticas a serem imitadas; (2) quando isso deverá ocorrer; e, por último, (3) até que ponto há uma base institucional para a tomada, a aprovação legislativa e a implementação das decisões de políticas.

A seguir, argumenta-se que fatores domésticos são cruciais na determinação dos resultados de processos de difusão de políticas. Não há dúvida de que as idéias são importantes, mas até que ponto elas influenciam e modelam decisões concretas de políticas é determinado fundamentalmente pelas instituições políticas domésticas e por processos de *path dependency*. Idéias e paradigmas de políticas proporcionam um “conjunto de possibilidades” para uma escolha sobre a qual incidem constrangimentos de natureza institucional e de *path dependency*. Ao integrar atores sociais e políticos e aprimorar o conhecimento existente de paradigmas de políticas, a globalização pode estender ou reduzir a gama de opções disponíveis. A escolha política e

institucional deveria ser vista como incluindo capacidade administrativa, mas também habilidade política de iniciar, aprovar e implementar políticas. Áreas temáticas também importam. Processos de *path dependency* são inerentes a cada política setorial na medida em que são causados por legados específicos de políticas. Áreas temáticas também importam de diferentes maneiras: a aversão ao risco varia de acordo com a área temática e, conseqüentemente, a velocidade de transferência de paradigma de política. Em áreas como de políticas previdenciária ou tributária (Melo, 2000), nas quais a aversão ao risco é alta porque os efeitos das decisões políticas são incertos e as apostas também são altas, defensores de políticas específicas podem preferir uma mudança incremental em vez de radical.

## REFORMA PREVIDENCIÁRIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS

Esta seção examina a recente onda de reformas da previdência social como uma ilustração empírica dos argumentos teóricos desenvolvidos na seção precedente. Discuto aqui as políticas de reformas previdenciárias como um problema de escolha institucional por conta dos efeitos de longo prazo da legislação setorial nessa área, em oposição à natureza específica e de curto prazo das decisões de políticas em outras áreas. A reforma da previdência tem sido examinada como um exemplo expressivo da difusão maciça de políticas. Os argumentos de *path dependency* prevêm diferentes trajetórias nacionais, de acordo com os legados de políticas de países individuais ou de grupos de países. A heterogeneidade resulta das escolhas de políticas feitas no passado. Em contraste, a literatura da difusão destaca as similaridades resultantes quer do papel desempenhado por atores externos e comportamento mimético, quer da proliferação de paradigmas de políticas em comunidades epistêmicas. A literatura que destaca os determinantes políticos das reformas de políticas prevê divergências de políticas de acordo com os arranjos institucionais encontrados em cada país. Na parte restante desta seção, é apresentado um breve resumo da chamada segunda onda de reformas. Os objetivos das reformas, a evolução das mudanças que têm lugar na agenda de reformas e os debates políticos subjacentes são brevemente esquematizados. No final discuto essa experiência tendo como pano de fundo o quadro analítico apresentado na primeira seção do artigo, sendo os diferentes argumentos examinados de forma sumária.

## A Onda de Reformas e a Mudança no Debate sobre as Políticas

Nos anos 90, um grande número de países embarcou em processos de reforma previdenciária. Em países da OCDE, a onda de reformas envolveu a Austrália, a França, a Holanda, a Alemanha, o Reino Unido, a Dinamarca, a Itália, a Suécia e muitos outros. Na América Latina, as reformas foram implementadas em dez países, incluindo Argentina, México, Uruguai, Peru, El Salvador, Colômbia e Bolívia. Essas reformas foram associadas à transformação generalizada das previdências públicas de um regime de repartição (*pay-as-you-go*) de benefícios definidos para um regime integral ou parcialmente capitalizado de contribuições definidas.

A evolução da segunda onda de reformas previdenciárias (a primeira onda ocorreu nas décadas iniciais do século XX) seguiu uma trajetória de difusão iniciada em 1981 com a experiência chilena. Os anos 80 correspondem ao primeiro estágio da difusão internacional do novo paradigma. Os principais atores institucionais foram, e continuam a ser, o Banco Mundial e o FMI, além de outras instituições que desempenharam um papel de menor importância: a OCDE, a Organização Internacional do Trabalho – OIT e a Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, da ONU. O segundo e mais importante estágio começou no início dos anos 90. Foi nesse contexto que o modelo chileno deixou de ser defendido como o sistema ideal e o modelo de três pilares veio a substituí-lo. Um evento-chave foi o relatório anual do Banco Mundial para o ano de 1994 dedicado à questão da reforma previdenciária. O Relatório, intitulado *Averting the Old Age Crisis*, tornou-se presumivelmente a mais importante fonte individual de influência nos círculos de política pública. Tal mudança do Banco Mundial foi decorrência de outras mudanças que o tornaram o ator principal de um grande número de políticas na área social nos países do Leste Europeu e nos países em desenvolvimento (Melo e Costa, 1994).

O Banco Mundial foi instrumental na promoção da agenda de reformas por via das suas operações de empréstimos e, mais importante ainda, por promover a formação de uma rede transnacional de especialistas em economia da previdência social. Ele cumpriu papel decisivo ao estabelecer vínculos entre a agenda de desenvolvimento e a administração fiscal da seguridade social. O impacto do Relatório deu-se em dois níveis. Primeiro, ao criticar sistemas previdenciários de repartição, considerando-os frágeis do ponto de vista fiscal, ele

ajudou a inserir a questão na agenda macroeconômica. O modelo de repartição é visto no Relatório como um mecanismo de constrangimento fraco, vulnerável ao “populismo econômico”. Em segundo lugar, ele fornece um quadro geral para as reformas baseado no modelo dos três pilares: um programa gerenciado pelo setor público e financiado com recolhimento de tributos, destinado a assegurar uma rede de segurança (que pode ser uma garantia mínima de pensão ou um benefício universal ou baseado em *means tests* (testes de meios)); um sistema obrigatório gerenciado pelo setor privado, capitalizado de forma integral e baseado em contribuições definidas; e um subsistema voluntário gerenciado pelo setor privado, capitalizado de forma integral e destinado a suplementar a renda oriunda do segundo pilar.

Três críticas foram feitas aos sistemas de financiamento do tipo de repartição: (1) ele poderia gerar uma “dívida implícita” (o valor presente do fluxo de futuras pensões) de grande magnitude; (2) em razão de a variável de ajuste do sistema ser a taxa de contribuição, há uma tendência embutida para o crescimento das alíquotas de contribuição, gerando informalidade nos mercados de trabalho; e (3) sistemas de repartição de benefícios definidos são passíveis de manipulação política porque os trabalhadores atuais tendem a pagar por benefícios futuros definidos politicamente. Ademais, esses sistemas foram criticados por conterem incentivos perversos à aposentadoria precoce e por não contribuírem para elevar o nível de poupança da economia.

O terceiro estágio do mecanismo de difusão teve início no final dos anos 90. O consenso em torno dos sistemas de capitalização desapareceu. Muitos especialistas e instituições começaram a questionar a visão negativa anterior a respeito dos sistemas de repartição. No final da década, tornou-se evidente que apenas um número limitado de países (a maior parte deles da América Latina) havia adotado o sistema de três pilares. Em muitos outros, particularmente na área da OCDE, os reformadores optaram por outras alternativas. A crítica mais expressiva veio do então economista-chefe do Banco Mundial, Joseph Stiglitz, com importante impacto nas comunidades epistêmicas setoriais. Em 1999, o Banco Mundial promoveu um seminário no qual os dissensos vieram à tona. Quando “Repensando a Reforma Previdenciária: Dez Mitos dos Sistemas de Seguridade Social”, escrito por Peter Orszag e Joseph Stiglitz (2001), além de outros estudos na mesma linha, entraram em circulação, o consenso simbolicamente acabou. As análises devastadoras de Stiglitz ajudaram a legitimar as

visões discordantes expressas por vários especialistas em políticas públicas e macroeconomistas em relação à nova ortodoxia (Mesa-Lago, 1996). Esses autores argumentaram que *Averting the Old Age Crisis* (World Bank, 1994) ajudou a destruir mitos unicamente para substituí-los por outros. Um dos argumentos mais vigorosos é que os sistemas de capitalização não produzem uma melhor *performance* macroeconômica em comparação aos de repartição: eles não geram *ceteris paribus* taxas nacionais de poupança mais altas<sup>2</sup>. Além disso, eles desafiaram a visão de que os sistemas de capitalização são menos propícios à manipulação política do que os de repartição.

Ao final da década de 90, um grande número de países havia aprovado reformas que alteravam seus regimes previdenciários de maneira significativa. Muitos dos regimes reformados recentemente são sistemas multipilares, porém os regimes que sofreram reformas se enquadram em um dos três tipos, havendo extensas variações de cada um deles (James, 2000). O primeiro tipo é o modelo latino-americano implantado de forma pioneira pelo Chile em 1981 e seguido por Argentina, Peru, Colômbia, México, Uruguai e Bolívia e El Salvador nos anos 90. Ele também exerce influência fora da América Latina: Hungria e Cazaquistão adotaram-no (*idem*) e ele tem sido alvo de discussão nos EUA já há algum tempo. Nesse modelo, há livre competição entre os fundos privados de pensão por cada trabalhador.

Note-se que na América Latina houve importantes variações. Mesa-Lago (2001) distingue três subtipos ou “modelos”: os modelos “substitutivo”, “paralelo” e “misto”. O modelo substitutivo foi implementado no Chile, México, Bolívia e El Salvador. Nele, o regime de repartição do setor público é deixado de lado e substituído por um regime obrigatoriamente de capitalização gerenciado pelo setor privado. No modelo paralelo, adotado no Peru e na Colômbia, o sistema público não é substituído e os dois sistemas competem entre si. No modelo misto, o sistema público de repartição não é abandonado e sim integrado a um sistema privado (no qual instituições públicas também competem), dando origem a um sistema previdenciário complementar. O sistema público oferece uma pensão básica. Adotado na Argentina, no Uruguai e, recentemente, na Costa Rica, sua implementação difere de país para país ao serem aplicadas diferentes regras na transição para o novo sistema. No Uruguai, os jovens (indivíduos com menos de 40 anos) deverão aderir ao novo sistema misto, ao passo que os mais velhos podem escolher o anterior; enquanto na

Argentina eles podem optar por mudar do sistema público para o novo sistema misto, mas não podem retornar para o anterior (Mesa-Lago, 1996; 2001).

O segundo tipo é o chamado modelo OCDE no qual sindicatos e empregadores devem escolher os administradores dos seus investimentos. Isto é exemplificado com os casos do Reino Unido, Dinamarca, Austrália e Suíça (Brooks e James, 1999; James, 2000). O terceiro tipo é o sistema de capitalização virtual (ou *notional regimes*) de benefícios definidos, desenvolvido nos países que tiveram grandes sistemas de repartição e enfrentaram o chamado “problema da transição”. Este surge em virtude dos requisitos de financiamento de sistemas existentes quando os trabalhadores mudam do velho para o novo sistema. Os países que tiveram regimes de repartição pequenos e financiados com receitas gerais não tiveram que lidar com a questão da transição. Em contraste, os países com grandes sistemas, financiados com impostos incidentes na folha de pagamento, tiveram que encontrar alternativas para financiar os custos do estoque de pensões (como, por exemplo, em muitos países, as receitas dos programas de privatização), o que significava que o Tesouro teria que pagar pensões até que o último contribuinte do sistema antigo morresse. Isto ocorre porque, quando o novo sistema é introduzido, as contribuições existentes são interrompidas e os trabalhadores começam a contribuir para o novo sistema. O valor presente das promessas de pensão (a dívida previdenciária implícita – conhecida em inglês pela sigla IPD – que é devida aos pensionistas atuais) é função direta do estoque de pensões, o que, por sua vez, é função do nível de cobertura, da idade da população e da generosidade dos seus benefícios<sup>3</sup>.

A capitalização virtual ou de regime de contas virtuais de benefícios definidos foi originariamente desenvolvido na Suécia e implementado com adaptações em diversos países, incluindo Itália, França, China e Brasil. A lógica desse sistema é essencialmente de repartição, mas ele introduz o que vem sendo denominado na literatura especializada de contas virtuais ou nocionais, que são usadas para calcular benefícios de acordo com o montante das contribuições capitalizadas durante a vida laboral (mais juros), assim como outras variáveis demográficas.

Há amplas variações nos modelos adotados, resultado de diversas respostas nacionais ao sistema multipilar defendido pelo Banco

Mundial. Desenvolvimentos importantes na agenda de reforma aconteceram no final dos anos 90. Primeiro, a idéia de um modelo único associado ao sistema previdenciário chileno e ao sistema multipilar defendido pelo Banco Mundial foi gradualmente cedendo espaço à noção de que havia três modelos de políticas. Não há um modelo estrutural único de reforma previdenciária. Em segundo lugar, e em estreita ligação com o que se acabou de dizer, os custos de transição e os obstáculos políticos às reformas do tipo de repartição pareciam insuperáveis em muitos países, sendo que o gradualismo passou a ser visto como a melhor maneira de se levar a cabo as reformas. Terceiro, as críticas direcionadas ao tipo de repartição perderam sua validade cognitiva e os sistemas mistos implementados passaram a ser vistos como alternativas atraentes. Sistemas capitalizados só deverão ser recomendados se uma série de pré-requisitos for cumprida.

#### EXPLICANDO DIFUSÃO EM REFORMA PREVIDENCIÁRIA: IDÉIAS, INSTITUIÇÕES E *PATH DEPENDENCY*

Está claro que na difusão de reformas previdenciárias muitos dos fatores causais discutidos anteriormente desempenharam *prima facie* um papel importante. De fato, a existência de um ator externo na difusão de reformas é muito clara. O Banco Mundial foi instrumental na divulgação de um paradigma de políticas: o modelo multipilar (Deacon, 1997; Madrid, 2000; Orenstein, 2003); ele foi também fundamental na disseminação da reforma chilena como um caso paradigmático. Na América Latina, a CEPAL foi um ator relevante, juntamente com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. O papel do Banco Mundial é igualmente visível no padrão espacial de reformas que Orenstein (2003) denominou “política de atenção global”. A ausência de agendas de reforma na Ásia e na África pode ser explicada pelo foco exclusivo das instituições multilaterais no Leste Europeu e na América Latina (*idem*). Brooks e James (1999) também encontraram evidências de que variáveis associadas à literatura de difusão e inovação (proximidade cultural, lingüística e geográfica com os países que tomaram tal iniciativa) desempenham um papel essencial na explicação de como as idéias de reformas se difundem entre os países.

Em segundo lugar, o papel desempenhado pelos especialistas se mostrou especialmente relevante. Uma comunidade epistêmica passou a existir durante esse processo, sendo acompanhada de uma mudança cognitiva e disciplinar importante: especialistas em seguridade so-

cial que estiveram associados no passado a profissões legais e atuariais em diversos países eram predominantemente macroeconomistas e especialistas em economia da seguridade social (ver Papadopoulos, 2001)<sup>4</sup>. As críticas que formularam contra o sistema de repartição se tornaram praticamente unânimes durante mais de uma década nos círculos técnicos e de políticas públicas, proporcionando com isso legitimidade para as propostas de reforma. O papel cumprido pelo Banco Mundial combinou dois fatores identificados na discussão: ele foi tanto um ator externo, promovendo ativamente um modelo multipilar por intermédio de suas operações de empréstimos, quanto um ponto focal para as discussões de políticas tecnicamente informadas por meio dos relatórios dos seus especialistas. Foi também peça-chave em um tipo de “aliança tríplice de reformas” que se originou entre agências externas, funcionários de Estado e outros atores domésticos ligados às reformas. Embora o Banco Mundial seja bastante influente, ele falhou em muitos casos ao tentar “trazer o cavalo para a água” (Nunberg, 1999). Mecanismos de indução transnacional são efetivos só até o ponto em que tais constrangimentos externos reduzam os obstáculos e impedimentos domésticos às políticas. Ou seja, sua efetividade depende da capacidade das elites internas em mobilizar estrategicamente compromissos externos para alcançar seus objetivos. Os Estados buscam ativamente esses compromissos externos, conforme sugerido por Ikenberry (1990).

Também o mimetismo institucional foi um processo essencial na disseminação do novo modelo. Muitos países reformistas, particularmente na América Latina, rivalizaram com a história de sucesso dos seus vizinhos. No passado, conforme afirmam Collier e Messick (1979), muitos países em desenvolvimento foram “adaptadores” ou mesmo “inovadores”. Como esses autores sugerem, esses países adotaram, por via de um comportamento mimético, as inovações da seguridade social europeia em tempo anterior ao previsto pelas teorias que enfatizavam o papel dos pré-requisitos sociais e econômicos na difusão das instituições de seguridade social.

Os processos de aprendizado de políticas destacados na literatura de difusão também desempenharam um papel na evolução dos modelos de políticas previdenciárias. Nesse caso, o mecanismo de aprendizado cumpriu o papel oposto: ele ajudou a deslegitimar modelos hegemônicos. As críticas à proposta dos três pilares no final dos anos 90 propiciaram validar outras opções, inclusive as dos não reformistas.

Além disso, a disseminação das informações pela OIT e por especialistas individuais (tais como Mesa-Lago e Stiglitz) sobre os problemas associados aos sistemas privatizados na América Latina recentemente (tais como taxas de cobertura declinantes, atrasos crescentes no recolhimento de contribuições, altos custos administrativos e desempenho precário de portfólios de fundos) exerceu importante papel no debate setorial da política (Melo, 2002a).

A literatura sobre a difusão de políticas e mimetismo institucional tem contribuído para explicar o ritmo e o padrão espacial da difusão das idéias, mas não consegue dar conta do fato de que os estudos de reformas nunca foram de fato convertidos em propostas legislativas em diversos países. A discussão nos círculos de especialistas e na mídia é determinada, presumivelmente, pela dinâmica das comunidades epistêmicas e das redes de políticas. A introdução de fato e a aprovação legislativa de reformas demandam muito mais do que isso: requerem a avaliação das crenças causais, a mobilização de apoio político e a tomada efetiva de decisões no âmbito do Executivo. Mais importante ainda, a literatura da difusão falha ao não dar conta da variabilidade dos modelos e resultados das reformas previdenciárias.

A escolha de políticas depende não apenas do conhecimento das opções de políticas existentes, mas também das escolhas já feitas e das instituições estabelecidas no passado (legados de políticas). Como já discutido intensamente (Green-Pedersen e Lindbom, 2002; Myles e Pierson, 2001; Palier e Bonoli, 1999), as reformas previdenciárias são processos de *path dependency*. As opções correntes são determinadas em grande medida por escolhas anteriores relativas aos planos de benefícios e mecanismos de financiamento. Sistemas de repartição, em particular aqueles que introduziram no passado esquemas que articulam benefícios a contribuições efetivas, são muito difíceis de serem reformados quando atingem a maturidade por razões econômicas e políticas. Eles enfrentam o problema da transição ou do pagamento em duplicidade ao mudarem para regimes de capitalização. Ademais, encontram a resistência de grupos que tentam bloquear as reformas. A probabilidade de adoção de reformas é portanto inversamente proporcional à maturidade do sistema.

Brooks e James (1999) testaram a hipótese de que reformas são determinadas pelo tamanho da dívida previdenciária implícita (*implicit pension debt* – IPD), tendo usado dados sobre um grande número de

países (vinte reformistas e 44 não reformistas de áreas onde as reformas aconteceram [América Latina, OCDE e a antiga União Soviética] e 85 não reformistas em todo o mundo). Eles descobriram que uma IPD alta é um forte indicativo de inclusão de reforma previdenciária na agenda de reformas e de uma pequena participação do setor privado no sistema pós-reforma. Em outras palavras, uma IPD alta ajuda a inserir a reforma previdenciária na agenda política, mas restringe o grau de financiamento e de privatização que pode ser alcançado: evidência de *path dependency*.

Madrid (2000) propõe uma explicação baseada na combinação de *path dependency* e fatores institucionais externos, incluindo constrangimentos impostos pela economia internacional. Ele argumenta que reformas previdenciárias recentes são respostas a uma severa e também recente escassez de capital que afeta países da América Latina, e não a problemas financeiros enfrentados por alguns sistemas de pensão. Sustenta, ainda, que a probabilidade de privatização do sistema previdenciário é determinada em grande parte pela vulnerabilidade dos países à escassez de capital, bem como pela influência exercida por instituições financeiras internacionais, especialmente o Banco Mundial. Para ele, a força motriz para as reformas é a promessa de taxas de poupança mais altas no futuro, o que é necessário para o desenvolvimento sustentado. Sua análise repousa, então, na suposição de que os atores políticos no poder em países da América Latina não são afetados por pressões fiscais e políticas de curto prazo. Na verdade, eles implementam reformas que produzem perdas financeiras e políticas de curto prazo (resultantes da elevação dos gastos públicos e desequilíbrios fiscais), mas que geram benefícios (taxas de poupança mais altas) que se tornam politicamente tangíveis no longo prazo, quando eles já estão fora do poder. Madrid (*idem*) também menciona que a viabilidade política das reformas depende da força dos interesses associados ao trabalho organizado e do grau de controle do presidente sobre o Legislativo.

Contudo, conforme se argumenta neste artigo, o caso brasileiro parece sugerir que um ambiente financeiro desfavorável e problemas fiscais (uma parte significativa dos quais resultou do próprio déficit da seguridade social) levaram os tomadores de decisão a evitar os riscos em vez de propor reformas abrangentes (Melo, 2002a). As reformas eram vistas como potencialmente perigosas para a credibilidade do

país nos mercados internacionais, o que causaria uma crise financeira da qual se levaria muito tempo para se recuperar.

O papel das instituições políticas nos resultados de políticas de reforma na América Latina tem sido discutido por vários autores (Kay, 1999; 2001; Madrid, 1997; 2002). Nesses estudos, um grande número de variáveis institucionais é examinado, inclusive sistemas partidários e legislações eleitorais. Os autores fornecem evidências convincentes de que os resultados das reformas (privatização e sistemas mistos) podem ser explicados em grande medida por regras institucionais que facilitaram o bloqueio de reformas por grupos de interesse. A discussão do caso brasileiro nesses estudos é, contudo, baseada em suposições empiricamente questionáveis sobre o sistema político brasileiro e (como será discutido na seção seguinte) as suas conclusões falham na tentativa de explicar por que o modelo de três pilares nunca foi sequer proposto (e muito menos ainda aprovado) no Brasil.

#### BRASIL: INSTITUIÇÕES, *PATH DEPENDENCY* E “IMITAÇÕES DECEPCIONANTES”

Brasil e Chile foram pioneiros na primeira onda de reformas ocorrida nos anos 20. Entretanto, na segunda onda, nos anos 80 e 90, eles seguiram trajetórias divergentes. O Brasil foi um dos retardatários. Baseado em um formato de repartição, em meados dos anos 80 o sistema previdenciário brasileiro era um dos mais desenvolvidos da América Latina em termos de cobertura e benefícios, inclusive taxas de substituição. Em 1999, nada menos do que 79% da população com 60 anos ou mais de idade recebia pensões públicas. Dessa população, a parcela dos benefícios da seguridade social na renda total de aposentados masculinos e femininos era de 55% e 77%, respectivamente (dados de 1999). Na América Latina, a parcela da seguridade social no gasto público social do Brasil era menor apenas do que a do Uruguai (Vélez e Ferreira, 2002).

A reforma previdenciária entrou na agenda pública no início dos anos 90, como um esforço reformista para compensar as generosas inovações constitucionais introduzidas na constituição democrática de 1988. Sua elaboração foi o ápice do processo de democratização iniciado na metade dos anos 70 e direcionado para uma transição do regime militar para o civil na metade dos anos 80. As disposições constitucionais refletiram as demandas dos servidores públicos, sindicatos

e políticos clientelistas, resultando em um sistema de repartição ainda mais desigual se comparado com o estabelecido na década de 30. Após um efêmero esforço reformista durante o governo Collor de Mello (1990-1992), quando o sistema chileno foi debatido pelo Ministério de Previdência e Assistência Social – MPAS, somente durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) é que a reforma foi proposta, principalmente para eliminar as distorções do sistema. Por quatro anos, o Congresso esteve envolvido na discussão da mesma, tendo aprovado uma reforma paramétrica que refletia a maioria das disposições da proposta original. Por meio de lei complementar aprovada em 1998-1999, o governo propôs um sistema sueco ajustado de contas especulativas para as pensões privadas.

O processo de reforma foi marcado por uma resistência ferrenha por parte de sindicatos dos setores público e privado, pensionistas, partidos de esquerda e numerosos grupos de interesse, tendo o governo sido derrotado em disposições específicas no decorrer da votação – a única área em que isto ocorreu durante a reforma constitucional abrangente implementada pelo governo FHC. Após uma efêmera tentativa de estabelecer negociações coletivas com confederações sindicais, o governo conseguiu aprovar parte de seu pacote de reformas e foi no decurso da votação da legislação regulamentar que ele conseguiu introduzir o “fator previdenciário”, ou seja, o formato para o estabelecimento de contas escriturais<sup>5</sup>. O governo conseguiu aprovar com facilidade esse dispositivo porque, em virtude de suas tecnicidades, os custos que acarretava para os futuros aposentados se tornaram politicamente invisíveis (Melo, 2002a).

A atual direção do Partido dos Trabalhadores submeteu ao Congresso uma proposta de reforma das pensões dos servidores públicos com o objetivo de eliminar desigualdades adicionais do sistema. O aspecto mais radical da reforma é a fusão, na prática, das pensões dos setores público e privado. Para os servidores públicos, que desfrutavam de aposentadorias que igualavam (ou até excediam) os salários do período de pré-aposentadoria, a reforma impôs o mesmo teto de remuneração dos trabalhadores do setor privado, reduzindo drasticamente o valor de futuras pensões em comparação com o sistema antigo. Um segundo pilar, administrado e financiado publicamente, foi proposto com um formato voluntário ao invés de um modelo obrigatório que suscitava oposição. Na prática, todos os novos e atuais servidores públicos devem contribuir para o novo pilar, devendo as instituições go-

vernamentais complementar o valor de suas contribuições. O futuro sistema é um híbrido: ele será um sistema público e nocional expandido (o teto foi elevado em 60% aproximadamente) somado a um sistema privado suplementar e voluntário, além de um segundo pilar voluntário para os servidores públicos.

As instituições internacionais desempenharam importante papel no desenvolvimento da seguridade social no Brasil (Hochman, 1988; Malloy, 1979). O Banco Mundial e a CEPAL substituíram a OIT como principais fontes de influência no contexto da segunda onda de reformas. A CEPAL organizou um seminário internacional no Brasil em 1993, fornecendo uma plataforma para a discussão da reforma da previdência no país e estabelecendo um acordo de cooperação técnica com o MPAS. Além disso, ela contribuiu para a organização de dois outros influentes seminários (em dezembro de 1998 e dezembro de 2000) com o MPAS, o Banco Mundial, a OIT e o FMI. O Banco Mundial e o BID também ofereceram empréstimos para a contratação de assessoria técnica na área<sup>6</sup>.

Na administração do presidente Collor de Mello, o Brasil constituiu, *prima facie*, um caso clássico de mimetismo institucional. Em 1991, uma equipe de especialistas foi enviada para estudar o sistema chileno, com o intuito de extrair lições daquela experiência e sugerir uma reforma do sistema previdenciário brasileiro. Todavia, a proposta jamais foi considerada pelos especialistas de políticas previdenciárias no Brasil. Durante a revisão constitucional de 1993-1994, grupos de interesse apresentaram diversos projetos, nenhum dos quais entrou na agenda política (para uma reconstituição detalhada, cf. Melo, 1997).

O Brasil também copiou de forma um tanto explícita o modelo especulativo sueco-italiano: mais uma vez, um exemplo *prima facie* de comportamento mimético. Nas palavras do arquiteto da reforma brasileira:

“Inicialmente, quando estudávamos a reforma previdenciária, várias alternativas foram analisadas. Estudamos os modelos de privatização na América Latina, estudamos os modelos das contas nocionais da Suécia e outros modelos mistos, como o da Argentina e do Uruguai, e analisamos estudos feitos pela Cepal” (Pinheiro, 2001:32).

Ele então concluiu que o sistema de capitalização escritural ou virtual era o modelo a ser escolhido:

“Passamos, assim, a estudar o sistema sueco, adotado também em alguns países do Leste, como a Polônia e a Lituânia, além da Itália [...] um sistema em que cada pessoa tem sua conta individual onde são creditadas as suas contribuições e, ao final da vida laboral, os segurados têm direito a requerer uma anuidade calculada com base nesse esforço contributivo” (*ibidem*).

A altíssima IPD do Brasil sugeria que o país iria inserir a reforma na sua agenda muito em breve. Isto sem dúvida aconteceu no governo Collor de Mello, mas nenhum esforço determinado ocorreu até a reforma constitucional proposta pela administração Fernando Henrique (1994-2002). A reforma foi aprovada ao final de um processo extremamente prolongado. Todavia, Fernando Henrique jamais propôs um sistema misto ou um segundo pilar obrigatório.

A ausência de reforma no Brasil e a aparente paralisia decisória sugerem um processo de *path dependency*. Sem dúvida, os constrangimentos impostos pela alta dívida previdenciária implícita estavam muito claros para os formuladores de políticas brasileiros. Os desenvolvimentos ocorridos no decorrer do processo de reforma da seguridade social entre 1994 e 1999 são inspiradores. Em 1997, Fernando Henrique encarregou um dos seus principais assessores econômicos e arquiteto intelectual do Plano Real, André Lara Resende, de examinar a questão da reforma previdenciária após esta ter sido enviada ao Congresso. Resende e sua equipe examinaram a possibilidade de usar os recursos da privatização de empresas estatais do país para cobrir os custos da transição para um sistema de capitalização ou misto<sup>7</sup>. A proposta foi vetada pelo Banco Central por ser tida como potencialmente danosa à credibilidade do país junto aos mercados financeiros internacionais, em um ambiente financeiro altamente instável<sup>8</sup>. Embora a maioria dos especialistas em políticas acreditasse que um sistema de capitalização pudesse levar a poupanças mais altas no futuro, medidas destinadas a implementar o sistema foram vistas como prejudiciais à frágil credibilidade do país no curto prazo.

O secretário de Previdência Social e co-autor do esquema do fator previdenciário Vinícius Pinheiro descreveu nos seguintes termos a importância dos custos de transição na decisão de não embarcar em uma reforma mais ambiciosa:

“Os estudos nos mostraram que, em primeiro lugar, a transição para um regime de capitalização, a privatização do sistema, não era uma alternativa viável. Temos vários estudos que mostram que o custo de transição de um sistema para outro, caso fosse adotado um sistema puramente de capitalização, seria da ordem de 200% do PIB. Há vários estudos do Banco Mundial que calcularam 205% em 98; a Cepal calculou 201,6% em 1999; a FIP/USP calculou 255% do PIB; IBGE/IPEA, 218%; FGV, 250%, Banco Mundial, em estimativa anterior, 188%, e a própria Cepal calculou um custo que poderia ser diferido no tempo de 6% do PIB em 40 anos” (Pinheiro, 2001:31).

O processo de tomada de decisão subjacente às políticas adotadas no Brasil destaca dois fatores. Primeiro, os custos de transição, de acordo com o arquiteto da reforma: “claro que nessa discussão houve um debate acerca das melhores formas de organização, seu impacto sobre o mercado de trabalho, seu impacto sobre a poupança, mas o que realmente pesou na decisão sobre que tipo de reforma adotar foi justamente o custo de transição” (*ibidem*). O segundo fator foram os constrangimentos impostos pelos mercados financeiros internacionais:

“Isso ocorreu em momento de vulnerabilidade das nossas contas externas e internas, pois tínhamos acabado de passar pelo furacão da crise da Rússia e não poderíamos adotar qualquer tipo de medida que abrisse endividamento interno ou reduzisse superávit primário. Então, esse caminho de reforma foi, de imediato, descartado” (*ibidem*)<sup>9</sup>.

Alta aversão ao risco nesse tipo de reforma e em um contexto como esse desencorajaram os reformistas a embarcar em tentativas de reforma mais audaciosas<sup>10</sup>.

O testemunho do presidente Fernando Henrique deixa claro que o comportamento mimético não pode ser visto como um processo de difusão livre de constrangimentos e determinado por outros fatores, tais como mecanismos culturais ou de difusão por comunidades epistêmicas. Comportamento mimético implica necessariamente escolhas feitas por atores, sobre as quais incidem constrangimentos de várias ordens:

“É claro que a situação brasileira não pode ser comparada à chilena, pois a massa de segurados do Brasil é muito maior, o problema da transição é mais difícil, mesmo os bônus de transição são mais compli-

cados, e qualquer imitação teria resultado *decepcionante*” (presidente Fernando Henrique, *Anais do Seminário Internacional da Reforma da Previdência*, 1999:40, ênfase no original).

As reformas previdenciárias da segunda onda não apenas sofrem constrangimentos de *path dependency*, mas também o problema de imposição de perdas. Como o presidente Fernando Henrique colocou:

“[a reforma previdenciária] é matéria espinhosa. Não é fácil dizer: faça como em tal país, porque cada país tem suas peculiaridades e aqui há um problema – e creio que os senhores terão alguma contribuição a dar – que é a chamada transição. Mesmo que se imagine um sistema diferente do atual, é preciso ver o que se fará na transição com os que já contribuíram, com os que têm expectativa de direito, com os que organizaram sua vida em função de que poderiam ter tal ou qual benefício, tal ou qual momento de aposentadoria” (*idem*:39-40).

Os formuladores brasileiros de políticas públicas também aprenderam com a experiência de outros países, conforme exemplificado por inúmeras referências não apenas aos altos custos de transição de outras experiências, mas também aos elevados custos administrativos, à reduzida cobertura dos regimes novos e à má *performance* dos fundos de pensão latino-americanos (Melo, 2002a). É interessante notar que o Banco Mundial teve uma participação na disseminação de informações que envolveram o processo de aprendizagem<sup>11</sup>.

### Explicando a “Inércia de Políticas” no Brasil

A trajetória errática da reforma previdenciária no Brasil tem sido interpretada como uma reforma obstaculizada, consequência do sistema político fragmentado. De acordo com esse argumento, partidos fracos e estruturas partidárias fragmentadas, os efeitos desagregadores do federalismo na formação universalista de políticas e o clientelismo combinam-se para debilitar os esforços reformistas (cf. Kay, 2001; Madrid, 2000). Essa linha de argumentação enfatiza a fragmentação no Brasil e prevê um impasse nas reformas e se baseia nos efeitos de diversos traços do sistema político brasileiro. A representação proporcional de lista aberta encoraja o comportamento individualista dos políticos e mina a habilidade dos líderes dos partidos em promover linhas partidárias de caráter nacional. Ademais, esse tipo de representação debilita as orientações ideológicas e programáticas da parte dos legisladores. Os partidos tornam-se assim um conjunto de

facções e grupos restritos necessitados de um mínimo de coerência. Além disso, alguns afirmam que a representação proporcional dá origem ao multipartidarismo e obsta a formação de coalizões estáveis. O presidencialismo é também, nessa linha de argumentação, fator concorrente para isto. Em razão de os presidentes e os parlamentares serem eleitos separadamente, eles respondem a diferentes grupos de eleitores, gerando uma separação de propósitos entre esses atores institucionais, o que, conseqüentemente, produz impasse. Recentemente, Figueiredo e Limongi (1999), entretanto, desafiaram esse consenso, ao argumentarem que os partidos exibem, surpreendentemente, altos níveis de coerência nas votações e estão distribuídos consistentemente ao longo de um *continuum* ideológico. O segredo do multipartidarismo presidencialista brasileiro reside na organização interna do Congresso e na forma como os direitos e o poder de agenda dos parlamentares são organizados. Isto se encontra fortemente estruturado de acordo com as linhas partidárias e tende, inerentemente, a favorecer o Executivo. Tais fatores respondem pela grande previsibilidade nas relações entre o presidente e o Legislativo no Brasil, e sugere altos níveis de sucesso nas iniciativas de reformas de políticas.

O argumento do “sistema político fragmentado” apresenta várias deficiências na explicação da ausência de reformas no Brasil ou da opção por um sistema de contas nocionais. Primeiro, ele não explica por que o sistema multipilar jamais foi proposto e não entrou na agenda legislativa de reformas (restringindo-se à agenda de vários grupos de interesse) em ocasião alguma. Ao contrário de países como Chile ou Uruguai, o Brasil nunca teve um defensor para esse modelo de políticas, nem mesmo nos círculos de políticas ou no governo. Não obstante o grande número de estudos feitos por *think tanks*, nenhum dos principais macroeconomistas brasileiros ou especialistas em previdência (com poucas exceções) endossou completamente o modelo. Em 1994, o MPAS e a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, formaram um grupo de trabalho com especialistas da Universidade de São Paulo e do Instituto Atlântico (um *think tank* diretamente ligado a instituições financeiras). A iniciativa foi tomada porque “tentativas anteriores de rever a questão não avançaram, ou porque a inviabilidade do sistema de seguridade social não havia sido ainda estabelecida, ou por conta da dificuldade de financiamento dos custos de transição” (CVM, 1994:2). A conclusão da equipe foi que os custos de transição seriam excessivamente altos. Isto vale também para o círculo interno

de especialistas do governo pertencentes a instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, que eram, todavia, mais favoráveis a uma transição baseada em *recognition bonds* e em um modelo misto. Embora a questão de uma reforma radical tenha sido suscitada pela mídia, nenhuma proposta governamental alcançou a agenda legislativa. O consenso dos especialistas em políticas referia-se à eliminação de traços perversos do sistema previdenciário brasileiro (subsistema diferente para os servidores públicos, pensões especiais e mais generosas para vários grupos ocupacionais, aposentadorias por tempo de serviço independentemente de requisitos de idade mínima, e assim por diante).

Em segundo lugar, o quadro de impasse nas reformas do Brasil pressupõe que: (1) ou o governo tinha uma proposta que acabou sendo bloqueada, (2) ou o governo, antecipando a derrota, desistiu de sua proposta em favor de uma versão bem menos radical. Não há base empírica para qualquer dessas afirmações. A ausência de reformas deveu-se mais a uma escolha política do que a uma incapacidade institucional para reformar. As mudanças em relação às propostas efetivamente apresentadas consistiam em alterações em uma proposta originalmente não radical e de caráter paramétrico.

Em terceiro, o argumento é baseado em uma interpretação errônea das relações Executivo-Legislativo no país. A imagem de um sistema político fragmentado tem sido desafiada pela literatura recente. O Executivo no Brasil dispõe de uma variedade de instrumentos para a imposição unilateral de sua agenda e o seu sucesso em vencer resistências em outras áreas de políticas, como, por exemplo, a reforma administrativa e a privatização, não é consistente com a imagem de um Executivo não reformista (Figueiredo e Limongi, 1999; Melo, 2002a; 2002b). O Congresso desempenhou um importante papel na aprovação do programa de privatizações (Almeida, 1995), mas mesmo nos trabalhos congressuais o Executivo prepondera. O papel deste último no controle do Congresso durante a reforma da previdência ficou dramaticamente claro quando o presidente do Congresso interveio para enviar a proposta do Executivo diretamente para o plenário, já que ficou óbvio que nem o relator nem o presidente da comissão especial para onde a proposta havia sido encaminhada apoiavam a emenda (para detalhes, cf. Melo, 2002a). (Por uma variedade de razões, a habilidade do Executivo em impor sua agenda no plenário do Congresso é muito maior do que nos trabalhos da comissão.)

Em quarto lugar, o argumento do “sistema político fragmentado” ignora que a inércia de reformas é largamente determinada por *path dependency*. A escolha feita pelos reformadores brasileiros do sistema sueco de contas especulativas foi determinada pelos enormes custos de transição com os quais uma eventual reforma deveria arcar.

Se o Executivo tivesse capacidade de impor sua agenda (conforme exemplificado em uma série de reformas ambiciosas feitas em outros domínios de políticas que também exigiram mudanças na Constituição: a reforma administrativa, a lei de responsabilidade fiscal e a desvinculação de recursos da União), por que não houve então uma proposta de reforma igual às implementadas na Argentina ou no Uruguai? *Path dependency* também desempenha um papel fundamental na explicação desse fenômeno. A seqüência brasileira de democratização e estabilização econômica não teve paralelo na América Latina: a liberalização precedeu a estabilização da economia. As reformas de mercado foram retardadas uma vez que tiveram que ser implementadas em um ambiente democrático em que os atores políticos pudessem resistir às mudanças. Isto se refletiu no processo constitucional de 1988, no qual as forças políticas de centro-esquerda e de centro-direita eram os líderes da coalizão. Além do mais, o Brasil foi um dos modelos mais bem-sucedidos de Estado desenvolvimentista até o final dos anos 70. Grandes grupos político-eleitorais da sociedade e das elites burocráticas apoiavam uma intervenção ativa do Estado na economia e em áreas sociais, incluindo aí a seguridade social. Ambos os fatores explicam por que nenhum equivalente das agressivas equipes econômicas neoliberais que conduziram as reformas em outros países pode ser encontrado no Brasil (Almeida, 1995; Almeida e Moya, 1997). O Estado desenvolvimentista brasileiro reflete-se na sua carga tributária extremamente elevada (mais de 33% do PIB no final dos anos 90), o que representa pelo menos o dobro da média latino-americana. No Brasil, os benefícios da seguridade social foram expandidos, havendo crescido em termos reais nos anos 90, em flagrante contraste com o quase colapso do valor real das aposentadorias em outros países latino-americanos. Isso ajudou a deslegitimar a renovação estrutural do sistema de previdência. As preferências de políticas dos especialistas do governo (e sua avaliação dos custos de transição que teriam de ser assumidos em um ambiente de risco) e o amplo apoio da sociedade em torno da seguridade social ajudam a explicar a aparente inércia do país nessa área. Note-se que ao longo do tempo

isso foi sendo reforçado pela perda gradual de legitimidade do sistema de três pilares na comunidade epistêmica setorial. A carga tributária crescentemente elevada no Brasil também ajuda a explicar a sua maior capacidade de suportar déficits da seguridade social no período.

A negação do argumento de que as instituições bloquearam a reforma não é o mesmo que dizer que a habilidade do país de impor perdas não é um fator-chave na explicação da reforma da seguridade social. De fato, ocorreram diversas derrotas do governo no processo legislativo da reforma. A própria proposta de desconstitucionalização do cálculo dos benefícios e o subseqüente esquema do fator previdenciário foram aprovados com facilidade porque a amplitude de seu impacto não foi percebida pelos atores envolvidos. Elas representaram uma escolha política disfarçada de escolha técnica<sup>12</sup>. Contudo, nenhuma delas envolveu propostas radicais, mas, pelo contrário, a eliminação de privilégios e distorções específicas. A pergunta relevante é por que muitas das iniciativas de reforma eram de natureza incremental e marginal e não abrangente.

### **O Banco Mundial e a Excepcionalidade do Brasil**

A trajetória de reformas do Brasil não é consistente com a visão de que um ator externo – o Banco Mundial – pressiona por uma agenda de reformas, a qual passa a ser combatida por formuladores de políticas nacionais. Na verdade, reformas mais radicais não eram defendidas pelo Banco Mundial exceto no início dos anos 90, no ápice do modelo chileno. Em 1995, o Banco Mundial sugeriu, ao contrário, uma seqüência de reformas em três estágios:

“Levando-se em conta tanto os objetivos quanto os constrangimentos da reforma previdenciária do Brasil, a seguinte seqüência pode ser considerada. Durante a *primeira* fase, todas as reformas que tenham ou implicações fiscais pequenas ou que reforcem o ajuste fiscal poderiam ser implementadas [...] isso exige que se traga o nível de benefícios a um nível mais sustentável. Durante esse processo, medidas adicionais para o aperfeiçoamento da administração do [...] seguro social e de seus benefícios podem ser introduzidas. A fragilidade do sistema de previdência privada pode ser enfrentada durante a fase inicial da reforma. Na *segunda* fase o governo poderia considerar a formação de reservas técnicas para o sistema de seguro social que possibilitem a redução gradativa da alíquota da contribuição incidente sobre a folha

de pagamento. Durante o *terceiro* estágio, o pilar obrigatório integralmente capitalizado poderia ser introduzido” (World Bank, 1995:xxi, ênfases no original).

Ainda em 1997, no contexto em que a reforma brasileira estava sendo discutida no Congresso Nacional, o Banco Mundial insistia que o Brasil deveria utilizar o modelo de três pilares, espelhando-se na Argentina (Gill, 1997), ou seja, o país deveria completar a seqüência que o próprio Banco sugeria. A opção de contas nocionais era vista como uma alternativa inferior ao modelo latino-americano, por não ter impacto sobre o nível de poupança e por requerer aumento de contribuições em resposta ao envelhecimento da população. A alternativa de países como a Alemanha – a de não reformar – não era vista como atraente porque simplesmente o país não era rico o suficiente para financiar o sistema com a receita pública (*idem*:4). No entanto, percebe-se uma mudança de ênfase em relação à solução proposta no início da década. Após a adoção pelo Brasil do regime de capitalização escritural em 1999, o Banco Mundial, definitivamente, muda de perspectiva. Nas recomendações feitas em seu relatório setorial de 2001, o Banco afirma que o crescimento do terceiro pilar – que já se observava como tendência – tornaria “desnecessário o segundo pilar obrigatório”. No relatório de políticas do Banco Mundial argumenta-se que havia poucas razões ligadas ao mercado de trabalho para o governo exigir um componente capitalizado. Em suas recomendações, o relatório conclui que “mantendo um primeiro pilar reduzido e tendo um pilar voluntário bem regulamentado pode ser suficiente para o Brasil, assim como tem sido para os EUA” (World Bank, 2001a:17).

Essas passagens deixam claro que o Banco Mundial modificou suas recomendações de políticas para o Brasil. Embora insistindo que um movimento em direção a um sistema obrigatório capitalizado não deveria ser ignorado por ter vantagens sobre o sistema nocional, o Banco Mundial passa a ser muito menos crítico das opções de políticas do Brasil. Ao considerar as alternativas de uma reforma paramétrica mais profunda ou de um sistema multipilar, a posição do Banco é bem menos assertiva; limita-se a afirmar que: “simulações de um cenário de reforma multipilar indicam que esta opção não deve ser ignorada.” (*ibidem*)

*Prima facie*, a trajetória de reformas do Brasil nos anos 90 tem expressivas similaridades com a seqüência recomendada pelo Banco Mundial

no início da década. Ela se realizou a partir de uma série de reformas paramétricas consistentes com os dois primeiros estágios sugeridos. No entanto, nunca se deu o passo final para a criação de um sistema de capitalização obrigatório, optando-se, em vez deste, por um modelo de contas escriturais. O Banco Mundial jamais recomendou o estabelecimento imediato de um segundo pilar (em oposição a um formato incremental e seqüencial), e praticamente concluiu que ele seria desnecessário. Na verdade, o padrão de interação entre o Banco Mundial e os formuladores de políticas públicas brasileiros pode ser caracterizado mais adequadamente como um diálogo permanente de políticas, no qual os atores domésticos fizeram escolhas constrangidas pela *path dependency* e por instituições políticas. Tais escolhas foram, em grande parte, aprovadas pelo Banco Mundial. A reforma no Brasil refletiu uma mudança na agenda de políticas, onde o sistema multipilar perdeu o encanto gradualmente, e isto também se manifestou na agenda do próprio Banco Mundial<sup>13</sup>.

## CONCLUSÕES

Neste artigo discuti os tipos de explicação presentes na literatura recente sobre mudança e inovação institucional em um contexto global, ilustrando a argumentação com o caso da difusão internacional da política de reforma da previdência. Nessa discussão apresento argumentos contrários às explicações que destacam unilateralmente o papel de atores externos e mostro as limitações das abordagens baseadas nos modelos de difusão, nos quais tipicamente o espaço de escolha dos atores não é examinado. Embora os fatores externos sejam importantes, os fatores domésticos continuam cruciais na determinação dos resultados dos processos de difusão de políticas. Embora idéias e modelos de políticas cumpram um certo papel nos processos de difusão de reformas, o alcance de sua influência e a forma como modelam escolhas políticas concretas são determinados primariamente por instituições políticas e por fatores domésticos de *path dependency*. Nesse sentido, idéias e paradigmas de políticas proporcionam um conjunto de possibilidades para escolhas que sofrem restrições institucionais e de *path dependency*.

Com relação à difusão das reformas da previdência no Brasil, argumento que não foram resistências e pontos de veto doméstico que impediram a adoção durante o governo Fernando Henrique Cardoso dos modelos preconizados internacionalmente. As vicissitudes da re-

forma no Brasil podem ser mais bem explicadas por *path dependency* (tal como refletido nos custos de transição) e pelas dificuldades naturais de processos de “imposição de perdas”. O modelo de três pilares preconizado pelo Banco Mundial, na realidade, não foi adotado nem sequer considerado seriamente pelos *policy-makers*. Os reformadores brasileiros copiaram um modelo existente no mercado de idéias – o de capitalização virtual –, mas tal comportamento emulativo pode ser melhor considerado como um exemplo de escolha institucional constrangida por *path dependency* do que como um comportamento mimético ou resultante de pressões.

As idéias importam, mas não como previsto em parte da literatura da difusão: elas estabelecem os termos para o debate de políticas, mas não necessariamente o conteúdo de uma iniciativa de reforma. No artigo, sustento também que a inércia reformista do Brasil tem pouco a ver com as vicissitudes das reformas em um sistema político fragmentado. A interpretação da reforma brasileira pela literatura que considera as instituições políticas, embora enfatize o papel crucial dessas instituições no processo, padece de problemas empíricos e conceituais. A visão do sistema político brasileiro como fragmentado ignora a organização interna do Congresso e os poderes de agenda do presidente.

(Recebido para publicação em setembro de 2003)

(Versão definitiva em abril de 2004)

## NOTAS

1. Lodge (2003), por exemplo, observa o impacto de três fatores institucionais que contam nos diferentes resultados de reformas na regulação de estradas de ferro no Reino Unido e na Alemanha: poderes coercivos (associados à europeização da regulação), a base institucional das pressões da sociedade sobre os reformadores e o nexo político-administrativo. As instituições políticas (incluindo o Legislativo, os partidos e as organizações territoriais do Estado) não são discutidas.
2. Para a história intelectual recente da controvérsia sobre o papel dos regimes de capitalização na poupança nacional, ver Holzmann e Stiglitz (2001).
3. A IPD é uma característica dos sistemas de repartição (conhecidos como *pay-as-you-go*), em que os trabalhadores esperam receber uma pensão específica como retorno pelas suas contribuições, independentemente do montante atual de recursos, os quais podem não cobrir os custos totais de suas pensões. Deve-se notar que os custos de transição nos sistemas mistos adotados na América Latina podem ser parcialmente diferidos porque o sistema público continua a pagar uma pensão básica. Como o sistema público retém membros contribuintes, os custos fiscais são reduzidos, pelo menos por um dado período de tempo. A dívida previdenciária implícita torna-se explícita no sistema previdenciário suplementar.
4. Para um processo paralelo no setor de atenção à saúde, ver Melo e Costa (1994).
5. Neste formato, introduzido em 1999, o valor do benefício é calculado usando-se uma média dos 80% mais altos salários anuais durante um período inteiro de contribuição. A fórmula inclui um coeficiente atuarial que multiplica o salário médio. O coeficiente atuarial é calculado de acordo com o tempo de contribuição do trabalhador, idade e expectativa de vida após a aposentadoria. Esta nova fórmula cria uma ligação mais estreita entre as contribuições e os benefícios e encoraja os trabalhadores a continuarem trabalhando, mesmo após cumprirem todas as qualificações legais para a aposentadoria. Uma forma de transição foi incluída mediante a aplicação gradual do coeficiente atuarial em um período de cinco anos. De acordo com estimativas oficiais, com essa nova fórmula de benefícios o regime geral do setor privado geraria um superávit que subiria a quase 1% do PIB por volta do ano de 2010, em vez de um déficit de 2% do PIB sem a reforma.
6. O BID e o Banco Mundial estabeleceram uma divisão de trabalho segundo a qual o primeiro iria fornecer assessoria e empréstimos para a reforma dos sistemas previdenciários no plano estadual, enquanto o último concentraria seu foco na esfera federal (Elena, 1998). Essa divisão de trabalho mudou ao longo do tempo, uma vez que o Banco Mundial começou a concentrar seus esforços nas reformas da previdência pública dos estados e municípios. Tal iniciativa foi inicialmente objeto de resistência por parte do MPAS.
7. Entrevistas com Francisco Barreto e José Cechin, então secretário-executivo do Ministério de Previdência e Assistência Social e ministro interino da Previdência. Barreto, entretanto, permaneceu um defensor isolado de um sistema misto parecido com o da Argentina (cf. Oliveira, Beltrão e Ferreira, 1997:68). O forte tom de indignação desse texto é proporcional ao grau de isolamento dos autores em relação aos *policy-makers* do Executivo. Para uma análise detalhada da evolução das propostas na década de 90, cf. Melo (1997; 2002a:121-150).

8. José Cechin, entrevista ao autor. Segundo Cechin, o grupo apresentou o projeto ao presidente do Banco Central, Francisco Lopes, que teria perguntado quanto custaria: “Quando lhe disseram que custaria 2,5% do PIB, Chico Lopes afirmou ‘no way!’”. Para uma análise da aversão ao risco como inibidor de mudanças no contexto da reforma tributária, cf. Melo (2000).
9. José Cechin, entrevista ao autor.
10. Já em 1996, o secretário-executivo do Ministério de Previdência e Assistência Social assegurou que a reforma chilena não poderia ser imitada pelo Brasil. “Basta lembrar o impacto fiscal que a transição [para um modelo novo] implica, para reconhecer sua inviabilidade no Brasil sem que se reformule o sistema existente. O governo chileno, excluída a previdência, gerava 10% de superávit fiscal antes da reforma, e 11,9% oito anos depois” (Cechin, 1996).
11. O Banco Mundial concedeu dois empréstimos de reforma setorial da seguridade social (SS SECAL PO63340 e PO64601) e mais três empréstimos para, respectivamente, a reforma do INSS (PO62619), a reforma dos sistemas previdenciários dos estados (PARSEP 57910) e a reforma dos sistemas previdenciários municipais (PO74777). Por meio desses empréstimos, a alta burocracia técnica do MPAS pôde participar de seminários de treinamento em reforma da seguridade social em Harvard, com o grupo de consultores do Banco.
12. Segundo Cechin, “tomamos enorme cuidado para não dar visibilidade ao fato de que havíamos retirado o artigo relativo à média dos últimos 36 meses como base do cálculo de benefício. Só os nossos parceiros sabiam” (entrevista ao autor). Para o testemunho de vários atores envolvidos no processo decisório, cf. Melo (2002a, cap. 6).
13. O Banco Mundial teve um papel provavelmente mais importante na criação dos fundos de pensão estaduais que foram objeto de um empréstimo setorial específico, o Programa de Apoio à Reforma dos Regimes Estaduais de Previdência – PARSEP. No contexto desse empréstimo, foi criado o Departamento dos Regimes de Previdência do Serviço Público – DEPSP. O próprio Banco expressou sua relação com o MPAS da seguinte forma: “O Ministério da Previdência, que era responsável pelo resto do sistema previdenciário, estava preocupado com o envolvimento do Banco e que uma solução imposta pelo Banco fosse imposta ao Brasil”, mas resolveu fazer um teste (World Bank, 2001b). Para a adesão dos estados à reforma, a estratégia do Executivo foi semelhante ao que ocorreu no caso das privatizações e negociação das dívidas estaduais: o governo federal aportou recursos muitas vezes de forma antecipada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e por meio de empréstimos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia T. de (1995), Pragmatism by Necessity: The Brazilian Path of Economic Reform. Trabalho apresentado no seminário The Challenge of Democracy in Latin America: Rethinking State/Society Relations. Rio de Janeiro, 4-6 de outubro.
- e MOYA, Maurício. (1997), “A Reforma Negociada: O Congresso e a Política de Privatização”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº 34, pp. 119-133.
- Anais do Seminário Internacional da Reforma da Previdência*. (1999), Brasília, MPAS.
- BROOKS, Sarah e JAMES, Estelle. (1999), The Political Economy of Pension Reform. Trabalho apresentado no World Bank-HIID Workshop on Pension Systems in Crisis: Challenges and Options for Reform. Washington, D.C., 19-30 de junho.
- CECHIN, José. (1996), “Previdência Complementar, Reforma e Poupança”. *O Estado de S. Paulo*, 25 de setembro.
- COLLIER, D. e MESSICK, R. (1979), “Pre-requisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption”. *American Political Science Review*, vol. 69, nº 4, pp. 1.299-1.315.
- CVM – COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. (1994), Reestruturação da Previdência: Notas sobre os Custos de Transição. Rio de Janeiro. Manuscrito.
- DEACON, Bob. (1997), *Global Social Policy*. London, Sage.
- DIMAGGIO, Paul e POWELL, Walter. (1983), “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”. *American Sociological Review*, vol. 48, pp. 147-160.
- DOLOWITZ, David e MARSH, David. (1996), “Who Learns What from Whom: A Review of the Literature on Policy Transfer”. *Political Studies*, vol. 44, pp. 343-357.
- ELENA, Jorge. (1998), External Assessments of the Reform in Brazil. Trabalho apresentado na conferência Public Sector Reform in Brazil. London, 23 de novembro.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.
- GILL, Indermit. (1997), “Reforming Social Security: Lessons from International Experience and Lessons for Brazil”. *Economic Notes*, nº 18, World Bank, Country Department 1, Latin American Region.
- GREEN-PEDERSEN, Christoffer e LINDBOM, Anders. (2002), Politics within Paths. The Trajectories of Danish and Swedish Pension Systems. Trabalho apresentado no ECPR Joint Workshop The Politics of Aging. Turim, 22-26 de março.
- HAAS, Peter M. (1992), “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”. *International Organization* (special issue on Epistemic Communities), vol. 46, nº 1, pp. 1-35.
- HAGGARD, Stephan e MCCUBBINS, Matthew (eds.). (2001), *Presidents, Parliaments and Policy*. New York, Cambridge University Press.

- HALL, Peter. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking". *Comparative Politics*, vol. 25, pp. 275-296.
- HOCHMAN, Gilberto. (1988), "Aprendizado e Difusão na Constituição de Políticas: A Previdência Social e seus Técnicos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 3, nº 7, pp. 84-97.
- HOLZMANN, Robert e STIGLITZ, Joseph (eds.). (2001), *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington, D.C., World Bank.
- IKENBERRY, G. John. (1990), "The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning, and 'Policy Bandwagoning'", in E. Suleiman e J. Waterbury (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder, CO, Westview.
- JAMES, Estelle. (2000), *New Systems for Old Age Security: Experiments, Evidence and Unanswered Questions*. Trabalho apresentado no World Bank-HIID Workshop on Pension Systems in Crisis: Challenges and Options for Reform. Washington, D.C., 19-30 de julho.
- KAY, Stephen J. (1999), "Unexpected Privatizations: Politics and Social Security Reform in the Southern Cone". *Comparative Politics*, vol. 31, nº 4, pp. 403-422.
- . (2001), *Politics, Economics and Pension Reforms in the Southern Cone*. Trabalho apresentado na Social Security and Pension Reform Conference. México.
- KNIGHT, Jack. (1992), *Institutions and Social Conflict*. Cambridge, Cambridge University Press.
- . (1995), "Models, Interpretations, and Theories: Constructing Explanations of Institutional Emergence and Change", in J. Knight e I. Sened (eds.), *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- LODGE, Martin. (2003), "Institutional Choice and Policy Transfer: Reforming British and German Railway Regulation". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, nº 4, pp. 159-178.
- MADRID, Raul. (1997), *The Politics of Social Security Privatization*. Trabalho apresentado no Annual Meeting of the Latin American Studies Association. Guadalajara, México.
- . (2000), "Explaining the Wave of Pension Reforms around the World". *International Social Science Journal*, nº 163, pp. 51-59.
- . (2002), "The Politics and Economics of Pension Privatization in Latin America". *Latin American Research Review*, vol. 37, nº 2, pp. 159-182.
- MALLOY, James. (1979), *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- MARCH, James e OLSEN, Johan. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, Free Press.
- MELO, Marcus André. (1997), "As Reformas Constitucionais e a Previdência Social (1993-1996)", in E. Diniz e S. de Azevedo (eds.), *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília, Editora da UnB.

- . (2000), Institutional Obstacles to Market Reforms: The Politics of Tax Reform in Brazil. Trabalho apresentado no 22nd International Congress of the Latin American Studies Association. Miami.
- . (2002a), *Reformas Constitucionais no Brasil: Instituições Políticas e Processo Decisório*. Rio de Janeiro, Editora Revan.
- . (2002b), "When Institutions Matter: A Comparison of the Politics of Administrative, Social Security and Tax Reforms", in B. Schneider e B. Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Miami, FL, North-South Center Press.
- e COSTA, Nilson. (1994), "Desenvolvimento Sustentável, Ajuste Estrutural e Política Social: As Estratégias da OMS/OPAS e do Banco Mundial para a Atenção à Saúde". *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 11, pp. 49-109.
- MESA-LAGO, Carmelo. (1996), "Las Reformas de las Pensiones en América Latina y la Posición de los Organismos Internacionales". *Revista de la CEPAL*, nº 60, pp. 21-45.
- . (2001), "Structural Reform of Social Security Pensions in Latin America: Models, Characteristics, Results and Conclusions". *International Social Security Review*, vol. 54, nº 4, pp. 67-92.
- MILLER, Gary. (2000), "Rational Choice and Dysfunctional Institutions". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, nº 4, pp. 535-547.
- MYLES, John e PIERSON, Paul. (2001), "The Comparative Political Economy of Pension Reform", in P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.
- NORTH, Douglas. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NUNBERG, Barbara. (1999), "Leading the Horse to Water: Transnational Inducements in Administrative Reform", in J. Perry (ed.), *Comparative Civil Service*. Bloomington, Indiana University Press.
- OLIVEIRA, Francisco B., BELTRÃO, Kaizô e FERREIRA, Mônica G. (1997), "Reforma da Previdência". *Texto para Discussão*, nº 508, IPEA, Brasília.
- ORENSTEIN, Mitchell. (2003), Mapping the Diffusion of Pension Innovation. Syracuse University. Manuscrito.
- ORSZAG, Peter R. e STIGLITZ, Joseph E. (2001), "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems", in R. Holzmann e J. Stiglitz (eds.), *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington, D.C., World Bank.
- PALIER, Bruno e BONOLI, Giuliano. (1999), "Phénomènes de Path Dependence et Réformes des Systèmes de Protection Sociale". *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, nº 3, pp. 399-420.
- PAPADOPULOS, Jorge. (2001), Politics and Ideas in Policy-making. Reforming Pension Systems in Comparative Perspective: The Cases of Uruguay and Chile. Trabalho apresentado no Annual Meeting of the Latin American Studies Association. Washington, D.C.

- PIERSON, Paul. (2000a), "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, nº 4, pp. 475-499.
- . (2000b), "Increasing Returns, Path Dependency and the Study of Politics". *American Political Science Review*, vol. 94, nº 2, pp. 251-267.
- e WEAVER, R. Kent. (1993), "Imposing Losses in Pension Policy", in R. K. Weaver e B. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the US and Abroad*. Washington, D.C., Brookings Institution.
- PINHEIRO, Vinicius C. (2001), "A Experiência Brasileira", in *Anais do Seminário Regional sobre as Reformas dos Sistemas de Pensão na América Latina*. Brasília, MPAS.
- PUTNAM, Robert. (1993), "Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two Level Games", in P. Evans, H. K. Jacobson e R. Putnam (eds.), *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Los Angeles, University of California Press.
- SHEPSLE, Kenneth. (1989), "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach". *Journal of Theoretical Politics*, nº 2, pp. 131-147.
- VÉLEZ, Claudio e FERREIRA, Francisco. (2002), *Inequality and Economic Development*. World Bank. Manuscrito.
- WEAVER, R. Kent e ROCKMAN, Bert (eds.). (1993), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the US and Abroad*. Washington, D.C., Brookings Institution.
- WORLD BANK. (1994), *Averting the Old Age Crisis*. Washington, D.C., World Bank.
- . (1995), "Brazil: Social Security and Private Pensions". *Report*, nº 12.336, Washington, D.C., World Bank.
- . (2001a), "Brazil: Critical Issues in Social Security". World Bank Country Study, Washington, D.C., World Bank.
- . (2001b), "Enhancing Economic Reforms through Social Development: Brazil State Pension Systems Reform LIL". *Note*, nº 52, março.

**ABSTRACT**

*Institutional Choice and the Diffusion of Policy Paradigms: Brazil and the Second Wave of Pension Reform*

This article discusses current approaches to the study of institutional change and innovation in the global environment. Although there is convergence in policy innovation as a result of globalization, there is a tendency to emphasize homogenization and leave aside variety and heterogeneity. We examine current explanations of how policy paradigms are diffused and consider how these explanations have been applied to a specific policy domain, namely pension reforms. The case study of Brazil's pension reform is presented in summarized form as an empirical illustration of the arguments developed in the theoretical discussion. We find that national responses to the influences of globalization are in fact shaped in crucial ways by domestic institutions and path dependency phenomena.

**Key words:** convergence; institutions; rational choice; path dependency

**RÉSUMÉ**

*Choix Institutionnel et Diffusion des Paradigmes de la Politique: Le Brésil et la Seconde Vague de Réformes de la Sécurité Sociale*

Dans cet article, on examine des approches actuelles sur les changements institutionnels et les innovations dans les politiques publiques, sous l'angle surtout de leurs processus de diffusion internationale. Bien qu'on y trouve une convergence en raison de la mondialisation et du rôle croissant des institutions internationales, il y a une tendance à souligner l'homogénéisation et à abandonner l'hétérogénéité des réponses nationales à ces influences. On examine ici les fondements théoriques des explications courantes sur les processus de diffusion et comment ces explications sont appliquées à un domaine politique particulier: la réforme de la Sécurité Sociale. À ce sujet, on présente brièvement une étude de cas à titre d'exemple empirique des arguments développés dans la discussion théorique. On vérifie que les réponses nationales à la mondialisation sont construites surtout par des institutions internes et par des phénomènes de *path dependency*.

**Mots-clé:** convergence; institutions; choix national; *path dependency*