

XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)

31 de Julho a 03 de Agosto – Universidade Federal do Paraná

Política e Economia

**O Constitucionalismo Econômico e os seus Impactos no Sistema de Proteção  
Social Brasileiro**

**Arnaldo Provasi Lanzara**

**(UFF/INCT-PPED)**

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é analisar as recentes medidas de ajuste fiscal adotadas pelo governo brasileiro e os seus impactos no sistema de proteção social. Para tanto, procurar-se-á demonstrar que a novidade dessas medidas é que elas surgem respaldadas por um novo arcabouço institucional, o qual pretende constitucionalizar os objetivos do ajuste ao retirá-los da disputa política. Assim, torna-se importante precisar os motivos subjacentes à constitucionalização desses objetivos, em vista das suas repercussões de longo prazo. Na esteira de alguns estudos que se debruçaram sobre os contornos ideológicos, políticos e institucionais dessa nova forma de se conceber as políticas econômicas através de imperativos constitucionais, este trabalho busca ressaltar os pressupostos teóricos que dão sustentação a esse fenômeno, além de examinar suas implicações no atual contexto brasileiro de reformas econômicas orientadas para o mercado. No Brasil, esse "constitucionalismo econômico" vem sendo implementado através da adoção de um Novo Regime Fiscal; recentemente aprovado por meio da Emenda Constitucional nº 95 de dezembro de 2016, que introduziu um teto para o crescimento das despesas primárias federais ao longo dos próximos 20 anos. Grosso modo, a adoção desse teto de gastos representa a estratégia do governo para limitar constitucionalmente os gastos públicos e restringir o escopo das políticas sociais, especialmente das políticas previdenciárias.

**Palavras-Chave:** constitucionalismo econômico, reformas, seguridade social, Brasil

## **Introdução**

A noção de "constitucionalismo econômico" foi forjada por teóricos liberais desejosos de restringir os poderes econômicos, monetários e fiscais de governos considerados "populistas" e "fiscalmente irresponsáveis". Ao perseguirem políticas redistributivas que tendem a sacrificar os objetivos da estabilidade econômica por interesses eleitorais de curto prazo, esses governos deveriam ser inibidos por interdições legais.

Nessa perspectiva, as imposições constitucionais de receitas econômicas, visando os objetivos da austeridade permanente, seriam os instrumentos que os governos disporiam para promover o ajuste fiscal e neutralizar os conflitos distributivos. Somente governos limitados por imposições legais logriam implementar decisões de política econômica representativas do "interesse geral". Nesse sentido, as decisões econômicas refletiriam os "princípios de imparcialidade" contidos nas constituições, constringendo a tendência discricionária de "políticos demagógicos" de colocar suas preferências partidárias acima de tais princípios. Por trás dessa noção,

há uma visão equivocada e mistificadora de “interesse geral”, compreendido exclusivamente como um ideal de harmonização dos interesses econômicos e políticos. O corolário disso é a difusão generalizada da crença de que a constitucionalização dos objetivos da liberalização econômica produz, como desdobramento, uma sociedade livre de poder e conflito, uma sociedade apolítica.

Este trabalho está dividido em cinco seções além desta breve introdução. A segunda seção discorre sobre os fundamentos liberais e autoritários do constitucionalismo econômico. A terceira seção se debruça sobre o caso chileno: considerado um caso paradigmático de reformas liberalizantes embasadas em prescrições constitucionais. À luz da experiência chilena, a quarta seção busca revelar tendências de manifestação desse constitucionalismo nas recentes propostas de reformas liberalizantes no Brasil, considerando os seus impactos para o sistema de proteção social. A quinta e última seção conclui o trabalho.

### **O Constitucionalismo Econômico**

Ao se analisar as concepções sobre a natureza das relações entre política e economia percebe-se a existência de certos fundamentos que nunca foram postos em questão, mesmo quando a experiência real parece refutá-los. Assim, desde meados do século XVIII, as generalizações abstratas do liberalismo condenaram os Estados e os mercados a serem meras encarnações de uma hipotética harmonização dos interesses. Mas como garantir a harmonia dos interesses econômicos e sociais, se é justamente da sua desunião que se conforma o caráter indeterminado do político, que é ao mesmo tempo fonte de mudança e substrato para o movimento democrático?

É da ausência de resposta a esta pergunta que a ideologia da modernidade, uma ideologia profundamente impregnada por uma ética econômica, funda sua utopia; a utopia de uma “radical emancipação do econômico do político”; de um total acesso (e não de uma simples redução) da sociedade inteira ao econômico como único espaço de realização da harmonia social (ROSANVALLON, 1999:76). Enfim, é através dessa ficção, a da representação da sociedade como mercado, que o liberalismo deriva sua concepção de ordem e de justiça.

A crença liberal de que haveria uma “justiça de mercado” trouxe a noção de que esta guiaria o mundo e se fundaria sobre uma ordem natural. Portanto, quaisquer reivindicações de justiça descoladas desse princípio, a exemplo das reivindicações de justiça social, seriam concebidas como portadoras de desordem, pois entrariam em flagrante contradição com a natureza econômica do homem.

Contudo, a instauração de uma ordem justa e impulsionada pelo “espontaneísmo das forças do mercado” passa necessariamente pela abolição do político, ou melhor, da indeterminação que caracteriza este último (ROSANVALLON, 1999). Nesse ponto revela-se o paradoxo do próprio liberalismo econômico, pois a crença liberal em uma justiça de mercado só pode se realizar, tal como percebeu magistralmente Karl Polanyi (2000), se ela for capaz de desencadear um gigantesco movimento de repressão da realidade; repressão que lhe é necessária para transpor suas próprias contradições.

Não é por acaso que o liberalismo econômico encontrará no doutrinário jurídico um ponto de apoio para a realização de suas aspirações ao evocar a impessoalidade das normas jurídicas como um instrumento de aplicação das regras do mercado.

Friedrich Hayek (1993) queixava-se de que a relação entre o caráter da ordem legal e o funcionamento do sistema de mercado era pouco estudada, sendo objeto de investigação dos críticos da ordem competitiva<sup>1</sup> e não dos seus defensores (HAYEK, 1993:277). Em Hayek, a observância da supremacia da lei é uma condição necessária para o pleno funcionamento do livre mercado. Pois, para ele, toda ação coercitiva dos governos deve ser determinada sem ambiguidades por uma *estrutura legal permanente*. Esta, em última instância, permitiria aos agentes econômicos planejar com certo grau de confiança, desde que “tribunais imparciais” se encarregassem de zelar pela inviolabilidade do direito do proprietário, fundamento último das constituições (HAYEK, 1993: 273-74).

Para o autor austríaco foi a violação constante desse fundamento pelos programas do Estado de Bem-estar Social que minou as bases do Estado de direito. Assim, quando o governo passa a substituir a justiça comutativa – a justiça de mercado – pela justiça distributiva como critério de alocação e distribuição de recursos, as decisões deixam de se fundamentar em normas gerais, tornando-se um desiderato das autoridades planejadoras (Idem, 1993).

Perseguir os objetivos da redistribuição, portanto, estaria em flagrante contradição com os fundamentos da constituição, que no léxico hayekiano representam as condições de preservação da liberdade de mercado, exclusivamente da liberdade do proprietário. As expectativas geradas pela redistribuição seriam falsas expectativas, assim como toda ilusão de inclusão democrática. Tais expectativas seriam cegas ao fato de nas sociedades livres haver um conflito indissolúvel entre o ideal de liberdade expresso na lei e o desejo de corrigir a distribuição de renda de

---

<sup>1</sup> Hayek se refere aqui aos teóricos do positivismo legal, como Hans Kelsen, e da escola da “jurisprudência do interesse” como Rudolph Von Ihering (HAYEK, 1983:283).

modo a torná-la mais justa (HAYEK, 1983). E esse conflito, segundo Hayek (1983), seria raramente percebido por aqueles que sacrificam a liberdade pelos ganhos de curto prazo oriundos da redistribuição. Assim, “aqueles que buscam a justiça distributiva se verão, na prática, impedidos pela supremacia da lei” (Idem, 1983:280). Pela própria característica dos seus objetivos, os grupos interessados na redistribuição não hesitariam em empreender ações discriminatórias e discricionárias, não percebendo que seus objetivos e o Estado de Direito seriam em princípio incompatíveis. Estes grupos tenderiam a burlar ou desrespeitar, em casos particulares, um princípio que frequentemente desejariam preservar, solapando os princípios da justiça imparcial – da justiça de mercado (Idem, 1983:280).

Desse modo, para Hayek (1993), seria perfeitamente racional restringir a margem de manobra dos governos, pois assim evitar-se-iam os riscos das decisões políticas circunstanciais, vinculadas, por exemplo, aos períodos eleitorais. A margem de discricionariedade dos governos deveria ser limitada para preservar os fundamentos da política monetária.

Contudo, tal tarefa não seria fácil de ser lograda em uma democracia política. Seria necessário, portanto, insular as instituições de gestão da política macroeconômica das pressões políticas e sociais. Mas a autonomia dessas instituições não é uma garantia suficiente do compromisso dos governos com a estabilidade monetária, pois nessa visão não apenas os políticos, mas também as burocracias são facilmente cooptadas por interesses seccionais. Para que essa autonomia não fosse desvirtuada pela ação irresponsável dos governos, seria necessário que ela assumisse um *status constitucional*.

Assim, o constitucionalismo econômico surge nas teorias econômicas como um dispositivo para limitar o campo das decisões políticas. As premissas que informam o constitucionalismo econômico não se tornaram célebres apenas nos escritos de alguns economistas neoclássicos, como Hayek, mas também nas teorias de alguns juristas conservadores como Carl Schmitt.<sup>2</sup>

Na visão de Schmitt, somente a generalidade da lei satisfaz as condições do Estado de Direito ideal. Para o jurista alemão, a generalidade da norma legal representa o cerne do legalismo liberal, pois a igualdade perante a lei é inconciliável com qualquer ato legislativo de natureza discriminatória. A lei geral é incompatível com qualquer forma de intervencionismo estatal nas esferas econômica e social, assim

---

<sup>2</sup> Segundo Renato Cristi, existe certa mistificação nas análises sobre o suposto antiliberalismo de Carl Schmitt. A implicância de Schmitt não é propriamente com o liberalismo, mas com o componente democrático deste, visto pelo jurista alemão como uma espécie de contaminação (CRISTI, 1984).

como os atos legais ou medidas legislativas cujos objetivos são conceder privilégios a determinados grupos sociais (CRISTI, 1984).

A interpretação do jurista alemão do ideal de Estado de Direito jogou um papel decisivo em sua batalha contra as tentativas de os partidos socialdemocratas de estabelecerem os alicerces de um Estado de Bem-estar Social na Alemanha durante o período da República de Weimar (1919-1933) (SCHEUERMAN, 1997). Para Schmitt, o avanço da democracia na República de Weimar havia fatalmente comprometido a autoridade do Estado por haver politizado em demasia a sociedade (CRISTI, 1984). Portanto, seria necessário recuperar a autonomia e a “independência ditatorial” do Estado, de modo que ele, através da lei e da instauração da exceção, produzisse efeitos contrários à politização da sociedade. Somente através da exceção que a verdadeira soberania se expressaria para produzir consequencialmente uma ordem suprapessoal; uma ordem transcendente, que é o componente central da teologia política schmittiniana (SCHMITT, 1992:78).

Se para o jurista alemão qualquer forma de legislação especializada e particular constitui potencialmente um “ato de violência revolucionária”, então a legislação social, por visar interesses seccionais, levaria à destruição da legalidade liberal do Estado (SCHMITT, 1985: 90). Para Schmitt, a emergência do Estado de Bem-estar Social durante o período de Weimar mergulhou o governo numa espécie de paralisia ao comprometê-lo com uma multiplicidade de interesses econômicos e sociais. A realização de políticas de bem-estar pelo “Estado pluralista-partidário” impedia o governo de se portar como um árbitro dos interesses competidores da sociedade (Idem, 1985, 97). Os grupos assistidos pelo Estado social se constituíam, portanto, como aglomerações hostis ao Estado de Direito, representando uma potencial ameaça. Assim, em face dessa ameaça tornar-se-ia necessária à restauração da ordem e da legalidade, mesmo que essa ordem fosse restituída através da exceção (SCHEUERMAN, 1997).

Schmitt esperava substituir o Estado de Bem-estar democrático de Weimar por uma alternativa autoritária, pois a complexidade das questões econômicas demandava a ascensão de governos técnicos e fortes. O “Estado total quantitativo” – um Estado fraco, sobrecarregado pelos interesses sociais e inspirado pela socialdemocracia – deveria ceder espaço a um “Estado total qualitativo” representado por um intervencionismo de novo tipo, o qual deveria garantir não só a manutenção da sua própria soberania, mas também e primordialmente um ambiente de “autonomia para

os proprietários privados de capital” (SCHEUERMAN, 1997:176).<sup>3</sup> Nesse aspecto, a peculiar reconsideração de Schmitt do conceito liberal de lei e de Estado de Direito acaba o levando, sem tergiversações, a exortar uma agenda política antiliberal para implementar o liberalismo.

Assim como Schmitt, Hayek argumenta que o crescimento do intervencionismo do Estado nas esferas econômica e social caminha em compasso com o fenômeno da totalização do poder, no qual a distinção liberal clássica sociedade/Estado perde qualquer significado. Há elementos evidentemente decisionistas no projeto de sociedade de Hayek que, no entanto, passam despercebidos dado o ceticismo do autor em vislumbrar qualquer ação baseada num planejamento. Contudo, é nos seus trabalhos finais que Hayek passa a endossar as críticas centrais de Schmitt sobre a debilidade do “Estado pluralista-partidário” frente aos interesses seccionais. No final da década de 1970, Hayek abertamente reconsidera as contribuições de Schmitt para a compreensão da legalidade autoritária do Estado, e de como essa mesma legalidade poderia servir de instrumento para combater as políticas do Estado de Bem-estar Social (HAYEK, 1978).

Schmitt e Hayek denunciam a tendência de decaimento da autoridade legal do Estado especialmente quando os programas do Estado de Bem-Estar ameaçam despontar no horizonte das políticas governamentais. Portanto, dado o caráter potencialmente subversivo desses programas, ambos os autores estão prontos para descarregar toda uma gama de instrumentos jurídicos e legislativos para conjurar as medidas redistributivas, que para eles seriam sintomáticas da decadência da lei e da ordem. Além disso, eles buscam preservar um complexo institucional específico, notadamente um sistema de capitalismo privado e protegido pela constituição, das ameaças perturbadoras dessas medidas. Schmitt vê essas ameaças nos intentos dos socialdemocratas de reformar a Constituição de Weimar, enquanto Hayek as vê no imediato pós-Segunda Guerra com a emergência do Welfare State keynesiano.

Analisar as coincidências do pensamento de ambos os autores oferece um frutífero ponto de partida para compreender a afinidade eletiva entre o liberalismo econômico e o autoritarismo político e jurídico. Embora os argumentos de ambos os autores sejam evidentemente tautológicos, é inegável que eles exerceram um forte

---

<sup>3</sup> Para Schmitt a questão mais significativa é quem intervém e quais interesses devem ser contemplados pela intervenção. Para Schmitt, a atividade intervencionista do Estado é necessária, mas esta - em contraste com as formas socialdemocratas de intervenção - não necessita infringir a posição privilegiada dos detentores de capital (SCHEUERMAN, 1997: 177), os verdadeiros “amigos” do seu Estado intervencionista.

poder de atração intelectual para os entusiastas das reformas econômicas centradas na liberalização.

Antes do surgimento do institucionalismo econômico na década de 1970, alguns autores alemães pertencentes à chamada Escola de Freiburg já haviam se debruçado sobre a importância do conhecimento das leis para a organização racional da economia. Assim, entre as décadas de 1920 e 1930, os autores da Escola de Freiburg (ordoliberais) adicionaram uma dimensão constitucional ao estudo dos problemas econômicos. Os ordoliberais endossavam uma perspectiva liberal ativista de defesa da competição, e esta deveria estar inscrita na constituição, pois, segundo eles, somente através de prescrições legais que a economia poderia funcionar de acordo com os princípios de um mercado livre e competitivo.<sup>4</sup>

Nessa visão, a constituição econômica se autolegitimaria por refletir uma escolha feita pela comunidade, a qual, em comum acordo, julgou conveniente delegar poderes a um ordenamento legal que guardaria os princípios de uma sociedade engajada na livre competição. O conceito de constituição econômica era central para os ordoliberais, pois: “se a escolha constitucional em consideração aos modos de funcionamento de uma economia livre adquirisse o mesmo status de uma constituição política, a adesão a seus princípios poderia se tornar automática” (GERBER, 1994: 76). Para Franz Böhm, um importante jurista ordoliberal alemão que extraiu sua ideia de constituição econômica de Carl Schmitt, “uma constituição econômica é uma decisão abrangente que se refere à forma e à natureza do processo de cooperação socioeconômica” (BÖHM, 1933 apud GERBER, 1994:44).

Para os autores ordoliberais, a lei deveria prover princípios básicos de conduta econômica e os governos não deveriam ter discricão para intervir na economia. Através da constituição, os governos deveriam apenas utilizar seus poderes coercitivos para manter a economia aberta e em condições competitivas. Na ausência de mecanismos coercitivos para induzir determinados comportamentos econômicos, o Estado poderia fraquejar diante dos interesses seccionais representados pelos cartéis empresariais e corporações de trabalhadores. Segundo os ordoliberais, três instituições deveriam exercer um papel protagonista no exercício do comando constitucional da economia: um Banco Central autônomo e independente; uma agência central de regulação dos trustes, monopólios e cartéis; e uma Suprema Corte. Nessa perspectiva, as burocracias responsáveis pela elaboração da política fiscal e monetária e as instituições de promoção à competição deveriam funcionar como

---

<sup>4</sup> O ordoliberalismo foi criado por economistas e juristas alemães como Wilhelm Röpke, Walter Eucken, Franz Böhm, Hans Großmann-Doerth, Alfred Müller-Armack e Alexander Rüstow, entre 1930 e 1950. Os ideais ordoliberais, com algumas modificações, inspiraram a criação da economia social de mercado na Alemanha do pós-Segunda Guerra Mundial.



“órgãos quase-judiciais”, guiados não por considerações políticas, mas por critérios técnicos e legais (GERBER, 1994).

Décadas mais tarde, James Buchanan e Gordon Tullock aprofundarão essa noção de constitucionalismo econômico herdada de Hayek, Schmitt e dos ordoliberais. Os autores de *The Calculus of Consent* (1962) são enfáticos ao afirmarem a imperiosa necessidade de adoção por parte dos governos de uma política não discriminatória e fundamentada em imposições genéricas, em princípios constitucionais. A imposição de prescrições constitucionais leva, segundo os autores, a um tipo de “progresso democrático”. Mais prescrições constitucionais significaria mais democracia, visto que para eles a democracia somente se mostraria um regime eficaz se ela fosse capaz de refletir a imparcialidade das constituições - o que no limite significa a neutralização de todos os conflitos sociopolíticos e a certeza da ausência do dissenso para a produção eficaz das decisões econômicas (BUCHANAN; TULLOCK, 1962).

Cabe ainda destacar que essas teorias geralmente veem os supostos beneficiários das reformas liberalizantes como grupos caracterizados por certa fragilidade organizativa vis-à-vis os interesses protegidos pelas regulamentações do Estado (KRUEGUER, 1974; BUCHANAN, 1987). Nesse sentido, haveria poucas chances de as reformas liberalizantes serem implementadas, visto que elas gozariam de insuficiente apoio político, deixando assim de produzir incentivos para os atores interessados nos seus resultados se organizarem coletivamente (OLSON, 1999). As reformas econômicas liberalizantes somente lograriam êxito se o seu processo decisório fosse insulado das pressões políticas (WILLIANSO, 1994). Com o concurso desse insulamento, os governos proponentes da liberalização deveriam estabelecer “compromissos críveis” com os investidores privados, gerando estímulos à ação coletiva desses agentes através da criação de sólidos apoios institucionais (NORTH, 1990).

Uma variante mais recente do constitucionalismo econômico considera que as instituições hierárquicas e os sistemas eleitorais majoritários são mais eficazes para controlar o processo de elaboração orçamentária e para executar o ajuste fiscal do que as instituições colegiadas e os sistemas eleitorais proporcionais e multipartidários, baseados em governos de coalizão (ALESINA; PEROTTI, 1996; ALESINA; FAVERO; GIAVAZZI, 2012). Procedimentos decisórios mais hierárquicos, por exemplo, concedem aos ministros das finanças uma forte posição de poder relativa aos ministérios comprometidos em expandir o gasto social. A fragmentação política e a necessidade de colegialidade das decisões (isto é, a necessidade de legitimidade democrática das decisões sobre política econômica) impediriam o equilíbrio fiscal, visto que os “políticos populistas” e os seus eleitores estão sujeitos à “ilusão fiscal”

(ALESINA; PEROTTI, 1996: 23-24). Portanto, a solução da crise orçamentaria gerada pelas “sobrecargas à democracia” passa necessariamente pela adoção de imposições legais para proteger as finanças públicas do assédio do processo democrático. Solução esta que exigiria colocar cada vez mais limites à participação política.

Nessa perspectiva, bancos centrais independentes, políticas fiscais imunes aos resultados eleitorais, limites constitucionais ao endividamento público, entre outras medidas, são vistas como prescrições técnicas e neutras cujos objetivos visam proteger aquilo que é considerado o fundamento do equilíbrio dos mercados: a confiança do investidor (ou do rentista). Desse modo, não se trataria pura e simplesmente de produzir um processo de liberalização econômica, e sim uma proteção *exclusiva e permanente* aos agentes que dele se beneficiam; uma proteção constitucional aos interesses do investidor, o qual se tornaria uma espécie de fiador incontestado da soberania. Assim, sob as escusas de que as reformas liberalizantes e o ajuste constitucionalizado livrariam as economias dos seus “escleróticos” obstáculos, o que acaba se produzindo, como consequência, é a esterilização de qualquer possibilidade de contestação dos seus resultados.

Contudo, o fato de a “confiança psicológica do capital” constituir nos dias de hoje a condição técnica mais importante para o funcionamento de uma economia capitalista, “limita de saída qualquer possibilidade de complementar a justiça de mercado com uma justiça social com mandato democrático” (STREECK, 2013:45). O corolário disso, segundo Streeck (2013), é o fato de as reivindicações de remuneração do capital serem consideradas condições empíricas suficientes de funcionamento de todo o sistema capitalista, enquanto as correspondentes reivindicações democráticas vinculadas à redistribuição são consideradas fatores de “perturbação” da ordem (Idem, 2013:50).

O que deve ficar claro em relação a esses argumentos, é que a constitucionalização da economia nos termos defendidos pelos proponentes da liberalização e do ajuste fiscal leva a uma espiral de cortes nas despesas públicas e a mais privatização dos serviços sociais, inclusive daqueles essenciais, reforçando a posição do mercado como principal mecanismo alocador de bens e serviços. A redução do conteúdo redistributivo do Estado, mediante constitucionalização dos objetivos do ajuste, inviabiliza quaisquer tentativas de se modificar a política orçamentária para contemplar expectativas que ultrapassem os estreitos limites da austeridade fiscal.

A liberalização das “economias organizadas” da Europa, após a união monetária, demonstra como a delegação de competências em matéria de política econômica para as instâncias de governança supranacionais e não eletivas, retira da

alçada dos governos democraticamente eleitos quaisquer instrumentos de controle da política macroeconômica. No continente europeu, a constitucionalização dos objetivos da austeridade assegurada pela Corte Europeia de Justiça, além de gerar uma espiral de desregulamentação competitiva nas economias nacionais, vem promovendo uma forma de integração exclusivamente orientada pelas regras do mercado, cuja principal característica é produzir decisões carentes de legitimidade democrática (SCHARPF, 1996; 2014; HÖPNER; SCHÄFER, 2007).

Nesse aspecto, pode-se afirmar que no atual contexto europeu de integração econômica, assim como em outros países, as medidas de liberalização vêm sendo produzidas sem legitimação política. Assim, os ganhos de eficiência e de competitividade das economias se tornam um desiderato da capacidade das instituições não eletivas, como as cortes e os Bancos centrais, de transformarem questões políticas em decisões técnicas, contornando a “inércia” que caracteriza os procedimentos democráticos.

Os casos do Chile e do Brasil, relatados a seguir, reforçam a ideia de que as reformas liberalizantes são empreendidas visando reverter expectativas democráticas. No Chile, a coalizão que sustentou o projeto de reformas liberalizantes nas décadas de 1970 e 1980, forjada num contexto político autoritário, logrou implementar suas decisões mediante dois dispositivos: a constitucionalização do ajuste fiscal e a conversão dos recursos da previdência social em fundos de capitalização. As reformas liberalizantes produzidas no Brasil a partir de 2016, também pretendem lançar mão desses dispositivos ao fixar limites constitucionais para o crescimento das despesas sociais, criando condições para transformações mais radicais no arcabouço legislativo da seguridade social.

### **A constitucionalização da austeridade no Chile: uma experiência fundadora**

O Chile se constitui em caso emblemático da constitucionalização dos objetivos da austeridade fiscal. As reformas empreendidas durante a ditadura (1973-1990) neutralizaram os conflitos sociopolíticos que vinham se produzindo desde as décadas de 1920 e 1930, quando o país iniciou o seu conturbado processo de legislação social (LANZARA, 2017). O crescimento das expectativas de inclusão criadas pela legislação social e trabalhista, em uma sociedade historicamente polarizada e caracterizada pela presença de um patronato hostil à ampliação dos direitos sociais, levou a um recrudescimento do conflito sociopolítico entre as décadas de 1960 e 1970.

Não é exagero afirmar que os experimentos de reformas liberalizantes empreendidos no Chile durante o período ditatorial, após os anos de governo da

Unidade Popular (1970-1973), surgem em reação ao processo de legislação social. Além de ter sido o país pioneiro desses experimentos, não só na América Latina, mas entre os países do mundo, o Chile adotou uma política deliberada de *constitucionalização das medidas de liberalização* que, num contexto político autoritário, reconfigurou radicalmente a economia política do país (SCHAMIS, 2002).

O Estado que surge dessas reformas, o Estado da Constituição de 1980, adquiriu o poder necessário para realizar e consolidar os ajustes estruturais e as “modernizações” no campo das políticas econômicas (SALAZAR; PINTO 1999). Grosso modo, o pacote de modernização da economia consistia em privatizar as empresas estatais e os fundos públicos do seguro social contributivo. A institucionalidade que garantiu o cumprimento das medidas liberalizantes foi estabelecida a partir de um tripé fixado pela Constituição de 1980: Banco Central autônomo, orçamento equilibrado e reforço aos direitos de propriedade. A fixação desse tripé pela Constituição sinalizava aos investidores, e ao setor financeiro em particular, que os inconvenientes da redistribuição não seriam mais tolerados, mantendo assim os gastos sociais, especialmente os gastos previdenciários, sob um rígido limite fiscal.

O êxito das reformas liberalizantes dependia da quebra das identidades dos trabalhadores forjadas em torno dos programas sociais previamente estabelecidos. Para se atingir tal objetivo, o governo ditatorial produziu, em 1979, uma total desregulamentação das relações de trabalho, com a flexibilização dos contratos, a descentralização da negociação coletiva e o desmantelamento da organização sindical, promovendo, no ano seguinte, uma radical reforma do sistema previdenciário, que passou a funcionar dentro das regras de capitalização.

A criação dessa institucionalidade fazia parte de um projeto mais amplo de construção de uma ordem política duradoura e “imune à demagogia”; uma ordem de certo modo apolítica, e que foi inscrita na Constituição de 1980. Como um ato de demiurgia institucional, os recursos do novo sistema previdenciário foram integralmente empregados para modelar essa nova ordem.

Para os reformadores, a criação de um sistema previdenciário de capitalização poderia resolver os problemas crônicos do capitalismo chileno, como a insuficiência de poupança, contribuindo também para diminuir as pressões fiscais e manter a estabilidade do regime macroeconômico. Para lograr tais objetivos, seria necessário “fabricar” o interesse geral da sociedade através da vinculação do interesse de cada indivíduo na manutenção das políticas deflacionárias e de contenção de gastos. Somente através da institucionalização dessas medidas é que o crédito poderia ser descentralizado e sustentado por um mercado de capitais aberto e lastreado nos

fundos de pensão capitalizados. Tratava-se, em suma, de utilizar os recursos do seguro social privatizado para a construção de uma base social permanente para o ajuste fiscal, transformando o antigo segurado do sistema público de previdência em um rentista (SCHAMIS, 2002).

Portanto, além de inscrever a estabilidade macroeconômica diretamente na Constituição, as reformas liberalizantes foram produzidas para ter consequências políticas duradouras. A constitucionalização da economia e a privatização da seguridade social redefiniram os direitos de propriedade, reforçaram o processo de privatização e ampliaram os grupos com interesses mercantis dentro da sociedade.

Não bastava, portanto, quebrar as expectativas de inclusão da população nas políticas redistributivas e no universo dos direitos sociais, mediante forte redução do gasto, desmonte dos programas sociais e repressão. Mais do que isso, era necessário criar um novo interesse protegido por uma constituição econômica.

### **O ajuste constitucionalizado no Brasil: aproximações com o caso chileno?**

O atual cenário político brasileiro, marcado pela interrupção do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff em setembro de 2016, lança dúvidas sobre o futuro da seguridade social no país, abrindo um precedente para uma nova conjuntura liberalizante. Não cabe a este trabalho deslindar os motivos que levaram a essa mudança de conjuntura. O que se pretende aqui é apenas traçar uma aproximação entre o atual contexto brasileiro de aprofundamento do ajuste fiscal e de reformas liberalizantes, dentre as quais se destacam as reformas trabalhista e previdenciária, e o contexto que presidiu o advento dessas mesmas reformas no Chile, sob os auspícios de um governo autoritário.

Desde já é importante salientar que as aproximações entre ambos os contextos no que tange aos seus respectivos processos configurativos de reformas são muito mais sutis do que geralmente se supõe. E tais aproximações decorrem menos das diferenças entre os tipos de regimes constituídos para empreender essas reformas - nitidamente autoritário em um caso - do que das semelhanças entre as estratégias perseguidas e os métodos empregados.

Como um primeiro exercício aproximativo entre os dois casos, há certas semelhanças no que se refere à condução política dessas reformas; ambas extraíndo sua legitimidade de um mero artifício retórico voltado a justificar o ajuste fiscal no "interesse geral da sociedade". Um discurso que, tal como se deu no Chile, se volta contra os interesses corporativos da sociedade; contra os sindicatos e as suas

representações políticas; contra as pautas redistributivas endossadas por governos “populistas” e fiscalmente irresponsáveis. Enfim, um discurso que tende a identificar esses elementos com o atraso; que não coincidentemente, em ambos os países, fora associado a uma “ordem pregressa e caótica” produzida por governos de esquerda e centro-esquerda que desarranjaram o equilíbrio fiscal por haverem gerado expectativas de inclusão em demasia.

Também num e noutro caso, a previdência social se constitui no principal foco das reformas, sendo identificada como a expressão de interesses retrógrados que impedem o crescimento da economia. Também se entrevê, nos dois casos, uma tentativa deliberada de transformar ficções econômicas em imperativos constitucionais. E, neste quesito, como se pode apreciar na seção anterior, o Chile foi bem sucedido, utilizando-se do seu “momento autoritário” para introduzir medidas impopulares. Resta saber se o Brasil seguirá à risca essa trajetória.

Contudo, ao se observar o novo cenário político brasileiro, e o empenho com o qual a nova coalizão política encaminha os projetos de reforma, entrevê-se que os objetivos de reforma convergem para uma institucionalização permanente da austeridade econômica. Para as elites políticas e econômicas que sustentam a coalizão reformista, há um entendimento comum de que a políticas econômicas anteriormente adotadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), políticas que sustentavam o crescimento através da expansão do crédito, do pleno emprego e de medidas redistributivas, foram responsáveis por mergulhar o país na crise. O diagnóstico que se fez, em relação às origens dessa crise, era o de que uma economia operando muito próxima ao pleno emprego, como a economia política produzida pelos governos do PT, pressionava em demasia os custos empresariais, elevando as taxas de inflação. A única alternativa para debelar a crise seria adotar o receituário; uma política econômica mais austera, capaz de desaquecer a economia, através da diminuição do consumo, dos salários e do gasto público, elevando assim a taxa de desemprego. Seria necessário, portanto, produzir uma terapia de choque para fazer recuar a inflação, estabilizar a economia e reativar as expectativas dos investidores. No final desse processo, o crescimento surgiria espontaneamente, uma vez que o aumento da confiança dos investidores impulsionaria o consumo e os investimentos privados (DIEESE, 2016).

Vale destacar que o ajuste fora produzido com base nesse diagnóstico. Além disso, o *coroamento institucional da austeridade*, e que acusa o seu caráter permanente, deu-se com a promulgação da Emenda Constitucional n. 95 de 2016 (EC 95/2016), que fixa por 20 anos um teto para o crescimento das despesas públicas. O

propósito de tal medida é estabelecer um “Novo Regime Fiscal”, constitucionalizando as metas da austeridade até 2036.

Os objetivos declarados da EC n. 95 são reduzir o déficit e restaurar a confiança financeira. Porém, as projeções sugerem fortes evidências de que a emenda em pouco contribuirá para a redução do déficit e retardará o crescimento econômico. Além disso, a principal consequência da aprovação da EC n. 95 é diminuir drasticamente o gasto social federal, afetando o já minguado orçamento da seguridade social do país. Segundo alguns estudos, se um teto semelhante de gastos tivesse sido imposto a partir de 2003, o orçamento da saúde para 2015, por exemplo, teria sido reduzido em 43% (R\$ 55bi em vez de R\$ 100bi) (VIEIRA; BENEVIDES, 2016: 9). Ao longo das duas próximas décadas, estima-se que a EC n. 95 resultará em significativas perdas para os setores de saúde e educação. Com efeito, os impactos orçamentários da EC n. 95 já começaram a aparecer. Em 2017, as parcelas das dotações orçamentárias com saúde e educação do orçamento federal caíram, respectivamente, 17% e 19% (INESC, 2017).

Cabe ainda ressaltar que as medidas previstas pelo “Novo Regime Fiscal” somente lograriam se efetivar se fossem complementadas pelas reformas estruturais. É a partir desse diagnóstico, portanto, que a ênfase se volta para conter as despesas públicas, pois, de acordo com o Ministro da Fazenda: “o problema fiscal brasileiro decorre da existência de uma grande folha de previdência e assistência social que representa 70% dos dispêndios públicos”. Enfim, os entusiastas do Novo Regime Fiscal asseveram que o teto de gastos inscrito na Constituição irá “disciplinar o conflito distributivo na medida em que o mesmo terá que ser resolvido civilizadamente ou por meio de coerções legais” (BRASIL, 2016).

Ora, é evidente que esse propósito revela a intenção da coalizão reformista de ancorar a proteção institucional do investidor, ou a do rentista, na Constituição de 1988, constringendo especialmente o crescimento das despesas vinculadas à seguridade social. Com a aprovação dessa medida, é possível antever outras consequências de caráter mais imediato, quais sejam: a revogação ou alteração da política de valorização do salário mínimo; e a desvinculação do piso dos benefícios previdenciários e assistenciais deste patamar básico. Assim, em vista do fato de os benefícios da seguridade social (previdência e assistência) seguirem a regra de reajuste do mínimo, as possíveis elevações das despesas com esses benefícios não seriam mais toleradas pelas novas regras constitucionais instituídas pela EC 95/2016 (DIEESE, 2016:12).

O que se percebe atualmente, após a instituição do Novo Regime Fiscal, é uma aceleração legislativa das propostas de reformas de apoio ao ajuste

constitucionalizado. A aprovação da reforma trabalhista pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República (Lei Nº 13.467, de 13/07/2017) representou um enorme retrocesso aos direitos dos trabalhadores. A nova legislação trabalhista abriu a possibilidade para que negociações entre trabalhadores e empresas se sobreponham à legislação trabalhista. Negociações sobre o parcelamento de férias, jornada de trabalho e redução de salário são realizadas agora à revelia da lei.

Não se pode subestimar o alcance dessa reforma, pois à semelhança do caso chileno, ela visa, entre outras coisas, desestruturar a base sindical que se constituiu em torno dos direitos trabalhistas e previdenciários, deixando o caminho livre para a adoção de reformas mais radicais no sistema de seguridade social.

Cabe destacar que a nova coalizão política que governa o país deixou explícito que as metas do ajuste constitucionalizado somente seriam cumpridas se a reforma da previdência fosse aprovada. Prova disso, é que uma das primeiras iniciativas do governo recém-empossado, em 2016, foi desarticular a burocracia do setor previdenciário. Grande parte da estrutura dessa burocracia permanece atualmente subordinada ao Ministério da Fazenda, demonstrando a intenção do atual governo de tornar o setor previdenciário um mero apêndice da área econômica. Vale ainda enfatizar que, à testa da nova secretaria que trata dos assuntos previdenciários, foi colocado um burocrata oriundo da área da previdência complementar, e com forte trânsito nos meios empresariais e financeiros.

A reforma da previdência seria a condição *sine qua non* para retomar a “confiança dos investidores”. Com as escusas de que a previdência social seria o maior item de despesa a “onerar” o orçamento, e tendo como justificativa as sempre recorrentes previsões catastrofistas sobre o envelhecimento da população brasileira, a Proposta de Emenda à Constituição 287/2016 (PEC 287/2016) visa alterar o regime previdenciário brasileiro mediante a adoção de medidas bastante restritivas. Encaminhada em dezembro de 2016 ao Congresso Nacional, a PEC 287/2016 foi apreciada por uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que aprovou versão substitutiva em maio de 2017. Diante das dificuldades de aprovação da reforma, mais recentemente, em novembro de 2017, surgiu uma nova proposta, na forma de Emenda Aglutinativa à PEC 287.

A Emenda Aglutinativa à PEC 287/2016, aprovada na Comissão Especial da Câmara, apresenta alguns ganhos em relação à proposta original do governo. Em primeiro lugar, por manter o salário mínimo como piso da Seguridade Social. Também por reduzir a proposta de idade mínima para a aposentadoria das mulheres de 65 anos para 62 anos e dos professores da educação básica, de ambos os sexos, para 60 anos. Ainda permitiu o acúmulo de pensão e aposentadoria, embora restrito ao



valor máximo de dois salários mínimos (DIEESE, 2018: 3). Por outro lado, a nova proposta reduz drasticamente o valor dos benefícios para os trabalhadores que optarem pela antecipação de suas aposentadorias.<sup>5</sup>

Em compasso com as reformas previdenciárias anteriores, a atual reforma também abre um considerável espaço de atuação para as seguradoras privadas e fundos de pensão. Aqui as medidas restritivas visam novamente reduzir a atratividade da previdência pública para os trabalhadores que recebem as maiores remunerações. Nesse quesito, a PEC 287 é explícita no seu intento de acabar com os “privilégios” relacionados à aposentadoria dos servidores públicos das três esferas de governo. A PEC 287 também obriga estados e municípios a criarem regime complementar de previdência e, sobretudo, permite que sejam contratados benefícios complementares em planos abertos, oferecidos por entidades privadas do sistema financeiro (DIEESE/ANFIP, 2017). Assim, estaria definitivamente aberto o caminho para a institucionalização de um pilar privado previdenciário no país.

Não é fortuito o fato de concomitantemente ao encaminhamento do projeto de reforma surgirem fortes apelos do setor financeiro para que a previdência complementar se torne uma realidade para os trabalhadores brasileiros. Cada vez mais se percebe uma propaganda agressiva de bancos e seguradoras privadas nos grandes veículos da mídia cujo intuito é incitar parte da população a se filiar nos esquemas privados de seguro. Soma-se a isso o discurso do governo que apela para um tipo de “populismo mercantil” para justificar a necessidade da reforma, enfatizando que esta beneficiará “os mais pobres” contra os “privilégios” corporativos de servidores públicos e sindicatos.

Contudo, é nos documentos produzidos pelas entidades do setor financeiro que se entrevê com mais clareza as reais intenções dos agentes envolvidos com a reforma da previdência. Em um documento intitulado “Agenda do Setor Financeiro 2017”, a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), que reúne as associações de representação do setor, deixa explícita sua intenção de influir diretamente no processo de reforma. Por meio desse documento, a CNF afirma que sua função é subsidiar o Congresso Nacional e o governo sobre temas ligados ao setor financeiro, ou vinculados ao “ambiente de negócios em que opera o setor, tais como os

---

<sup>5</sup> Por exemplo, quem se aposenta com 25 anos de contribuição, pela proposta original, teria um benefício calculado em 76% da média de todas as contribuições, enquanto que, pela atual proposta, o valor cai para 70% dessa média. Essa piora no cálculo do valor anula, para a maioria dos segurados, o aparente recuo na exigência de tempo de contribuição para a chamada “aposentadoria integral” que, originalmente, havia sido estabelecida em 49 anos de contribuição e, na versão aprovada na Comissão Especial da Câmara, passou para 40 anos (DIEESE, 2018: 3).

trabalhistas e os previdenciários” (CNF, 2017: 27). Declara, portanto, que pretende “desempenhar o papel que lhe reserva a Constituição” ao apoiar todas as iniciativas que visem formar um ambiente de maior segurança jurídica para os contratos e fortalecer o mercado financeiro, iniciativas estas que, segundo a entidade, serão insuficientes se não surgirem acompanhadas de uma mudança de mentalidade da população brasileira em direção à acumulação privada de poupança. Assim, a estratégia da CNF, explícita em tal documento, é apoiar iniciativas “que permeiem toda formação do futuro consumidor” (CNF, 2017:26). O propósito da entidade é formar o consumidor em perspectiva, instilando neste o apreço por um comportamento diligente no que se refere às suas finanças pessoais; o foco aqui é o incremento dos fundos de capitalização junto à população, transformando o indivíduo imprevidente e dependente do Estado em um "pequeno investidor".

Estariam as reformas liberalizantes e a constitucionalização das regras do ajuste fiscal levando o Brasil a uma “chilenização” do seu sistema de proteção social? A resposta a essa questão dependerá, sem dúvida, da capacidade dos atores coletivos que dependem das instituições de proteção social de impor limites aos intentos da coalizão reformista. Mas isso dependerá mais ainda da capacidade de esses grupos recuperarem o discurso de legitimidade da política contra as pretensões de uma legislação cada vez mais “motorizada” pela economia.

## **Conclusão**

Este trabalho buscou demonstrar que os proponentes das reformas liberalizantes procuram impor o seu discurso afirmando que as medidas redistributivas são contrárias ao interesse geral da sociedade. Considera-se, nesses termos, que a redistribuição cria privilégios injustificáveis diante da imperiosa necessidade de os governos preservarem a “livre competição” e que, portanto, tais medidas deveriam ser limitadas ou extintas através de impedimentos constitucionais. Somente com a alegada impessoalidade dos dispositivos legais é que a ordem econômica poderia funcionar com previsão e neutralidade, livrando-se assim das injunções políticas e das vicissitudes do processo democrático.

Por mais que essas afirmações soem fictícias, o fato é que a constitucionalização dos objetivos do ajuste, exemplificada pelo caso pioneiro do Chile, vem se tornando uma regularidade na gestão das políticas macroeconômicas de diversos países, convertendo-se num poderoso artifício de neutralização das políticas redistributivas. Uma vez constitucionalizados esses objetivos, torna-se bastante difícil revertê-los, pois não se pode esquecer que o segredo do “sucesso” dessa empreitada

vincula-se estritamente à capacidade de os seus proponentes criarem um *fundamento normativo* (um princípio constitucional) e uma *fundação social* (a disseminação da competição por toda a sociedade) para respaldar as medidas liberalizantes.

Tal como visto no caso chileno, os recursos do seguro social foram deliberadamente utilizados pela coalizão que amparou os processos de reforma para transformar radicalmente a economia e a sociedade do país. Cabe indagar se o Brasil não se encontra atualmente nos pródromos desse processo de transformação, o qual pretende refundar a sociedade sob o influxo de uma ficção.

### Referências Bibliográficas

ALESINA, A.; PEROTTI, R. "Budget Deficits and Budget Institutions." *NBER Working Paper*, No. 5556, 1996, pp. 11-31.

ALESINA, A., FAVERO, C.; GIAVAZZI, F. "The output effects of fiscal adjustments." *NBER Working Paper*, No. 18336, 2012, pp.15-39.

BRASIL. Câmara dos Deputados. "Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016". Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

BUCHANAN, J; TULLOCK, G. *The Calculus Of Consent: Logical Foundations Of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan.

BUCHANAN, J. M. "The Constitution of Economic Policy." *American Economic Review*, 77(3), 1987, pp. 243–250.

CRISTI, R. "Hayek and Schmitt on the Rule of Law". *Canadian Journal of Political Science*, n. 3, sep., 1984, pp. 521-535.

CNF – Confederação Nacional das Instituições Financeiras. *Agenda do Setor Financeiro*. Brasília: CNF, 2017.

DIEESE- O Discurso de defesa da Reforma da Previdência em questão. *Nota Técnica*, n.190, fev. São Paulo: DIEESE, 2018, pp. 1-11.

DIEESE - PEC nº 241/2016: o Novo Regime Fiscal e seus possíveis impactos. *Nota Técnica*, n.161, set. São Paulo: DIEESE, 2016, pp. 1-15.

DIEESE/ANFIP. *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília: DIEESE/ ANFIP, 2017.

GERBER, D. "Constitutionalizing the Economy: German Neoliberalism, Competition Law and the 'New' Europe". *American Journal of Comparative Law*. Vol, 42, n. 25, 1994, pp. 25-84.

HAYEK, F. A. *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. Chicago: University of Chicago Press.

\_\_\_\_\_. *Os Fundamentos da Liberdade*. Brasília: Ed. UNB, 1983

HÖPNER, M.; SCHÄFER, A. A New Phase of European Integration Organized Capitalisms in Post-Ricardian Europe. *MPIfG Discussion Paper 07 /4*, 2007, pp. 5-25.

INESC. "Orçamento 2017 prova: teto dos gastos achata despesas sociais e beneficia sistema financeiro.", 2017. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2017/dezembro/medidas-de-austeridade-levaram-a-queda-de-ate-83-em-programas-sociais>.

KRUEGER, A. O. "The political economy of the rent-seeking society". *American Economic Review*, n. 64, p. 291-303, jun. 1974.

LANZARA, A. P. *A Construção Histórica do Estado Social no Brasil e no Chile: do mutualismo ao seguro*. Curitiba: Ed. CRV, 2017.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.

POLANYI, K. *A grande transformação. As origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ROSANVALLON, P. *Le capitalisme utopique: histoire de l'idée de marché*. Paris: Seuil, 1999.

SALAZAR, G.; PINTO, J. *Historia contemporánea de Chile. Estado, legitimidad, ciudadanía*. Santiago: LOM, 1999.

SCHAMIS, H. F. *Re-Forming the State: the politics of privatization in Latin America and Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.

SCHEUERMAN, W. E. "The Unholy Alliance of Carl Schmitt and Friedrich A. Hayek". *Constellations*, vol. 4, n. 2, 1997, pp. 172-188.

SCHMITT, C. *The Crises of Parliamentary Democracy*. Cambridge: Cambridge MIT Press, 1985.

\_\_\_\_\_. *O Conceito do Político*. Petrópolis: Vozes, 1992.

STREECK, W. *Tempo comprado – A crise adiada do capitalismo democrático*. Coimbra: Actual, 2013.

SCHARPF, F. W. Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: Gary Marks et al. (eds.), *Governance in the European Union*. London: Sage, 1996, pp. 15–39.

\_\_\_\_\_. Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy. MPIfG Discussion Paper 11/11, 2012, pp.01-40.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. “Os impactos de novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para efetivação do direito a saúde no Brasil.” *Nota Técnica*, No. 28. Brasília: IPEA, 2016.

WILLIANSO, J. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: IIE, 1994