

Coalizões, Ajuste e Reformas: A Chilenização da Seguridade Social Brasileira?

Arnaldo Provasi Lanzara - Professor de políticas públicas da Universidade Federal Fluminense -
UFF e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED.
E-mail: prolanzara@gmail.com

Bruno Salgado Silva - Mestrando em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos
da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP/UERJ.
E-mail: brunosalgadosilva@gmail.com

Resumo

Este trabalho demonstra como as coalizões de interesse orientam os processos de liberalização econômica, considerados por seus proponentes como “distributivamente neutros”. O trabalho visa realçar como essas coalizões de poder exercem sua influência no curso das reformas liberalizantes, agindo para dismantlar os sistemas de seguridade social e institucionalizar os objetivos da austeridade fiscal através de medidas constitucionais. Em vista da experiência de alguns países latino-americanos com essas reformas, este trabalho destaca o caso chileno como paradigmático dos processos de liberalização orientados pela ação estratégica dessas coalizões. Em seguida, o trabalho se debruça sobre o recente caso brasileiro de reformas orientadas para o mercado. Conclui-se que, além de guardar semelhanças com o caso chileno, as reformas produzidas recentemente no Brasil criam efetivas condições para uma guinada mais liberal na orientação das políticas sociais ao introduzir um limite constitucional para o crescimento das despesas públicas.

Palavras-Chave: coalizões; reformas; seguridade social; Chile; Brasil.

Abstract

This paper demonstrates how the coalitions of interest guide the processes of economic liberalization, considered by its proponents as “distributively neutral”. The paper aims to highlight how these power coalitions exert their influence in the course of liberalizing reforms, acting to dismantle from social security systems and institutionalize the objectives of fiscal austerity through constitutional measures. In view of the experience of some Latin American countries with these reforms, this work highlights the Chilean case as paradigmatic of the liberalization processes guided by the strategic action of these coalitions. Then, the paper focuses on the recent Brazilian case of market-oriented reforms. It is concluded that, in addition to having similarities with the Chilean case, the reforms recently produced in Brazil create effective conditions for a more liberal turn in the orientation of social policies by introducing a constitutional limit for the growth of public expenditure.

Key words: coalitions; reforms; social security; Chile; Brazil.

Coalizões, Ajuste e Reformas: A Chilenização da Seguridade Social Brasileira?

Arnaldo Provasi Lanzara - Universidade Federal Fluminense

Bruno Salgado Silva - Universidade Federal Fluminense

INTRODUÇÃO

As análises políticas e econômicas fundamentadas nos argumentos da teoria neoclássica sugerem, acriticamente, que os ganhos provenientes das reformas econômicas orientadas para o mercado beneficiam todos os grupos da sociedade. Por trás desse pressuposto, 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 todo processo de liberalização econômica produz, como desdobramento, uma sociedade livre de poder e conflito, visto que tal processo é empreendido para desobstruir a identificação do interesse geral com os interesses econômicos individuais, interesses estes obnubilados por regulamentações rígidas e identidades corporativas.

Para essas teorias, de um modo geral, qualquer tentativa de o Estado proteger os interesses das coletividades dos rigores da competição capitalista gerará, como consequência, ineficiências alocativas e privilégios injustificáveis, que acabarão se voltando contra a realização do “interesse geral”. Portanto, as reformas liberalizantes assumiriam uma dimensão transcendente e refundacional, ao promoverem uma nova institucionalidade mais afeita à realização plena e harmônica de tais interesses.

Importa ainda mencionar que este apelo abstrato ao interesse geral mascara as reais intenções dos agentes que o evocam dissimuladamente para conferir um caráter “técnico e neutro” a certas decisões de política pública, decisões estas de acentuado caráter privatista e informadas pela ação estratégica das coalizões de poder. Assuntos que demandam maior conhecimento técnico por parte do público, como os assuntos atuariais, demográficos e fiscais referentes às reformas dos sistemas previdenciários, são fartos desse apelo genérico ao interesse geral. Assim, no bojo dos processos de reforma dos sistemas de seguridade social, tornou-se comum evocar tal princípio para justificar a necessidade da adoção de algumas medidas de natureza restritiva ou privatizante.

Este trabalho está dividido em cinco seções, além desta breve introdução. A segunda seção discorre sobre o papel das coalizões de interesse nas reformas orientadas para o mercado, demonstrando como essas coalizões orientam os processos de reformas, dispondo de certas vantagens organizativas para influir nas decisões de política pública. A terceira seção se debruça sobre o caso chileno de reforma liberalizante, considerado um caso paradigmático de reforma orientada pela ação estratégica dessas coalizões. À luz da experiência

chilena, a quarta seção analisa as recentes propostas de reformas liberalizantes no Brasil, considerando os seus prováveis impactos para a reconfiguração do ambiente decisório das políticas sociais. A quinta e última seção conclui o trabalho.

COALIZÕES E REFORMAS ECONÔMICAS ORIENTADAS PARA O MERCADO

As teorias políticas e econômicas neoclássicas assumem que toda intervenção do Estado na economia é resultado de contínuas tentativas de assegurar “reservas de mercado” por parte de “coalizões distributivas”. Estas, grosso modo, seriam endógenas ao fenômeno do intervencionismo estatal e agiriam em conluio com as elites burocráticas para maximizar os orçamentos e predar a economia. Criadas, disseminadas e protegidas pelas burocracias públicas, essas coalizões visariam capturar partes do Estado para o seu próprio benefício. Assim, políticos e burocratas orientar-se-iam por um comportamento “rentista” ao agirem em defesa dessas coalizões e somente as reformas liberalizantes seriam capazes de dissipar tal comportamento do horizonte das políticas públicas (KRUEGER, 1974; BUCHANAN, 1980).

Cabe 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. Nesse sentido, haveria poucas chances de essas reformas serem aprovadas, visto que elas gozariam de insuficiente apoio político, deixando assim de produzir os incentivos necessários para os atores interessados nos seus resultados se organizarem coletivamente (OLSON, 1999).

Ainda de acordo com essas teorias, as reformas econômicas liberalizantes somente lograriam êxito se o seu processo decisório fosse insulado das pressões políticas (NELSON, 1989; WILLIANSO, 1994). Com o concurso desse insulamento, os governos proponentes da liberalização econômica deveriam estabelecer “compromissos críveis” com os investidores privados, gerando estímulos à ação coletiva desses agentes através da criação de sólidos apoios institucionais (NORTH, 1990). 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 “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.

No entanto, um assunto bastante negligenciado por essas teorias é como se forjam novas coalizões distributivas no bojo mesmo dos processos de ajuste estrutural e de liberalização econômica. Em primeiro lugar, deve-se destacar que os resultados das reformas econômicas orientadas para o mercado não são distributivamente neutros. Nesse aspecto, é importante ressaltar que as coalizões distributivas são “coalizões de poder”; e estas não se originam exclusivamente da ação estatal. Em segundo lugar, é crucial demonstrar que as capacidades de ação dos diversos atores sociais implicados nessas reformas podem se tornar mais ou menos desiguais, dependendo dos “instrumentos de política pública” gerados pela ação governamental.

É importante ressaltar que tais instrumentos não são dispositivos dotados de neutralidade axiológica. Ao contrário disso, eles se constituem como importantes estímulos para os atores políticos e sociais perseguirem estratégias de reforma, conferindo maior legibilidade aos seus objetivos. Instrumentos de política pública, como os orçamentos, os controles de tarifas e preços, os subsídios e os mecanismos de filiação compulsória aos programas sociais, não podem ser tomados como “neutros”, pois eles expressam diferentes formas de distribuição do poder e também os modos pelos quais esse poder é exercido. Em certo sentido, eles determinam

quais recursos podem ser utilizados e por quem. Como toda instituição, os instrumentos de política pública permitem induzir e estabilizar formas de ação, tornando mais tangível e previsível o comportamento dos atores políticos e sociais (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007: 55).

Desenvolvimentos teóricos mais recentes no campo do institucionalismo histórico vêm demonstrando como a aplicação seletiva desses instrumentos, durante os processos de reforma nos sistemas de seguridade social, pode facilitar a estratégia dos atores sociais interessados em subverter os arranjos públicos de proteção social (PALIER, 2005; HACKER; PIERSON, 2014). Através da apropriação direta ou sub-reptícia desses instrumentos, tais atores tendem a acumular recursos suficientes para explorar brechas e ambiguidades legislativas no curso da implementação dos processos de reforma, criando uma variedade de “vias ocultas” que terminam por inviabilizar as diretrizes estruturantes das políticas de proteção social (HACKER; PIERSON, 2014). Conforme salientam Hacker e Pierson (2014), as políticas públicas resultantes dos processos de reforma se constituem como um “prêmio” aos interesses organizados. Atores sociais com horizontes largos de tempo, com suficiente informação e capacidade de ação coletiva, não se interessam apenas pelas vantagens de curto prazo de uma política pública, e sim pelas “vitórias duradouras”, que geralmente são asseguradas durante o curso incremental dos processos de reforma.

O que deve ficar claro em relação a esses argumentos, é que as reformas liberalizantes, tais como as reformas nos sistemas de seguridade social, criam poderosos incentivos para a formação de coalizões distributivas que, ao contrário de serem dissolvidas, se apoiam em setores da burocracia, especialmente nos setores ligados às áreas econômicas do governo, na expectativa de verem os seus interesses contemplados (SCHAMIS, 2002).

É durante os processos de liberalização econômica que se entrevê a dinâmica constitutiva dessas coalizões. Grandes conglomerados financeiros, bancos e seguradoras privadas, são os potenciais ganhadores de uma dinâmica de mobilização de recursos que, paradoxalmente, transforma os recursos concentrados pelo antigo Estado protetor e “rentista” em fontes de um novo processo de apropriação de rendas e de reconversão patrimonial das economias políticas.

Nesses processos, vislumbra-se uma convergência de comportamentos entre as elites políticas proponentes das reformas e a elites econômicas que delas se beneficiam. O resultado dessa convergência de interesses enseja um tipo de construção institucional cujo principal objetivo é *constitucionalizar os objetivos da reforma* ao retirá-los da disputa política democrática, elevando os reclames distributivos de uma determinada coalizão vitoriosa ao *status* constitucional.

Os principais objetivos da reforma, portanto, induziriam mudanças que aumentariam a “capacidade do Estado” de proteger os direitos de propriedade, extrair receitas, centralizar sua estrutura fiscal e administrativa e de institucionalizar de vez os objetivos do ajuste, inviabilizando quaisquer tentativas de se modificar a política orçamentária para contemplar expectativas que ultrapassem os estreitos limites da austeridade fiscal.

Em muitos casos, esses objetivos são logrados prescindindo da legitimidade democrática das decisões políticas. Pois em algumas situações e contextos, em que os agentes econômicos possuem mentalidades e comportamentos rentistas, e onde o agir predatório e as considerações distributivas de curto prazo pesam mais do que as decisões de investimento baseadas num planejamento de longo prazo, torna-se tentador introduzir reformas impopulares através de “circunstâncias políticas excepcionais”. E é mais tentador ainda introduzi-las desse modo, sobretudo quando expectativas de inclusão advindas de mudanças geradas por políticas redistributivas se afiguram como ameaças ao *status quo*. Assim, para conjurar tais ameaças, essas

circunstâncias - colocadas em curso para “maximizar oportunidades de investimento” - tendem a se transformar numa instituição regular.

É por isso que alguns entusiastas dessas reformas afirmam que o êxito delas depende da “audácia” de um grupo seletivo de tecnocratas dispostos a tomar medidas impopulares, e claro, em circunstâncias políticas excepcionais (HARBERGER, 1993). E é essa excepcionalidade que abre aos proponentes das reformas uma “janela de oportunidade”, uma conjuntura crítica, única talvez, para introduzir medidas de difícil digestão em contextos democráticos. Assim, desde que o poder decisório se concentre nas mãos de algum ministro das finanças, a exigência que se faz aqui é que este deve agir de forma autoritária e enérgica para neutralizar os efeitos da política sobre a economia. E é de todo o interesse de uma coalizão reformista que esse poder seja assim concentrado, pois dele depende a conservação das vantagens de tal coalizão, a manutenção dos seus resultados distributivos e a condição derradeira de *pax* nos mercados.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as reformas orientadas para o mercado apostam na construção de um novo arranjo institucional, um novo *state building*, cuja finalidade é sempre proteger os ganhos de uma coalizão distributiva vitoriosa, a qual lucrou com o desarranjo das políticas pregressas, especialmente as de corte redistributivo. Assim, a estabilização dos resultados distributivos dessas reformas, em alguns contextos específicos, passaria a depender da construção de um ambiente de credibilidade aos investidores; um ambiente decisório orientado por uma legislação decisionista e “motorizada”¹ pela economia, o qual seria imposto para suplantiar enclaves corporativos ligados aos interesses do trabalho.

Propostas de reforma da seguridade social que visam restringir benefícios ou privatizar os fundos do seguro social sempre foram objetos de cobiça do empresariado e do setor financeiro, pois elas criam expectativas de vultosas transferências de recursos entre diferentes grupos da sociedade. Criam, por assim dizer, uma expectativa de que a renda previdenciária entesourada para o pagamento de benefícios seja alienada, tão logo se faça sentir os efeitos das medidas restritivas ou privatizantes sobre os benefícios. Na visão dos agentes empresariais e financeiros, o desentesouramento dessa renda caminhará *pari passu* com o fortalecimento dos mercados de capitais. Ao produzirem uma realocação de recursos da seguridade social para o setor financeiro, tais reformas exacerbam os conflitos distributivos, alimentando a cobiça por crédito nos mercados de capitais doméstico e internacional. Tais reformas, quando não optam por uma total privatização dos fundos públicos previdenciários, à semelhança do que ocorreu em alguns países, a exemplo do Chile, tendem a produzir medidas restritivas que diminuem a atratividade do seguro social público para a força de trabalho organizada, especialmente para os trabalhadores com as maiores remunerações e rendimentos, tal como vem ocorrendo em alguns países que consolidaram abrangentes sistemas de aposentadoria fundamentados no chamado “modelo bismarckiano de seguro social” (PALIER, 2010).

Os casos do Chile e do Brasil, relatados a seguir, demonstram como as reformas liberalizantes são empreendidas visando produzir uma radical transformação na dinâmica dos interesses subjacentes aos sistemas de proteção social. No Chile, a coalizão que sustentou o projeto de reformas liberalizantes, 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 recentes propostas de reformas liberalizantes no Brasil também pretendem lançar mão desses dispositivos ao constitucionalizar os objetivos do ajuste, criando condições para transformações mais radicais no arcabouço legislativo da seguridade social.

1 Sobre a noção de “legislação motorizada”, inspirada no jurista alemão Carl Schmitt, e suas implicações para a democracia liberal ver: (SCHEUERMAN, 2004).

AS REFORMAS LIBERALIZANTES NO CHILE: EXPERIÊNCIAS FUNDADORAS

A drástica experiência de reformas liberalizantes no Chile, consumada durante o período ditatorial (1973-1990), é inseparável das condições anteriores que presidiram tal experimento. No Chile, as possibilidades para um desenvolvimento econômico mais autônomo sempre se viram constrangidas pelas limitações do seu mercado interno, produzidas por um modelo econômico dependente e de enclave. A insuficiente capacidade de poupança da economia chilena não gerou os impulsos necessários à industrialização. Ao lado disso, a forte heterogeneidade produtiva da economia do país e o caráter pouco estruturado do seu mercado de trabalho aprofundaram as desigualdades (PINTO, 1959; MELLER, 1998). Ademais, o patronato chileno sempre se mostrou hostil à legislação social, e a proteção do trabalho sempre foi inefetiva, carecendo de vinculação orgânica com os interesses sindicais (LANZARA, 2017).

O sistema previdenciário chileno nasce imbricado a uma pluralidade de esquemas bastante desiguais e organizados para diversas categorias de trabalhadores (BORZUTZKY, 2002). As isenções fiscais e outras formas de incentivos concedidas aos empregadores tornaram-se práticas correntes da política previdenciária do período pré-reformas. Os empregadores não recolhiam as contribuições previdenciárias que eram devidas aos trabalhadores, e os sucessivos governos, para evitar confrontos com as associações patronais, raramente cobravam as dívidas dos empregadores com a seguridade social. Sem fontes estáveis de financiamento para empreender sua política previdenciária, o Estado se viu em dificuldades para atender as mínimas expectativas de inclusão da população no sistema previdenciário.

Diante de todos esses problemas, não é fortuito o fato de crescerem os diagnósticos catastrofistas sobre o futuro da seguridade social chilena entre as décadas de 1960 e 1970. Assim, durante essas décadas, cresceram os apelos que apontavam ser a previdência social a “enfermidade crônica” do capitalismo chileno.

Tom Davis, um economista da Escola de Chicago, demonstrou os efeitos dessa “enfermidade” em uma série de estudos publicados entre 1959 e 1970. Davis (1967) provou que a economia chilena crescera em média 1,45% ao ano durante o período 1908-1927, ou seja, quando a legislação social do Estado ainda não havia sido regulamentada, enquanto que durante o período de sua regulamentação, após a criação do seguro social (1924), esse crescimento havia apresentado a modesta taxa de 1,20% anual. Além disso, provou que o último período em questão não teria sido apenas mais inflacionário que o primeiro, mas que nele a inflação havia se institucionalizado em razão das expectativas criadas pela legislação previdenciária.

Nesses estudos, Davis dedicara especial atenção aos fatores que constrangiam o crescimento da economia chilena, como a insuficiente capacidade interna de poupança e os altos encargos sociais, relacionando todos esses fatores ao impacto negativo da legislação previdenciária sobre a formação de capital (DAVIS, 1967, p. 69-70). Ainda nesses estudos, o economista de Chicago questionava se os governos democráticos no Chile seriam de fato capazes de reverter essa situação, pois, segundo ele, a expansão da seguridade, por haver criado expectativas sociais em demasia, não era democraticamente tão fácil de ser solucionado. E sugeria: “é difícil supor que os benefícios da seguridade social possam desaparecer pacificamente do cenário das políticas públicas latino-americanas” (1967, p. 73).

Não é exagero afirmar que os experimentos de reformas liberalizantes empreendidos no Chile durante o período ditatorial, após os conturbados anos de governo da Unidade Popular (1970-1973), surgem em reação às expectativas de inclusão geradas com a criação da 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 *coalition building* que, num contexto político autoritário, reconfigurou radicalmente a economia 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 e sociais previstas pelo economista Tom Davis no final da década de 1960 (SALAZAR; PINTO, 1999). Tais modernizações consistiam essencialmente em privatizar as empresas estatais e os fundos públicos do seguro social contributivo. Resumiam-se, portanto, em converter as heranças do rudimento de Estado social-desenvolvimentista que se esboçou no Chile entre as décadas de 1930 e 1970 em recursos para um novo processo acumulativo.

Entre 1975 e 1989, como consequência dessas reformas, o governo militar privatizou 160 empresas estatais, 16 bancos públicos e mais de 3.600 fundos de propriedade estatal, dentre os quais se destacam os fundos previdenciários. O contraditório desse processo, é que em 1981, no auge da chamada “crise da dívida”, 14 desses bancos tiveram de ser estatizados, juntamente com outras 90 grandes empresas (SALAZAR; PINTO, 1999).

Denotando um típico “movimento polaniyano” de desregulamentação e (re)regulação, o Chile experimentou, num curto espaço de tempo, um total processo de reconversão patrimonial da sua economia política. Nesse processo, foram estabelecidas novas diretrizes para o funcionamento da economia, concentrando as prerrogativas decisórias nas autoridades monetárias. A institucionalidade que sustentou essas novas diretrizes foi fixada pela Constituição e consistia num tripé: Banco Central autônomo, orçamento equilibrado e reforço aos direitos de propriedade.

Contudo, o fato mais marcante dessa “revolução pelo alto” - colocada em curso para implementar as regras do livre mercado no país - foi, sem dúvida, a privatização do seguro social contributivo. Nesse âmbito, três estratégias foram perseguidas. Em primeiro lugar, o tripé acima aludido deveria cumprir uma função primordial, visto que a blindagem da política macroeconômica das pressões políticas e sociais 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 rígidos limites fiscais.

Em segundo lugar, o êxito da reforma do sistema previdenciário dependia da quebra das identidades corporativas que mantinham o antigo sistema. Para se atingir tal objetivo, o governo ditatorial produziu, em 1979,² uma total desregulamentação das relações de trabalho, com a flexibilização dos contratos, a descentralização da negociação coletiva e o desmantelamento da organização sindical.

Por último, e o mais importante, o novo sistema previdenciário passou a funcionar estritamente dentro das regras de capitalização. O regime de repartição foi fechado e os trabalhadores passaram a contribuir obrigatoriamente para as chamadas *Administradoras de Fondos de Pensiones* (AFPs) – entidades privadas, com fins lucrativos, incumbidas de administrar de forma competitiva as contas individuais de cada segurado em troca de comissões. O princípio que norteou a filiação dos trabalhadores a cada uma dessas entidades

2 A nova legislação do trabalho continha cláusulas que remontavam o tempo do capitalismo manchesteriano. Os empregadores poderiam demitir até 30% dos seus empregados em cada mês, sem incorrer em penalidades e ficando isentos do pagamento de indenizações. Poderiam também contratar menores cuja remuneração não deveria superar 60% do valor do salário mínimo (BORZUTSKY, 2002).

era o da “livre escolha”. Quando elegíveis ao recebimento dos benefícios, os contribuintes do novo sistema poderiam optar entre fazer saques progressivos de suas contas individuais ou receber uma anuidade real. Em caso de não cumprimento das exigências contributivas, os novos contribuintes poderiam gozar de uma pensão mínima, cujo valor não seria indexado ao índice geral de preços, sendo ocasionalmente reajustado pelo governo (SALAS; SILVA, 2003). Em suma, os contribuintes do antigo sistema de repartição se transformaram em “pequenos poupadores individuais”; e se caso fracassassem em cumprir os critérios de elegibilidade que conferiam acesso ao novo sistema deveriam se resignar em se transformar em “pobres merecedores da ajuda pública”.

Mas o aspecto mais intrigante da reforma previdenciária é o fato de ela ter sido utilizada deliberadamente para promover o incremento, senão a criação, de um mercado de capitais no país, dando ensejo para a formação de coalizões distributivas que foram criadas, disseminadas e mantidas através de conluíus entre o governo, as seguradoras privadas e os bancos (SCHAMIS, 2002). Antes da criação da nova legislação previdenciária (Decreto Lei 3.500/1980), as reais intenções desses atores permaneceram ocultas por um discurso que enfatizava a necessidade de adoção de regras mais uniformes e “equânimes” para o funcionamento do sistema.

Contudo, à medida que o regime endurecia suas disposições para enfrentar os oponentes da reforma, essas intenções transpareciam sem rodeios, embora continuassem mascaradas pelas recorrentes evocações ao princípio genérico do “bem comum”, como se pode entrever no discurso de José Piñera, Ministro do Trabalho e Previdência Social do governo ditatorial e arquiteto das reformas orientadas para o mercado no sistema de seguridade social:

Através do princípio da capitalização individual chega-se à indispensável conexão entre esforço e benefício, aspecto chave para impedir a proliferação da demagogia. Não nos resta dúvida alguma de que este sistema de capitalização favorecerá as maiorias silenciosas e esforçadas, as mesmas que foram sistematicamente enganadas quando vigorava o antigo sistema. O que se requer do Estado é apenas uma subsidiariedade no campo previdenciário. O Estado fixará os limites para a ação privada, orientando-a na direção do bem comum, mas deixando a administração dos fundos aos particulares (PIÑERA, 1979: 08).

A criação de toda essa institucionalidade que amparou as reformas fazia parte de um projeto mais amplo de construção de uma nova 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. 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 ao insular a política previdenciária do processo político.

Para lograr tais objetivos, seria necessário “fabricar” o interesse geral 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 (SCHAMIS, 2002). 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 em um rentista.

Conquanto os objetivos visados fossem ousados, por haver riscos em demasia relacionados às atividades especulativas com os recém-privatizados fundos do seguro social, optou-se, num primeiro momento, por um emprego limitado desses fundos no mercado de capitais, havendo, nesse sentido, fortes diretrizes regulatórias para o funcionamento das AFPs. Entretanto, as íntimas relações entre o governo e o setor financeiro, e a presença marcante dos representantes das seguradoras privadas e dos bancos na formulação da política previdenciária do período, acabaram contribuindo para o fim das restrições sobre as atividades das AFPs. Assim, em 1985, os Decretos n. 18.398 e n. 18.401 relaxaram os instrumentos regulatórios sobre os portfólios das AFPs, autorizando as seguradoras privadas a investirem em instrumentos arriscados de capitalização. É importante frisar que tais medidas foram adotadas em compasso com um novo processo de privatização das empresas e bancos que antes haviam sido estatizados em razão da crise da dívida. Nesse aspecto, a diversificação das opções de investimentos das AFPs, junto ao relaxamento das diretrizes regulatórias sobre essas entidades, poderiam se constituir como partes integrantes de um processo de reorganização do setor privado e de financeirização da economia (SCHAMIS, 2002).

Assim, a liberação dos fundos administrados pelas AFPs intensificou o processo de privatização, visto que esses fundos sustentaram as sucessivas operações de compra e venda das ações das empresas privatizadas. Essas operações, promovidas deliberadamente pelo governo para ensejar a criação de uma “nova classe capitalista” no Chile, foram constantemente repetidas até que o setor de monopólios naturais fosse inteiramente privatizado. Os recursos provenientes do processo de privatização das empresas estatais, por sua vez, seriam destinados para o pagamento dos benefícios dos trabalhadores filiados ao antigo sistema de repartição, atenuando assim os efeitos dos custos de transição decorrentes da criação do novo sistema (Idem, 2002).

Os fundos de pensão no Chile, buscando oportunidades diversificadas de investimento, tiveram um profundo impacto sobre o mercado de capitais, tornando-se os principais investidores institucionais da economia. Em 1995, aproximadamente 5 milhões de chilenos eram proprietários de fundos de pensão. Atualmente, as contas individuais dos fundos de pensão representam cerca de 70% do PIB.

Os governos que se seguiram ao período ditatorial, especialmente os governos da chamada *Concertación de Partidos por la Democracia*, não foram capazes de reverter às iniquidades do sistema privado. Na verdade, ao promoverem medidas de incremento à competitividade das AFPs - incentivando ao mesmo tempo a entrada dos trabalhadores nessas entidades -, esses governos afiançaram a sobrevivência institucional do sistema privado.

Portanto, além de gerar estabilidade macroeconômica, a reforma previdenciária chilena foi produzida deliberadamente para ter consequências políticas duradouras. A privatização da seguridade social redefiniu os direitos de propriedade, reforçou o processo de privatização e ampliou os grupos dentro da sociedade com interesses rentistas. Não bastava 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.

AS REFORMAS LIBERALIZANTES NO ATUAL CONTEXTO BRASILEIRO: APROXIMAÇÕES COM O CASO CHILENO?

Ao contrário do Chile, a proteção do trabalho no Brasil sempre esteve assentada sobre um arranjo político-normativo em que a previdência social cumpriu um destacado papel. Tal arranjo é fruto da estratégia varguista de incorporação corporativa dos trabalhadores no Estado, culminando na criação da legislação

social nas décadas de 1930 e 1940. Cabe destacar que o regime varguista utilizou-se deliberadamente dos benefícios do seguro social para inscrever os trabalhadores brasileiros nas proteções jurídicas vinculadas ao trabalho, contribuindo também para adensar o processo de sindicalização (LANZARA, 2017).

Preservando importantes elementos da legislação social varguista, como a CLT e o seguro social contributivo, o novo processo de juridificação de direitos sociais inaugurado pela Constituição de 1988 trouxe importantes inovações ao criar um sistema integrado de seguridade social, com orçamento próprio e fontes diversificadas de financiamento, contemplando as áreas de previdência, saúde e assistência. No que concerne à previdência, a Constituição Federal instituiu o trabalhador rural como “segurado especial”, conferindo-lhe o direito ao benefício de aposentadoria sem exigência de vínculo contributivo. Também inovou ao equiparar o plano de benefícios para todos os trabalhadores, tendo sido fixado o piso no valor de um salário mínimo, indexado aos níveis correntes de inflação. Ressalte-se ainda que a assistência social no Brasil é um direito universal garantido pela Constituição, contemplando benefícios que protegem os grupos em situação de risco, com destaque para o Benefício de Prestação Continuada (BPC).³

Cabe destacar que as mudanças sofridas pela economia brasileira nos anos 1990 produziram enormes impactos sobre a seguridade social. Em 1994 foi instituída a desvinculação de parte dos recursos da seguridade com a criação do Fundo Social de Emergência. Esse fundo, depois renomeado Desvinculação das Receitas da União (DRU), em 2000, permite que 20% das receitas da seguridade social sejam livremente alocadas pelo governo federal, inclusive para pagamento dos juros da dívida. Esses desvios do orçamento da seguridade social resultaram no subfinanciamento das políticas de saúde e assistência.

Contudo, 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

3 O BPC é destinado aos idosos (65 anos) e portadores de deficiências socialmente mais vulneráveis (renda familiar per capita de até ¼ do salário mínimo), e que atualmente beneficia mais de 4 milhões de famílias (cerca de 16 milhões de pessoas).

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. Verifica-se ainda, nos dois casos, que esse foco torna-se objeto de acirrada disputa, seja por parte dos trabalhadores que desejam preservar suas proteções coletivas, seja por parte dos grupos que buscam mobilizar o Estado para transformar os benefícios da previdência social em recursos para uma aposta mercantil. Em relação a esse último objetivo, logrado no caso chileno, também se descobre - infelizmente ao fim desses processos - que a alegação dos reformadores, concernente à justeza das medidas restritivas, nada mais é do que um esteio para transformações mais sub-reptícias e radicais, vinculadas à dinâmica de formação das coalizões de poder e à privatização dos fundos do seguro social.

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 institucionalizar medidas impopulares na sua Constituição. 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 integram 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, tal como aquela que antecedeu as reformas privatizantes no Chile, 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. Justificada pelo Ministro da Fazenda da época, a EC 95/2016 se desdobraria num ciclo virtuoso, pois:

À medida que se controle o crescimento das despesas públicas, nós teremos um aumento da confiança; em consequência disso, a retomada do investimento; em consequência disso, o

crescimento; em consequência disso, mais recursos disponíveis para investimento privado e consumo (BRASIL, 2016).

Os objetivos declarados da EC n. 95 são reduzir o déficit e restaurar a confiança financeira. Porém, algumas projeções sugerem fortes evidências de que a emenda em pouco contribuirá para a redução do déficit e retardará o crescimento econômico. Ou seja, de acordo com a regra proposta, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e da população (ROSSI; DWECK, 2016). Além disso, a principal consequência da aprovação da EC n. 95 é diminuir drasticamente o gasto social federal, afetando o já minúsculo 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).

Ainda de acordo com algumas projeções, o gasto primário total do Governo Federal passaria de 19,6% do PIB (2015), para 15,8% em 2026 e 12% em 2036. Considerando o aumento dos gastos com previdência em razão das mudanças demográficas, atualmente em torno de 8% do PIB, não haveria mais espaço fiscal para a manutenção dos gastos de saúde e educação em proporção ao PIB. Assim, dado que a nova regra congela as despesas com saúde e educação, fixando pisos cada vez mais decrescentes, estas passarão de 4% do PIB em 2015 para 2,7% do PIB em 20 anos, quando a população brasileira será 10% maior (ROSSI; DWECK, 2016). 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 a contenção das despesas públicas, especialmente com as despesas relacionadas com a seguridade social, 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 reforma trabalhista recentemente aprovada 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 deve 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, 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.⁴

A atual proposta de reforma previdenciária também abre um considerável espaço de atuação para as seguradoras privadas e fundos de pensão. Aqui as medidas restritivas visam 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.

4 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).

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 na 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 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.

Este trabalho também destacou que as divisões sociais, as assimetrias de recursos e os conflitos se inserem nas rotinas decisórias das políticas públicas através da dinâmica constitutiva das coalizões de poder. E essa compreensão é particularmente importante para as análises dos processos de reforma nos sistemas de seguridade social.

O que deve ficar claro em relação a esses argumentos, é que os experimentos privatizantes de reforma nos sistemas de proteção são possíveis mesmo em países com arranjos públicos e abrangentes de seguridade social. A intensidade dessas reformas depende em grande medida dos resultados distributivos que elas promovem. De certo modo, as promessas de ganhos futuros é o que pauta o agir das coalizões de poder em torno das reformas privatizantes dos sistemas de seguridade social cujos objetivos, muitas vezes não explicitamente declarados, são financeirizar a economia e a política social.

Seja em contextos políticos autoritários ou democráticos, o fato é que a constitucionalização dos objetivos do ajuste, apoiada por poderosas coalizões de interesse e exemplificada pelo caso pioneiro do Chile, vem se tornando uma regularidade na gestão das políticas macroeconômicas de diversos países, convertendo-se num artifício de neutralização das políticas redistributivas.

Uma vez constitucionalizados esses objetivos, torna-se bastante difícil revertê-los, mesmo diante de situações de relativo descontentamento popular, pois não se pode esquecer que o segredo do “sucesso” dessa empreitada vincula-se estritamente à capacidade de os seus proponentes criarem uma *fundação social* para as medidas liberalizantes.

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Câmara dos Deputados. (2016), “Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016”. Brasília: Câmara dos Deputados.
- BORZUTSKY, Silvia. (2002), *Vital connections. Politics, social security, and inequality in Chile*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- BUCHANAN, James. (1980), “Rent Seeking and Profit Seeking”, In J. Buchanan; R. Tollison; G. Tullock (org.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M University Press.
- CNF – Confederação Nacional das Instituições Financeiras. (2017), *Agenda do Setor Financeiro*. Brasília: CNF, 2017.
- DAVIS, Tom. (1967), “Ocho décadas de inflación en Chile: 1879-1959. Una interpretación política”, *Cuadernos de Economía*, v. 11, n. 44: pp. 60-94.
- DIEESE. (2016), “PEC nº 241/2016: o Novo Regime Fiscal e seus possíveis impactos. Nota Técnica”, *DIEESE*, n.161: pp. 1-15.
- DIEESE. (2018), “O Discurso de defesa da Reforma da Previdência em questão. Nota Técnica”, *DIEESE*, n.190: pp. 1-11.
- DIEESE/ANFIP. (2017), “Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira - Brasília: DIEESE/ ANFIP; 2017 48p.
- HACKER, Jacob Stewart; PIERSON, Paul. (2014), “After the “Master Theory”: Downs, Schattschneider, and the rebirth of policy-focused analysis”, *Perspectives on Politics*, 12, 3: pp. 643-662.
- HARBERGER. Arnold. (1993), “Secrets of Success: A Handful of Heroes”, *American Economic Review*, vol. 83, n.2: pp. 343-350.
- INESC. (2017), “Orçamento 2017 prova: teto dos gastos achata despesas sociais e beneficia sistema financeiro.” Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/orcamento-2017-prova-teto-dos-gastos-achata-despesas-sociais-e-beneficia-sistema-financeiro>
- KRUEGER, Anne Osborn. (1974), “The political economy of the rent-seeking society”, *American Economic Review*, v. 64, n.3: pp. 291-303,
- LANZARA, Arnaldo Provasi. (2017), *A Construção Histórica do Estado Social no Brasil e no Chile: do mutualismo ao seguro*. Curitiba, Ed. CRV.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. (2007), “Understanding public policy through its instruments - from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation”, *Governance*, vol. 20, no. 1: p.1-21.

- MELLER, Patricio. (1998), *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- NELSON, Joan. (1989), *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. New Brunswick: Transactions Books.
- NORTH, Douglass Cecil. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- OLSON, Mancur. (1999), *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP.
- PALIER, Bruno. (2005), "Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990". In W. Streeck & K. Thelen (org), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2010), "The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms". In B. Palier (org.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- PIÑERA, José. (1979), "La Reforma Previsional". *Informe Económico 1976-1977*. Santiago: CNV.
- PINTO, Anibal. (1959), *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Santiago: Editorial Universitaria.
- ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. (2016), "Impactos do Novo Regime Fiscal na Saúde e na Educação", *Cadernos de Saúde Pública*, v. 32, n.12: pp. 01-05.
- SALAS; Eduardo Miranda; SILVA, Eduardo Rodríguez. (2003), *Examen Crítico del Sistema de AFP. Mitos y Realidades*. Santiago. Editorial Universitaria.
- SALAZAR, Gabriel; PINTO, Julio. (1999), *Historia contemporánea de Chile. Estado, legitimidad, ciudadanía*. Santiago: LOM.
- SCHAMIS, Hector. (2002), *Re-Forming the State: the politics of privatization in Latin America and Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- SCHEUERMAN, William. (2004), *Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- WILLIANSON, John. (1994), *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: IIE.