

ORGANIZAÇÃO
JULIANA TEIXEIRA ESTEVES
VITOR GOMES DANTAS GURGEL
GONZALO UBILLA

**DIREITOS SOCIAIS NA ERA DA
FINANCEIRIZAÇÃO**
Ode às Finanças

Editora **RTM**[®]

ORGANIZAÇÃO

JULIANA TEIXEIRA ESTEVES
VITOR GOMES DANTAS GURGEL
GONZALO UBILLA

DIREITOS SOCIAIS NA ERA DA FINANCEIRIZAÇÃO ODE ÀS FINANÇAS

Belo Horizonte

2023



Proibida a reprodução total ou parcial, sem a autorização da Editora e do(a) Autor(a).

As opiniões emitidas em artigos de Revistas, Site e livros publicados pela Editora RTM (Instituto RTM de Direito do Trabalho e Gestão Sindical) são de inteira responsabilidade de seus autores, e não refletem necessariamente, a posição da nossa editora e de seu editor responsável.

D598 Direitos sociais na era da financeirização: ode às finanças / organização: Juliana Teixeira Esteves, Vitor Gomes Dantas Gurgel, Gonzalo Ubilla. - Belo Horizonte: CAPES: PPGD: GP: RICDP: RTM, 2022.

371 p. : il. - Inclui bibliografia.

1. Direito e economia. 2. Direitos sociais. 3. Finanças. 4. Política social. I. Esteves, Juliana Teixeira. II. Gurgel, Vitor Gomes Dantas. III. Ubilla, Gonzalo. IV. Título.

CDU 304:33

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz CRB 6/2233.

ISBN: 978-65-5509-130-4

Editoração Eletrônica e Projeto Gráfico:

Equipe RTM

Capa: Equipe RTM**Editor Responsável:** Mário Gomes da Silva**Revisão:** os autores

Editora RTM - Instituto RTM de Direito do Trabalho e Gestão Sindical

Rua João Euflásio, 80 - Bairro Dom Bosco BH - MG - Brasil - Cep 30850-050

Tel: 31-3417-1628

WhatsApp: (31) 99913-9998

E-mail : rtmeducacional@yahoo.com.br**Site:** www.editorartm.com.br**Loja Virtual :** www.rtmeducacional.com.br**Conselho Editorial:**

Adriane Reis de Araújo

Adriano Jannuzzi Moreira

Amauri César Alves

Ana Maria Aparecida de Freitas

Andréa de Campos Vasconcellos

Antônio Álvares da Silva

Antônio Fabrício de Matos Gonçalves

Bruno Ferraz Hazan

Carlo Cosentino

Carlos Henrique Bezerra Leite

Cláudio Jannotti da Rocha

Cleber Lúcio de Almeida

Daniela Muradas Reis

Delaíde Alves Miranda Arantes

Elaine Noronha Nassif

Ellen Mara Ferraz Hazan

Everaldo Gaspar Lopes de Andrade

Fernando Maciel

Gabriela Neves Delgado

Giovani Clark

Gustavo Seferian

Hugo Cavalcanti Melo Filho

Jorge Luiz Souto Maior

José Reginaldo Inácio

Juliana Teixeira Esteves

Leonardo Tibo Barbosa Lima

Lívia Mendes Moreira Miraglia

Lorena Vasconcelos Porto

Lutiana Nacur Lorentz

Marcella Pagani

Marcelo Fernando Borsio

Marcelo José Ferlin D'Ambroso

Márcio Túlio Viana

Maria Aparecida Gugel

Maria Cecília de Almeida Monteiro Lemos

Maria Cecília Máximo Teodoro

Maria Rosaria Barbato

Nasser Ahmad Allan

Ney Maranhão

Raimundo Cezar Britto

Raimundo Simão de Mello

Renato César Cardoso

Ricardo José Macedo de Britto Pereira

Romulo Nei Barbosa de Freitas Filho

Rômulo Soares Valentini

Ronaldo Lima dos Santos

Rosemary de Oliveira Pires Afonso

Rúbia Zanotelli de Alvarenga

Sandro Lunard Nicoladeli

Sayonara Grillo

Valdete Souto Severo

Vitor Salino de Moura Eça

Wânia Guimarães Rabêllo de Almeida

ORGANIZAÇÃO

Gonzalo Ubilla

Licenciado em Relações Internacionais pela Universidad de la República. Pesquisador da RICDP e pesquisador de Direito do Trabalho no “Espacio de Trabajo” (FDER-UDELAR). Doutorando na Università Degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli” (Itália) em Internacionalização dos Sistemas Jurídicos e Direitos Fundamentais.

Juliana Teixeira Esteves

Docente de Direito do Trabalho e Seguridade Social da UFPE; Pós-doutorado em Economia Política no IRES/França; coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida em Pernambuco. E-mail: juliana.esteves@ufpe.br

Vitor Gomes Dantas Gurgel

Doutorando em Internacionalização dos Sistemas Jurídicos e Direitos Fundamentais pelo Departamento de Direito da Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli” (Itália). Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco na Linha de Direito do Trabalho e Teoria Social Crítica. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Integrante do Grupo de Pesquisa/CNPq “Direito, Economia e Política”. Advogado. E-mail: vitor.gomesdantasgurgel@unicampania.it

AUTORES E AUTORAS

Alessandra Marchioni

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), professora de Direito Internacional no Curso de Direito na Faculdade de Direito de Alagoas (FDA) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Coordenadora do Núcleo de Direito Internacional e Meio Ambiente (NE-DIMA). Pesquisadora da Rede Internacional de Cátedras sobre Estudos da Dívida Pública (RICDP).

Alice Cysneiros Bezerra Carvalho Oliveira

Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (FDR/UFPE). Mestranda na linha de pesquisa Transformações do Direito Privado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco (PPGD/UFPE). Advogada e sócia do escritório Amarante e Valença Advogados.

Aline Araújo de Albuquerque Melo

Graduanda em Direito pela UFPE; pesquisadora no Grupo de Pesquisa Direito, Economia e Política da UFPE; integrante da Auditoria Cidadã da Dívida em Pernambuco. E-mail: aline.araujom@ufpe.br

Antônio Gomes de Vasconcelos

Mestre e doutor em Direito Constitucional. Professor da Faculdade de Direito da UFMG Coordenador do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça – PRUNART-UFMG. Desembargador do TRT-MG.

Antônio Soares Rocha Neto

Graduando em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). E-mail: rocha-neto@hotmail.com / rochaneto95@gmail.com

Arlindo da Cunha Pereira Neto

Mestrando na linha pesquisa Direito do Trabalho e Teoria Social Crítica do Programa de Pós-graduação em Direito mantido pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

Carlos Octávio Ocké-Reis

Economista, doutor em Saúde Coletiva (IMS/UERJ) e com pós-doutorado pela Yale School of Management (New Haven, EUA). Especialista em International Health Economics pelo Centre for Health Economics, University of York (York, Inglaterra). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Av. Pres. Antônio Carlos 51, 17º andar, Rio de Janeiro, RJ 20020-010, Brasil. carlos.ocke@ipea.gov.br

Chrystopher Williams Nascimento dos Santos

Graduando em Direito na Faculdade de Direito de Alagoas (FDA) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Membro pesquisador do Núcleo de Direito Internacional e Meio Ambiente (NEDIMA). Bolsista do Programa de Iniciação Científica PIBIC-UFAL 2020-21.

Claudio De Fiore

Doutor pela Università di Roma, é professor de Direito Constitucional na Univesità degli Studi della Campania L.Vanvitelli; claudio.defiores@unicampania.it

Cleane Amorim Sibaldo Pergentino Vieira

Graduanda em Direito na Faculdade de Direito de Alagoas (FDA) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Membro pesquisadora do Núcleo de Direito Internacional e Meio Ambiente (NEDIMA). Bolsista do Programa de Iniciação Científica PIBIC-UFAL 2020-21.

Danilo Miranda Vieira

Mestre e doutorando em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Procurador do Município do Recife.

Fiammetta Salmoni

Professora titular de Instituições de Direito Público da Universidad Guglielmo Marconi.

Flávio Roberto Batista

Professor Doutor do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Graduado, Mestre e Doutor pela mesma instituição. Líder do grupo de pesquisa Direitos Humanos, Centralidade do Trabalho e Marxismo, do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Autor da obra “Crítica da tecnologia dos direitos sociais” e coorganizador das obras “Revolução Russa”, “Estado e Direito”; “Comuna de Paris, Estado e Direito”; “A seguridade social em questão: da normatividade à jurisprudência”; e “A previdência social dos servidores públicos: direito, política e orçamento”.

Francesco Schettino

Doutor na Università la Sapienza, Università di Roma, é professor de Economía Política na Università degli Studi della Campania L.Vanvitelli; francesco.schettino@unicampania.it

Júlia Lenzi Silva

Professora Doutora do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutora pela mesma instituição e graduada e mestra em direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Pesquisadora no grupo de pesquisa Direitos Humanos, Centralidade do Trabalho e Marxismo, do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Autora das obras “Processo judicial previdenciário e política pública de previdência social”; e “Forma

jurídica e previdência social no Brasil”; coorganizadora da obra “A previdência social dos servidores públicos: direito, política e orçamento”.

Juliana Teixeira Esteves

Docente de Direito do Trabalho e Seguridade Social da UFPE; PhD em Economia Política no IRES/França; coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida em Pernambuco. E-mail: juliana.esteves@ufpe.br

Luis Vinicius Patriota Silva

Graduando em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Membro do Grupo de Pesquisa Direito Economia e Política da UFPE. Email: viniciuspatriota@hotmail.com / luis.vinicius@ufpe.br

Michael Roberts

Economista marxista que escreve para o blog thenextrecession.wordpress.com. autor de “The Great Recession: A Marxist View (Lulu, 2009)” e “The Long Depression: Marxism and the Global Crisis of Capitalism (Haymarket, 2016)”. Ele também é co-editor de “World in Crisis: A Global Analysis of Marx’s Law of Profitability (Haymarket, 2018)” e “Marx 200: A Review of Marx’s Economics (Lulu, 2020)”.

Maria Odete Freire de Araújo

Juíza do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região, mes-tranda no Curso de Pós-graduação em Direito na Universidade Federal de Pernambuco.

Mateus Luiz Duarte Cavalcanti

Graduando em Direito pela Faculdade de Direito do Recife – UFPE. Mem-bro do Grupo de Estudo Direito, Economia e Política da UFPE.

Paulo Rubem Santiago Ferreira

Professor da UFPE, Mestre e Doutorando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco. Foi Deputado Federal entre 2003 e 2014, tendo sido Titular da CPI da Dívida Pública (2010), Vice-Presidente das Comissões de Educação, de Finanças e Tributação, membro da Comissão de Seguridade Social da Câmara dos Deputados e da Comissão Mista de Orçamento, Planos e Fiscalização do Congresso Nacional. E-mail: paulorsferreira2@gmail.com

Pedro Firmo

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Presidente da ONG AFS.

Ramiro Jacinto Chimuris Sosa

Advogado, professor universitário e pesquisador. Títulos acadêmicos: “Procurador” (7 de dezembro de 1993) e “Doutor em Direito e Ciências Sociais” (14 de maio de 1997), ambos pela Universidade da República do Uruguai (UdelaR). Co-fundador e coordenador da Rede Internacional de Cátedras, Instituições e Personalidades no estudo da Dívida Pública (RI-CDP).

Vanessa Patriota da Fonseca

Doutoranda em Direito do Trabalho e Teoria Social Crítica pela UFPE. Mestra em Gestão de Políticas Públicas. Procuradora do Trabalho. Integrante do Comitê Facilitador do FSMJD do Fórum Social Mundial Justiça e Democracia.

Vitor Gomes Dantas Gurgel

Doutorando em Internacionalização dos Sistemas Jurídicos e Direitos Fundamentais pelo Departamento de Direito da Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli” (Itália). Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco na Linha de Direito do Trabalho e Teoria Social Crítica. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Integrante do Grupo de Pesquisa/CNPq “Direito, Economia e Política”. Advogado. E-mail: vitor.gomesdantasgurgel@unicampania.it.

PRÓLOGO

Direitos sociais na era da Financeirização – Ode às Finanças

En primer lugar felicito a los tres queridos colegas coordinadores por haber realizado tan importante libro, agradezco la responsabilidad conferida y solo puedo decir: es un honor, acompañarlos en tan importante obra, necesaria y urgente. A los queridos profesores e investigadores que han contribuido a dar brillo al libro, he aprendido mucho de sus enseñanzas y reflexiones, deseo que sirva de motivación para la acción y la transformación de las realidades sociales, la defensa de la vida, la lucha por los derechos y la dignidad a nivel internacional.

¿Financiarización o financierización o barbarie financiera?. Como el lenguaje nunca es neutro, sabiendo que detrás de las palabras están las ideas, y que al utilizar las primeras adoptamos las segundas, aclaramos que no existe una única definición sobre financiarización o financierización, solo desde la literatura económica existen más de veinte definiciones. Como nos advierte Britto García, “mientras busquemos el poder a través de la máscara, la máscara nos tendrá en su poder” (La máscara del poder, México: Alfadil ediciones, 1998). A ello debemos agregar que los mitos fundantes del capitalismo financiero crean una única y válida narrativa, a imagen y semejanza de una religión secular del modelo capitalista, que es una vampirización de la vida y de los derechos sociales, por la insaciable voracidad del capital. El verdadero rostro del capital, es un Moloch actual. El capitalismo financiarizado puede y debe ser abordado desde una concepción holística e integral, desde una relación social en forma de elipsis o espiral, impacta y genera efectos disruptivos en la psiquis (individual y colectiva), subjetividad, política, economía, cultura, que se traslada en varias esferas, de lo personal a lo familiar, de lo institucional a lo social, de lo público a lo privado. La financiarización determina e impone lógicas y comportamientos, a los individuos y a los Estados, se apropia del lenguaje y la semántica para crear narrativas e instituciones a su servicio, por otra parte determina el comportamiento a los Estados, repercutiendo en los derechos sociales, políticos, civiles, económicos y culturales de los pueblos. La libre autodeterminación de los pueblos y la defensa de sus recursos naturales, no es reconocida por las reglas de la financiarización y del autoritarismo y totalitarismo del “mercado”. Entendemos que una interpelación de la financiarización desde los derechos sociales, es una tarea urgente, es necesario un abordaje desde varias y múltiples disciplinas

en diálogo: antropología, sociología, geografía, historia, economía política, psicología, derecho, y otras. Por esa razón, la presente obra cobra una mayor relevancia e importancia.

Desde el pensamiento crítico y desde una concepción holística e integral de la financiarización con sus formas e instrumentos, emergen al menos dos hipótesis, que quiero dejar abiertas, a los ilustres lectores y apasionados investigadores: 1) La financiarización es un instrumento del sistema del financiero. ¿Es la causa o es la consecuencia económica de la baja de la rentabilidad o la tasa decreciente de ganancia del capital productivo (concepción elaborada por K. Marx)?. 2) El estrangulamiento de los derechos sociales en la era de la financiarización: ¿pueden ser considerados una forma de tanato-política o necropolítica?, ¿son una forma del capitalismo antropofágico y/o las consecuencias de la financiarización neoliberal?

Como un punto de partida para el análisis, debemos observar la servidumbre voluntaria de los Estados, las “democracias representativas/populares”, poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) e instituciones al servicio o sumisión a la financiarización, desde políticas elaboradas con criterios foráneos de una “buena gobernanza”, con mejores y más fuertes “instituciones” que interpreten y cumplan con las “necesidades” de los “mercados”. La financiarización y sus instrumentos fueron determinantes en la quiebra de Enron S.A. y en la Crisis de las “hipotecas subprime” 2007-2009, es decir en el corazón del sistema capitalista financiero de los Estados Unidos de América (EE.UU.). Para ello, se utilizó la desregulación y la implosión de la legislación interna de los EE.UU. Sin desconocer los instrumentos o “vehículos” (económicos, financieros, especulativos, sociedades de propósito especial), que utilizará la financiarización neoliberal para cumplir con sus objetivos. A los efectos de visibilizar los impactos de la financiarización en la estrangulación de los derechos sociales, recordamos dos temas: (a) el sistema de la deuda y sus engranajes, y (b) las formas y reproducción de las relaciones sociales con énfasis en el trabajo.

El estrangulamiento de los derechos en la era de la financiarización.

Hablar de financiarización o financierización, es analizar la narrativa creada el sistema capitalista al menos desde la década de los años 70 del siglo XX hasta el presente, caracterizado por una fase de liberalización de las finanzas, mayor poder los bancos, fondos de inversiones, holdings bancarios, movimientos de dislocación territorial de las empresas multinacionales o transnacionales o “anacionales” y un predominio del

capital financiero sobre el productivo. Varios autores se han referido sobre la financiarización desde definiciones y marcos categoriales diversos y antagónicos, con argumentos que van desde la defensa desde posiciones neoliberales a las críticas desde los análisis marxistas, también se han pronunciado autores neo-shumpeterianos y neo-keynesianos, economistas ortodoxos y heterodoxos. Hay una mayor literatura desde la historia económica de la financiarización en los países desarrollados que en el resto, los enfoques generalmente son a niveles económicos (macro y micro), entre los varios temas encontramos: división internacional del trabajo, bajos niveles de rentabilidad del capital productivo, debilidades estructurales de los años 70, la desregulaciones laborales, pérdida de salarios reales, mayor explotación, privatización de empresas estatales de los años 80 y 90, las nuevas tecnologías de los años 90 en Estados Unidos, las empresas multinacionales o transnacionales (“anacionales”) como actores relevantes en la concentración y centralización del capital. Otro de los rasgos característicos son los movimientos de flujos de capital dentro de una concurrencia de mercados libres dentro de un sistema financiero desarrollado (McKinnon: 1973 y Shaw: 1973). Esa fase de tensiones y puja entre el capital productivo y el capital financiero, se resuelve con una imposición de este último determinando las relaciones económicas y una institucionalidad funcional a sus objetivos (Plihon, 2001; Duménil y Lévy, 2011; Hein, 2013).

Es una época que marca fusiones y desplazamientos de capitales transnacionalizados. La mayoría de los autores definen que lo característico de este período es un incremento desproporcionado del sistema financiero, otros colocan el centro del poder en el sistema bancario, y un aumento exorbitante de las ganancias del rentista financiero, dejando en olvido la eutanasia del rentista keynesiano. Por momentos parece que la historia vuelve a repetirse, trasladándonos a finales del siglo XIX y principios del XX podemos observar por el espejo retrovisor, el capital ficticio de Marx; “El capital financiero” de Hilferding (1910), la institución bancaria central como “cerebro financiero” del sistema, y “La economía política del rentista” de Bujarin (1917). Lenin (1915) definirá esa época de internacionalización de las relaciones económicas y del capital, el monopolio sustituyó a la libre competencia, el “amo” típico del mundo fue entonces el capital financiero, particularmente móvil y flexible.

El poder de las empresas del siglo XX y sus formas organizativas (trust, monopolios), y la economía mundial caracterizada por una fase imperialista; en el siglo XXI son las empresas multinacionales o transnacionales (anacionales) y la economía mundial basada en las pautas concepción

del capitalismo neoliberal, la globalización y la financiarización. En una línea de pensamiento similar a los autores referidos anteriormente, encontramos autores que abordan la financiarización desde diferentes elementos centrales: el poder político y económico de la clase rentista y el capital financiero (Crotty, 1990; Chesnais, 1996; Duménil y Lévy, 2004; Palma, 2009; Pollin, 2007); cambios en el patrón de acumulación en el que las ganancias se obtienen principalmente a través de canales financieros (Krippner, 2005), y la comercialización financiera (trading), que se refleja en el surgimiento de una infinidad de nuevos productos financieros (derivados, acciones, seguros), y especulativos (títulos, bonos, acciones). De las ficciones de los algoritmos, subas y bajas en las cotizaciones de la bolsa de acciones y valores de Wall Street de Nueva York, a las cotizaciones de la bolsa de Granos de Chicago, los precios de las materias primas (commodities) y los derivados de las cotizaciones dependerán de las fluctuaciones de la oferta y la demanda del mercado, la confianza o desconfianza del mercado, vaivenes de la economía China, algoritmos en una pantalla, gritos, sonrisas y llantos, un circo del capital ficticio en Wall Street y en las demás bolsas, apuestas de un casino financiero que define la suerte y el destino de buena parte de la población que ni siquiera sabe de su existencia.

Chesnais (1994) define el predominio del capital financiero como “una dictadura de los acreedores”. Según Epstein (2005) lo importante son los intereses financieros, los mercados financieros y los agentes e instituciones financieras en el funcionamiento de las economías nacionales e internacionales (Epstein, 2005). Otros autores definen la financiarización como una etapa diferente del capitalismo, modificando sus instituciones para imponer la supremacía de las finanzas. Para Boyer (2000) lo más relevante es el rol central del sector financiero y la imposición de sus propias normas que determinan la regulación del mercado laboral, los salarios y la actividad económica. Para Lapavitsas (2010), lo más importante es la expansión del sector bancario en los mercados financieros, y un mayor otorgamiento de préstamos a los hogares y su participación cada vez mayor en el ámbito de las finanzas como deudores o tenedores de activos.

La mirada economicista es solo un lado de la moneda, del revés, no se habla –o solo lo mínimo, correcto, necesario–, o no se mira, pareciera que el poder de los grupos y elites financieras, con la complicidad de los Estados, sus aparatos e instituciones crean una única forma de pensar, enseñar y consumir. La financiarización está presente en todas las esferas, incluso la subjetividad, los diferentes dispositivos de poder controlan y manipulan la psiquis, tanto individual como colectiva (masa). La oda a las

finanzas es una oda a la barbarie de la dictadura financiera, el totalitarismo de mercado, es una religión secular de un capitalismo cada vez más sacrificial – Moloch, el mammon, y otros-. Recordando –del latín recordari, volver a pasar por el corazón - que siempre la historia nos ofrece experiencias alternativas fuera del sistema de la muerte, que es el capital, sin importar las fases camaleónicas y metamórficas que adopte. El virus del capital, ontológicamente antropofágico y voraz, en sus formas de tanato y necropolítica, bajo una apariencia de legalidad, reproduce diariamente a escala planetaria múltiples formas de violencias y criminalidad también desde el sistema financiero, formas de reproducción más letales, que sus variantes permanentes del Covid-19.

En cuanto a los efectos derechos sociales esta etapa se maquilla con una suave máscara de “capitalismo con rostro más humano”, debajo esconde una realidad racista/patriarcal/imperialista de la financiarización. Se planifica y se elaboran instrumentos y una arquitectura financiera para la aplicación de políticas macroeconómicas creadas por instituciones exógenas a los estados nacionales, que permiten la expoliación y el saqueo a escala planetaria. Las políticas implementadas por intereses corporativos financieros especulativos desde un “orden económico/financiero/monetario global”, a través de una “institucionalidad” a su servicio: Banco Internacional de Pagos; Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial de Comercio –a nivel global- y sus agencias regionales: Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, y por otro lado, la creación de un relato único hegemónico, a través de sus grandes medios corporativos globales. Es a partir de esos mecanismos de dominación que se efectúa la colonización de la subjetividad de la “masa”: el 99% de la población del planeta.

La financiarización y sus mecanismos afecta a todos, sin exclusiones: niños, jóvenes, ancianos, mujeres, hombres, familias, empresas, Estados, así como también a la naturaleza y ecología. En su nombre se han modificado Constituciones, leyes, códigos, se han firmado tratados garantizando los derechos de los inversores y de las corporaciones “nacionales” a la libre transferencia de bienes, recursos y divisas. Uno de sus instrumentos favoritos es el Sistema de la Deuda, o “estafa negocial” de la deuda: bonos de deuda “soberana” y reestructuras, titularización, derivados, swaps, como inversión cubierta en los tratados de inversión (o de protección/garantía para los inversores).

Las prácticas de la financiarización impactan y generan consecuencias a niveles nacionales (Estados e instituciones), internacionales (instituciones y comunidad internacional – participación oficial del Global Compact en Naciones Unidas-organización de las principales empresas multinacionales-, los mecanismos de injerencia política/económica/cultural en los pequeños y medianos Estados a través del sistema de endeudamiento controlado y administrado a través de las instituciones de Breton Wood, las líneas de las prácticas financieras diseñadas para todos los bancos centrales desde el Banco Internacional de Pagos, la Reserva Federal de los Estados Unidos y el Banco Central Europeo -) y a nivel planetario (comportamiento y responsabilidades de las empresas multinacionales o anacionales, y de los Estados industrializados en la contaminación de toda la biosfera, calentamiento global, el negocio de los bonos de carbono y las energías limpias, el capitalismo verde y el “azul” onusiano).

La crisis del 2007-2009 de las hipotecas subprime, es un claro ejemplo de cómo funciona el capitalismo de manera integral (financiero, bancario, especulativo, productivo), si bien se hace hincapié en el financiero/bancario/especulativo, también las empresas del capitalismo “de la producción” real (por ej. industrial) también hacen sus apuestas y juegos en los mercados o casinos financieros, donde los instrumentos son variados (swaps, opciones, derivados, bonos de deudas). En 2011 se daba a conocer en la reunión anual del Banco Internacional de Pagos el resurgimiento de la innovación financiera, con nuevos instrumentos y vehículos como fondos cotizados sintéticos, pagarés vinculados a materias primas y fondos de inversión libre (hedge funds) en materias primas.

Los portafolios de “inversiones” son variados, y los agentes de la banca privada, ofrecen una gama de posibilidades incluso la colocación de grandes sumas de seis y más dígitos en las guaridas fiscales, para la elusión y evasión fiscal. Luego de la crisis 2007, con un auge mayor y con capitales más voluminosos aparecieron otros actores o “jugadores”, las empresas –estudios de asesoramiento jurídicos/contables- algunas ya existían otras se crearon más recientemente, para la administración de fondos de privados asegurando gran rentabilidad a sus “clientes” (por ej. Black Rock), los menús de las inversiones son variados (desde acciones de empresas a títulos de deuda pública “soberanos”), con la particularidad que no están alcanzados por los controles de funcionamiento de las entidades financieras y bancarias.

La financiarización y el sistema capitalista financiero-bancario-rentista, son parte del mismo esquema de relaciones sociales, ontológicamen-

te desde los análisis de K. Marx la lógica del capital (re)produce “dinero de la nada”, crea y se apropia de la “plusvalía”, así como también desigualdades, crisis recurrentes, desempleo, y muertes. Es decir el capitalismo, no fracasa en cuanto al estrangulamiento de los derechos sociales, la pérdida de vidas, esa es su naturaleza, como sistema de muerte (sacrificial, antropofágico). En la actual fase asistimos a una dictadura del sistema financiero a escala planetaria. El discurso único de dominación, basado en un relato y su mito sacrificial de “no hay alternativas posibles”, solo sirve y es funcional desde un totalitarismo del mercado y una dictadura financiera. Fuera del sistema capitalista están “todas las alternativas posibles” para ser construidas, pensadas en libertad, para crear relaciones sociales, políticas, comunitarias, libres, armónicas, en equilibrio con la biosfera y con todas las formas de vida.

Una oda es una composición en verso, cuya principal característica es el tono de alabanza o exaltación que se dedica a ensalzar a un personaje o una idea. Por ello, mi admiración y respeto al compromiso ético, político, social y libertario a los autores de esta obra.

Ramiro Jacinto Chimuris Sosa

Atlántida, Departamento de Canelones, Uruguay

30 setiembre 2022.

APRESENTAÇÃO

O livro que agora se apresenta ao público leitor foi publicado com o apoio do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP/CAPES) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e vem para engrossar as fileiras da produção científica crítica que se desenvolve na academia a nível mundial, em especial no campo das ciências sociais aplicadas e no que diz respeito às intrincadas relações entre Direito e Economia Política.

A partir de um esforço interinstitucional, entre cientistas de universidades da América Latina e Europa, articulados em redes bem consolidadas para o desenvolvimento de pesquisas bastante inovadoras no campo das Ciências Sociais, Políticas, Jurídicas e Humanas como um todo, buscou-se estruturar um livro que condensasse um pouco do vasto conhecimento reflexivo que vem sendo elaborado, para sua justa e merecida divulgação.

Só para exemplificar duas dessas importantes redes a partir das quais se pode articular a produção, temos a “Rede Internacional de Cátedras, Instituições e Personalidades sobre o Estudo da Dívida Pública” (RICDP) e a “Rede Nacional de Grupos de Pesquisa e Extensão em Direito do Trabalho e Seguridade Social” (RENAPEDTS), das quais fazem parte os organizadores e muitos dos autores que com essa obra contribuíram.

É oportuno salientar especificamente a colaboração especial entre a RICDP e o Grupo de Pesquisa em “Direito, Economia e Política” da Linha da Pesquisa de “Direito do Trabalho e Teoria Social Crítica” do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) que lideraram o processo organizativo, Juliana Teixeira Esteves, Gonzalo Ubilla e Vitor Gomes Dantas Gurgel. Este GP lança, portanto, mais um livro que vem para acrescentar densidade e profundidade ao conteúdo já publicado em outras obras e coletâneas que o antecederam.

Igualmente não poderia deixar de mencionar o apoio do Prof. Dr. Ramiro Chimuris na articulação da produção da RICDP, bem como às professoras e doutorandas Larissa Ximenes e Tieta Bitú, que dialogaram conosco nesse processo e que tiveram projeto correlato, também publicado em 2022, intitulado ‘Mulheres, financeirização do capital e a corrosão das estruturas de proteção social no Brasil’, desenvolvido no bojo do mesmo grupo de pesquisa e das mesmas redes de produção acadêmica, cujos frutos também seguem a mesma linha editorial e igualmente puderam contar com nosso apoio.

Abarcando temas afetos desde à saúde, à previdência, ao trabalho, à moradia, à educação entre tantos outros, esta obra reúne trabalhos multi e interdisciplinares de investigadores de diversos ramos do saber entre a Economia, a Saúde Pública, o Direito, a Ciência Política etc. e de diversos países (Inglaterra, Brasil, Uruguai, Itália etc.) e regiões (do Norte ao Sul global e de cada país).

Inobstante vasto o repertório abarcado, o eixo central que canaliza o fio condutor de toda obra está fulcrado nas problemáticas decorrentes das dinâmicas inerentes à atual fase de desenvolvimento do sistema capitalista. Em especial no que diz respeito às determinações e condicionantes sociais para o estabelecimento de uma vida digna insertas na crise que hoje se atravessa. Em meio a um modo de produção calcado cada vez mais na dinâmica crédito-endividamento e nos processos de financeirização dos direitos, o presente trabalho busca negritar a captura dos direitos sociais por essa mesma lógica de funcionamento a partir de diversas abordagens trazidas.

Na primeira parte, busca-se tratar do panorama global da crise no atual estágio de desenvolvimento do capital.

Nele trazemos a importante contribuição de Michael Roberts em “*Pandemic economics: the long view*” onde analisa e destrincha, nos detalhes mais interessantes, os impactos da Pandemia da Covid-19 na economia, as contradições atravessadas, o dilema da dívida e a recuperação econômica, com olhar atento para os países pobres e aos limites dos processos de acumulação postos.

Em seguida, temos o capítulo escrito por Fiammetta Salmoni, “*Deuda buena y deuda mala. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el retorno de la austeridad*” onde se pode avançar nos estudos sobre os processos de endividamento e a pandemia, a ideia de solidariedade presente no programa de recuperação europeu, as propostas do pacto de estabilidade e crescimento e a ilusão de uma democracia frente ao retorno das medidas de austeridade.

Francesco Schettino e Claudio De Fiores, professores pelos quais guardamos um carinho imenso, nos brindam, logo após, com as reflexões do texto seguinte, “*Crisis del capital y derechos sociales: el caso de Europa*”. O trabalho vem para tratar da última crise do modo de produção, da sistemática de acumulação do capital fictício e especialmente do direcionamento dessa crise aos direitos sociais e do pacto fiscal que se busca implementar na Europa e seus reflexos.

O trabalho intitulado “Acumulação de capital, financeirização e precarização dos direitos sociais”, do Prof. Paulo Rubem Santiago, vem na esteira dos anteriores para realizar uma crítica contundente à forma de acumulação financeira do capital e como ela traça amparo jurídico e político no Estado e no endividamento público limitando direitos sociais constitucionalmente consagrados.

Já em “O essencial é invisível aos olhos: a mão das finanças esculpindo reformas sociais”, Vanessa Patriota levanta importantes questionamentos sobre o ressurgimento do capital financeiro e a mercantilização dos serviços públicos em paralelo às contrarreformas previdenciária e trabalhista.

Antônio Gomes de Vasconcelos escreve o capítulo seguinte com a designação “Constituição econômica e neoliberalismo. Direito e Economia: uma questão ideológica?” onde reflete sobre as intrincadas relações intercambiantes entre o Jurídico e o Econômico a partir de uma ótica constitucional sobre o endividamento público e o neocolonialismo financeiro.

Já o capítulo sobre “Financeirização, dívidas e desigualdade: o papel e os limites dos direitos sociais no capitalismo financeirizado”, de Vitor Gomes Dantas Gurgel, busca expor a relação entre a dominância financeira, o Sistema da Dívida e o agravamento da desigualdade que afeta as políticas sociais e as molda em favor de um sistema que busca acumulação infinita.

Luís Vinicius Patriota e Antônio Rocha Neto, em “Estado Moderno e capital: a dinâmica das contrarreformas e da financeirização de políticas sociais no estágio de crise estrutural do capital” dissertam sobre as relações entre Estado Moderno e capital, a crise estrutural do capital e da política, e sobre as “válvulas de escape” utilizadas para a crise sob o manto das contrarreformas.

A seção seguinte traz discussões sobre direitos sociais específicos no contexto da financeirização.

Julia Lenzi Silva e Flávio Roberto Batista, em “A Previdência Social na dinâmica da acumulação predominantemente financeira: uma crítica à EC n. 103/2019”, analisam a promulgação da EC n. 103/2019, a contrarreforma da previdência, a partir da crítica às formas sociais, falam da vocação produtivista inicial da previdência social e sua incompatibilidade com a atual subsunção hiper-real do trabalho ao capital, no contexto da acumulação predominantemente financeira.

Aline Araújo e Juliana Teixeira Esteves, no trabalho “Neoliberalismo e o Sistema da Dívida: como a financeirização da dívida pública pode afetar os direitos previdenciários no estado de Pernambuco”, após pesquisarem os contratos do estado de Pernambuco com o Banco Mundial, fazem uma importante crítica de como o Sistema da Dívida opera nos estados da Federação, fomentando a austeridade e o corte de direitos sociais fundamentais como a Previdência Social. Trata-se de uma republicação do artigo originalmente disponibilizado nos volumes da “Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife” (RAFDR).

Em “Renda básica de cidadania entre receita e despesa: reforma tributária igualitária e revisão do teto de gastos”, Danilo Miranda traz a importância e a necessidade de se revisitar a legislação financeira como pressuposto para viabilidade jurídica e orçamentária na implementação de uma renda básica, além de defender um sistema tributário mais progressivo e equânime para seu financiamento.

Arlindo Cunha Neto e Mateus Duarte Cavalcanti escrevem o capítulo “A Doutrina Social da Igreja Católica, a Economia de Francisco e Clara e os direitos sociais no contexto da financeirização”, onde abordam as principais encíclicas e diretrizes do Pontífice na elaboração do que vem sendo conhecido como Economia de Francisco e Clara, observando suas ponderações quanto às injustiças sociais que podem ser vistas hoje no descolamento da economia financeira em relação às necessidades da população, em especial a mais pobre.

O texto de Maria Odete Freire de Araújo, “Escravidão e Previdência Social: os efeitos da relação exploratória na vida do trabalhador” realiza uma reflexão sobre a exploração do trabalho escravo no Brasil e suas repercussões previdenciárias, trazendo levantamento de dados sobre, por exemplo, quanto se deixa de arrecadar à Seguridade Social e os prejuízos que daí advêm.

A última parte se volta primordialmente para o estudo das políticas sociais e seu financiamento.

Para compor essa seção, Ocké-Reis e a equipe editorial do periódico “Cadernos de Saúde Pública” (CSP) da prestigiosa Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), autorizaram a reprodução do trabalho “Gasto privado em saúde no Brasil” onde o autor trata do crescimento do mercado privado em saúde, dos percalços financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) e de como essa lógica neoliberal funciona em sentido contrário ao interesse

da população, que necessita de cuidados e serviços de saúde pública de qualidade.

Em “*Debtfare State* e Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): o transendividamento e a colonialidade da dívida”, Alessandra Marchioni, Crystopher dos Santos, Cleane Vieira mostram por onde tem caminhado a política educacional brasileira, expondo sobre a financeirização do ensino de nível superior através da dinâmica crédito-endividamento que tem favorecido grandes conglomerados financeiros.

Nessa mesma linha de raciocínio, o texto “A financeirização das políticas habitacionais e os desafios para o acesso à moradia” é trazido por Alice Cysneiros para discorrer sobre as implicações do sistema financeiro no direito à moradia através das insuficientes e contraditórias sistemáticas de financiamento habitacional e seu arsenal de instrumentos jurídicos de cobrança em caso de inadimplemento.

O último capítulo, de Pedro Firmo, traz o texto “Que eles paguem por isso: uma análise sobre a tentativa de fazer com que os apenados paguem pelos custos da tornozeleira eletrônica em Pernambuco” onde observa projetos de lei nesse estado da Federação que buscam transferir os custos das tornozeleiras de monitoramento eletrônico para as próprias pessoas sob a custódia do Estado punitivo e indaga sobre os impactos disso no orçamento, na segurança pública e no direito, como um dos tentáculos que auxiliam os movimentos do capital no seu atual estágio.

Por fim, o presente trabalho, intitulado “Direitos Sociais na Era da Financeirização: Ode às finanças” (que se aproveita da cacofonia “ode às finanças” – “ódio às finanças” tal como o “Ode ao burguês” de Mario de Andrade), traz algumas das principais e mais atuais inquietações que movem pesquisadores sociais espalhados pelo mundo: a financeirização da economia, dos direitos sociais, enfim, da vida cotidiana como um todo.

Vitor Gomes Dantas Gurgel

Recife, Pernambuco, Brasil

30 de setembro de 2022.

SUMÁRIO

PRÓLOGO	9
<i>Ramiro Jacinto Chimuris Sosa</i>	
APRESENTAÇÃO	17
<i>Vitor Gomes Dantas Gurgel</i>	
PRIMEIRA PARTE – PANORAMA GLOBAL DA CRISE DO ATUAL ESTÁGIO DE DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL	27
Pandemic economics: the long view	29
<i>Michael Roberts</i>	
Deuda buena y deuda mala. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el retorno de la austeridad	61
<i>Fiammetta Salmoni</i>	
Crisis del capital y derechos sociales: el caso de Europa	89
<i>Claudio De Fiores e Francesco Schettino</i>	
Acumulação de capital, financeirização e precarização dos direitos sociais	107
<i>Paulo Rubem Santiago Ferreira</i>	
O essencial é invisível aos olhos: a mão das finanças esculpindo reformas sociais	127
<i>Vanessa Patriota da Fonseca</i>	
Direito e Economia: uma questão ideológica? Constituição econômica e neoliberalismo	141
<i>Antônio Gomes de Vasconcelos</i>	
Financeirização, dívidas e desigualdade: o papel e os limites dos direitos sociais no capitalismo financeirizado	159
<i>Vitor Gomes Dantas Gurgel</i>	

Estado Moderno e capital: a dinâmica das contrarreformas e da financeirização de políticas sociais no estágio de crise estrutural do capital183

Antônio Soares Rocha Neto e Luis Vinicius Patriota Silva

SEGUNDA PARTE – DISCUSSÕES SOBRE DIREITOS SOCIAIS ESPECÍFICOS NO CONTEXTO DA FINANCEIRIZAÇÃO209

A Previdência Social na dinâmica da acumulação predominantemente financeira: uma crítica à EC n. 103/2019211

Flávio Roberto Batista e Júlia Lenzi Silva

Neoliberalismo e o Sistema da Dívida: como a financeirização da dívida pública pode afetar os direitos previdenciários no estado de Pernambuco231

Aline Araújo de Albuquerque Melo e Juliana Teixeira Esteves

Renda básica de cidadania entre receita e despesa: reforma tributária igualitária e revisão do teto de gastos251

Danilo Miranda Vieira

A Doutrina Social da Igreja Católica, a Economia de Francisco e Clara e os direitos sociais no contexto da financeirização275

Arlindo da Cunha Pereira Neto e Mateus Luiz Duarte Cavalcanti

Escravidão e Previdência Social: os efeitos da relação exploratória na vida do trabalhador295

Maria Odete Freire de Araújo

TERCEIRA PARTE – POLÍTICAS SOCIAIS E SEU FINANCIAMENTO307

Gasto privado em saúde no Brasil309

Carlos Octávio Ocké-Reis

***Debtfare State* e Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): o transendividamento e a colonialidade da dívida.....317**

Alessandra Marchioni, Chrystopher Williams Nascimento dos Santos e Cleane Amorim Sibaldo Pergentino Vieira

A financeirização das políticas habitacionais e os desafios para o acesso à moradia335

Alice Cysneiros Bezerra Carvalho Oliveira

Que eles paguem por isso: uma análise sobre a tentativa de fazer com que os apenados paguem pelo custo da tornozeleira eletrônica em Pernambuco355

Pedro Firmo

**PRIMEIRA PARTE – PANORAMA GLOBAL DA CRISE DO
ATUAL ESTÁGIO DE DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL**

Pandemic economics: the long view

Michael Roberts¹

¹ Michael Roberts is a Marxist economist who blogs at thenextrecession.wordpress.com. He is the author of *The Great Recession: A Marxist View* (Lulu, 2009) and *The Long Depression: Marxism and the Global Crisis of Capitalism* (Haymarket, 2016). He is also co-editor of *World in Crisis: A Global Analysis of Marx's Law of Profitability* (Haymarket, 2018) and *Marx 200: A Review of Marx's Economics* (Lulu, 2020)

The COVID pandemic slump of 2020 was no accident of history. It was not a one in a million event like an asteroid that suddenly drops out of the sky. In the last 30 years, there have been increasing warnings from scientists that pathogens deadly to humans contained in wild animals for thousands of years in remote parts of planet were gaining access to farm animals and food markets. The COVID pandemic was an ‘accident waiting to happen’. The drive for profit by multi-national energy, mining and industrial farming conglomerates globally has not just caused environmental degradation and global warming, it is causing a spread of viral pandemics. In this sense, it was global capitalist development that caused the pandemic.

But the pandemic also triggered an economic recession that was already brewing before COVID struck. The depth of the pandemic slump was unprecedented because governments had ignored the pandemic warnings; and had weakened health systems for decades which then proved unable to cope, forcing lockdowns and the collapse of international trade and travel. Now, thanks to the efforts of (mostly publicly-funded) science, vaccines have been produced in record time supposedly to make it possible for countries to (falteringly) come out of the slump and make a return to some semblance of ‘normality’. However, COVID has not been eradicated. New variants have sprung up and continue to wreak havoc around the world – with many countries facing further waves of infections, cases and deaths. And millions have been left with permanent ‘Long Covid’ illnesses.

The major capitalist economies may jump back as these economic patients come out of their comas with an energy injection of money credit and government spending. But these patients have been permanently damaged economically. The underlying weaknesses and contradictions in capitalist production have not been resolved; indeed, they have been even more exposed. The rest of the 2020s is not likely to be like the ‘Roaring Twenties’ after the end of the Spanish flu epidemic of 1918-20, but more a continuation of what can be called a Long Depression that the major capitalist economies have been locked in for the last decade.

The impact of COVID

It is now nearly two years since the COVID virus started to infect humanity and eventually turn into a pandemic. There have now been over 260 million cases of COVID-19 infections officially reported, with over

5.1 million deaths. And this is an underestimate, as data for excess deaths over a five-year average suggest that between 7-13 million have died from the virus.² Even if we use the officially recorded deaths, the death rate is 2% of all COVID cases. Each year, influenza kills about 0.1% of people who catch it. By this measure, COVID-19 virus is clearly much more deadly. Of course, not everybody has been infected yet, but micro-studies suggest that around 0.5-1% of those infected with COVID-19 have died; that is about five to ten times more deadly than annual influenza.³ Quick math shows that with a world population of about 7.8bn and assuming ‘herd immunity’ was achieved at 65% of the population (something which now seems unlikely given the spread of new variants like Delta), then an uncontained virus could have killed 35m people. So the actions to contain the virus and the speedy introduction of vaccines have so far kept the deaths to just 20-25% of that forecast.

That’s hardly much to cheer about. Governments around the world have been warned for decades that new pathogens deadly to humans were emerging ever more frequently and likely to turn into pandemics. From SARS, MERS, Ebola, and now COVID-19, epidemiologists and health organisations have been warning of the impending danger. The UN set up a Global Preparedness Monitoring Board (GPMB) which reported only last September 2019 and warned of a viral pandemic and commented: “[P]reparedness is hampered by the lack of continued political will at all levels ... Although national leaders respond to health crises when fear and panic grow strong enough, most countries do not devote the consistent energy and resources needed to keep outbreaks from escalating into disasters.”⁴

The dangers were ignored. And there are several reasons why. The lack of preparation was exhibited in the failure of big pharmaceutical firms to invest in research and production of effective vaccines to provide humans with immunity. The technology is there to do this – as we have now seen with the success in producing effective vaccines. But before the pandemic, 16 out of the top 20 American pharmaceutical companies did no research at all in vaccines to deal with such diseases because they were

² The Economist, 15 May 2021, <https://www.economist.com/briefing/2021/05/15/there-have-been-7m-13m-excess-deaths-worldwide-during-the-pandemic>

³ Robert Verity et al, Estimates of the severity of coronavirus disease 2019: a model-based analysis, *The Lancet*, Volume 20, Issue 6, June 2020, pp669-677; <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1473309920302437>

⁴ A World at Risk, GPMB 2019 Annual Report, 16 September 2019 https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_annualreport_2019.pdf

previously concentrated in the poor parts of world where there was no profit to be made.⁵ They preferred to concentrate on profitable anti-depressants, opioids, diabetes and cancers; the diseases of the ‘global north’.

Then there was the state of health systems around the world. In the advanced capitalist countries, public health systems have been starved of funding, privatised and hollowed out over the last 40 years to the benefit of private profit and the market. And health spending has not been directed towards prevention or primary care but mainly to emergency treatment. A 2015 study of tuberculosis rates in 99 countries found that cuts in public spending on healthcare and the privatization of the health sector were related to a higher prevalence of TB.⁶ This was set against decades of privatization of health-care systems in developing countries, often encouraged by the World Bank and IMF.

Recent studies have shown that a 10% increase in the percentage of hospital beds per 1,000 people results in a 1.7% decrease in COVID-19 deaths.⁷ Some of the highest mortality rates are in the US, Italy, and Spain (which have around 3 hospital beds per 1,000 people), whereas less privatised systems have a much higher ratio of hospital beds per people, e.g. Germany (8.2), South Korea (10.9), and Japan (13.4). In other words, the more a health system was public and properly funded and resourced, the more success it had in saving lives. Privatisation kills.

Most health systems were already stretched to the limit in dealing with illness and disease before the pandemic broke – indeed, it was regarded as ‘efficient’ (ie more profitable) to run health capacity at 99%, with no room for major emergencies. Many health systems had no stock of necessary equipment for virus pandemics like masks, PPE, ventilators, or even medicines to ameliorate the impact of the virus. When the pandemic hit, many health systems in Europe and the US were overwhelmed, forcing ‘triaging’ and ignoring the impact on residential homes. Eventually, governments had to impose drastic lockdowns. Also, health systems were then forced to concentrate on the COVID-19 patients to the detriment of other seriously ill patients, leading to secondary deaths. And in the poor countries of the global south, there was just no protection or support.

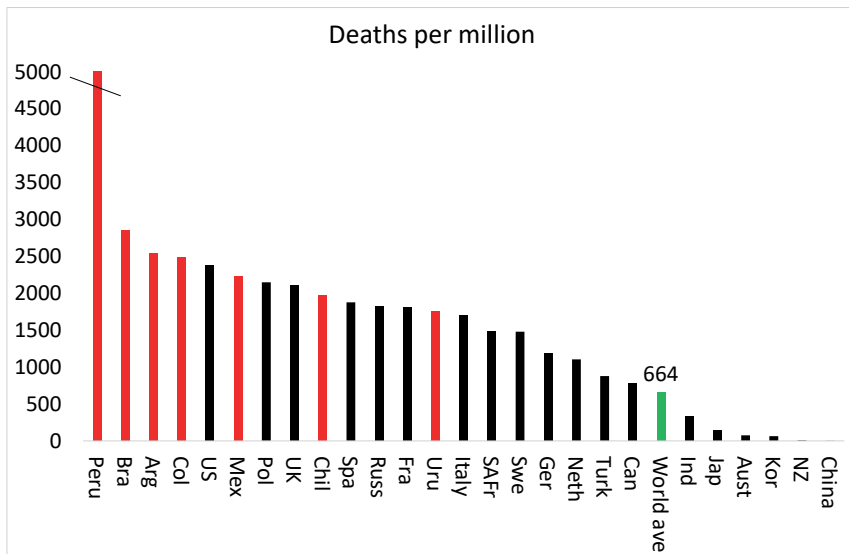
⁵ <https://corporateeurope.org/en/in-the-name-of-innovation>

⁶ Corporate Europe Observatory, 25 May 2020, https://corporateeurope.org/sites/default/files/2020-05/IMI-BBI-executive-summary-final_2.pdf

⁷ Jacob Assa and Cecilia Calderon, Privatization and the Pandemic, *Developing Economics*, 21 June 2020, <https://developingeconomics.org/2020/06/21/privatization-and-the-pandemic/>

Some governments like Sweden claimed that lockdowns were unnecessary and social distancing would be enough. That did not prove to be the case, as Sweden's death rate (ie per capita) has been ten times higher than its neighbours in 'locked down' Denmark, Norway, or Finland – and indeed Sweden's death rate was initially close to hard-hit Italy until it changed its lockdown policies. Other governments, like those in 'Trumpist' Brazil or Trump's US, claimed that COVID-19 was a 'hoax', or no worse than flu and so there was no need for any containment. Again, policies based on that view have proved to be disastrous for the death rates of these countries.

Figure 1. COVID-19 deaths per million



Source: Worldometers (Latin American countries in red)

But lockdowns alone were no answer to containing the pandemic. The countries that have succeeded most in controlling the virus and saving lives have been those that had early lockdowns, but also had effective mass testing and tracing of infections, fully serviced health systems and massive community cooperation. China, where the virus started, has had only 4600 deaths or 3 per million. Taiwan, South Korea, New Zealand, and in Europe, the Scandinavian countries (except Sweden), have also succeeded to varying degrees.⁸

⁸ Worldometer, <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>

However, in the so-called Global South, lockdowns were not successful in containing the virus because it was impossible for most households as in the Global North to work from home with broadband and millions are casual informal labourers who must go to work, come what may. And living in slums close together is no environment for effective isolation or social distancing. Moreover, health systems in these countries are inadequate and mainly private, so there is minimal testing and those infected severely cannot get treatment. Hundreds of millions in Peru (the worst affected country in the world), Brazil, Mexico, India, South Africa, etc. are still being infected. Cases continue to skyrocket there, even if the relatively young populations mean that death rates are low in some.

In the advanced capitalist countries of North America, Europe and Asia, the lockdowns have been gradually relaxed. This has now led to a new wave of cases, as the virus mutates into new variants, requiring yet new 'lite' lockdowns. In the new waves, death rates are not so high as before because it now mainly affects the young and healthy, with the old self-isolating; and health systems are also better prepared and resourced. Even so, the old and the sick are still forced to stay at home or in residential units with no prospect of having 'a life'. And many of those who were severely affected by the virus have been left with permanent damage to respiratory and heart systems and other 'mysterious illnesses', called 'long Covid'.⁹ There is permanent scarring in human health. Long COVID now affects more than 15 million Americans, which could see as many as 1 ½ million Americans on permanent disability, or almost 1% of the work force.

The pandemic slump

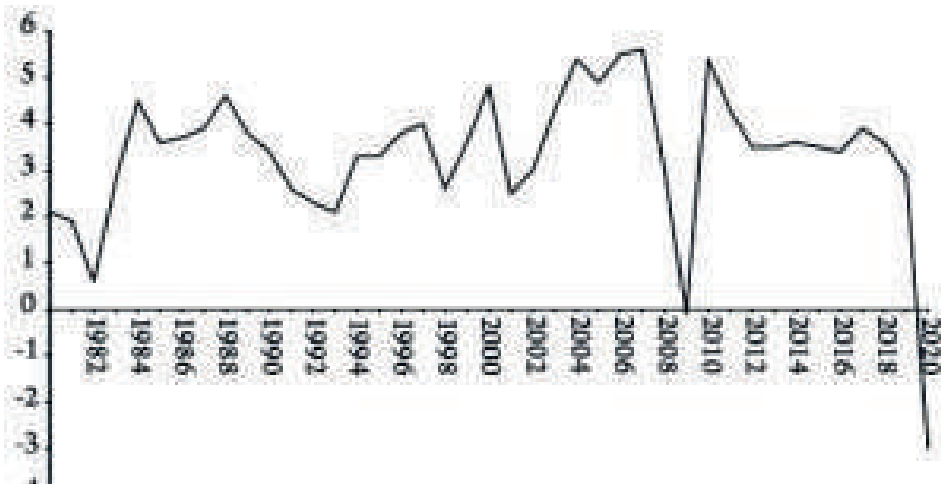
The lockdowns, the suspension of international travel and trade and the requirements of social distancing led to economic collapse globally in 2020. The Covid slump started as a supply-side shock as lockdowns and isolation measures were the only answer to avoiding catastrophe. Economically, that meant supply stopped, which then led to a collapse in demand as people were laid off and businesses crashed.

The COVID pandemic slump led to the largest contraction in output and income in the major economies in over 100 years (since the 'Spanish flu' epidemic). Over 500m people globally were driven back into 'official

⁹ Financial Times 15 October 2020, <https://www.ft.com/content/3387ffe1-f9aa-4751-b6ac-e09f256d7966>

poverty' (i.e. earning less than \$5.50 a day). Millions of people have lost and will lose their jobs globally, as well as small businesses closing for good. Government bailouts with cash hand-outs for the unemployed and loans to companies have been inadequate to save jobs and incomes, particularly in the cash-strapped so-called 'global south'. Around 2.7 billion workers worldwide have been affected by full or partial lockdown measures to combat the coronavirus pandemic, i.e., around 81% of the world's 3.3 billion workforce. The world economy has seen nothing like this.¹⁰

Figure 2. Global real GDP growth (percentage)



Source: International Monetary Fund data.

During the lockdowns, output in most economies fell by a quarter according to the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), with the effects felt in sectors amounting to one-third of GDP in the major economies. Investment bank JPMorgan economists predicted that the pandemic would cost the world at least \$5.5 trillion in lost output, greater than the annual output of Japan. And that would be lost forever. That is almost 8% of GDP through to the end of 2021. The cost to developed economies alone will be greater than that lost in the recessions of 2008-9 and 1974-5 combined. World trade was already falling at a 2% annual rate before the pandemic because of weakening economies and the US-China trade war. Trade fell 13% in 2020, faster than during the Great Recession.¹¹

¹⁰ IMF World Economic Outlook, June 2020

¹¹ World Trade Organisation Report, 2020

Many larger economies in the Global South—such as Mexico, Argentina, and South Africa—were already in a recession when the pandemic hit. The IMF reckons that output in the so-called ‘emerging markets’ fell by 2.4%% in 2020, the first decline since reliable records began in 1951.¹² And that figure includes the giant economies of China and India. Indeed, it was their growth during the Great Recession that ensured that there was no average contraction among developing economies then. This time was different. The World Bank reckoned the pandemic pushed sub-Saharan Africa into recession in 2020 for the first time in 25 years.

More than 90 ‘emerging’ countries, nearly half the world’s nations, enquired about bailouts from the IMF—and at least 60 have sought to avail themselves of World Bank programmes. These two institutions together had resources of up to \$1.2 trillion available to battle the economic fallout, but only \$50 billion of this was deployed to “emerging markets”, and only \$10 billion to low-income members. This support is tiny compared with the losses in income, GDP, and capital outflows. In 2020, nearly \$100 billion of capital flowed out of emerging markets, according to data from the Institute of International Finance (IIF), compared to \$26 billion outflow during the global financial crisis of a decade ago. Moreover, the last thing that distressed poor economies needed was another loan from the IMF, as the example of Pakistan demonstrated. The IMF is still demanded austerity measures from the Pakistan government in the middle of this pandemic in return for previous loans.¹³

The IMF managed to persuade the rich member countries to agree to the new issuance of \$650bn worth of Special Drawing Rights (SDRs) to help poor countries cope with financial distress during the global slump. But this is a drop in the ocean compared to the credit injections made by the major central banks to their own economies - some \$9trn. Moreover, the larger and more developed economies get the biggest share of this credit and all that IMF chief Georgieva can say is that “the IMF is encouraging voluntary channelling of SDRs from countries with strong external positions to the poorest and most vulnerable nations.” So far, voluntary donations by rich countries from the SDR allocations total just \$24bn, of which \$15bn is from existing stocks. In any case, the SDRs are in effect loans and must be repaid or serviced down the road.

¹² IMF World Economic Outlook Update, January 2021, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>

¹³ Ali Jan, 2020

Meanwhile, nothing is being done to cancel the huge debts that the poor countries of the world owe to the rich and to the IMF itself. Public sector debt has rocketed during the pandemic as governments spent trillions of dollars on COVID support for businesses and households. But private sector debt also mounted and as much of this debt is denominated in US dollars, the burden of repayment has risen sharply for the poorest nations. In these countries, there is little room to boost government spending to alleviate the hit. The “developing” economies are in a much weaker position than during the global financial crisis of 2008-9. In 2007, 40 emerging market and middle-income countries had a combined central government fiscal *surplus* of 0.3% of gross domestic product. In 2019, the same economies posted a fiscal *deficit* of 4.9% of GDP.

The International Labour Organisation (ILO) reckons that the income earned by workers round the world fell 9 per cent in 2020 because of the coronavirus pandemic — a loss worth more than \$3tn, or 5% of world GDP. This is equivalent to 255 million full-time jobs, approximately four times greater than the number lost during the 2009 global financial crisis. More than 400 million enterprises—made up of companies and self-employed people—are in “at risk” sectors such as manufacturing, retail, restaurants and hotels.¹⁴ The strain on incomes resulting from the decline in economic activity has devastated workers close to or below the poverty line. Under the “mid and high” economic damage projections from the ILO, there will be 20-30 million more people in working poverty at the end of 2021 than before pre-COVID-19.

The World Bank reckons that the pandemic will push between 88m and 115m people into extreme poverty, which the Bank defines as living on less than \$1.90 a day (a ridiculously low threshold). More than 80% of those who will fall into extreme poverty are in middle-income countries, with south Asia the worst-hit region, followed by sub-Saharan Africa. Progress in reducing poverty had been slowing before the pandemic anyway. About 52m people worldwide rose out of (World Bank) poverty between 2015 and 2017, but the rate of poverty reduction had slowed to less than half a percentage point a year during that period, after reductions of about 1% a year between 1990 and 2015. Nearly all the reduction in poverty rates have been in Asia, in particular East Asia, and especially Chi-

¹⁴ ILO, World Employment and Social Outlook: Trends 2021, 2 June 2021, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_795453.pdf

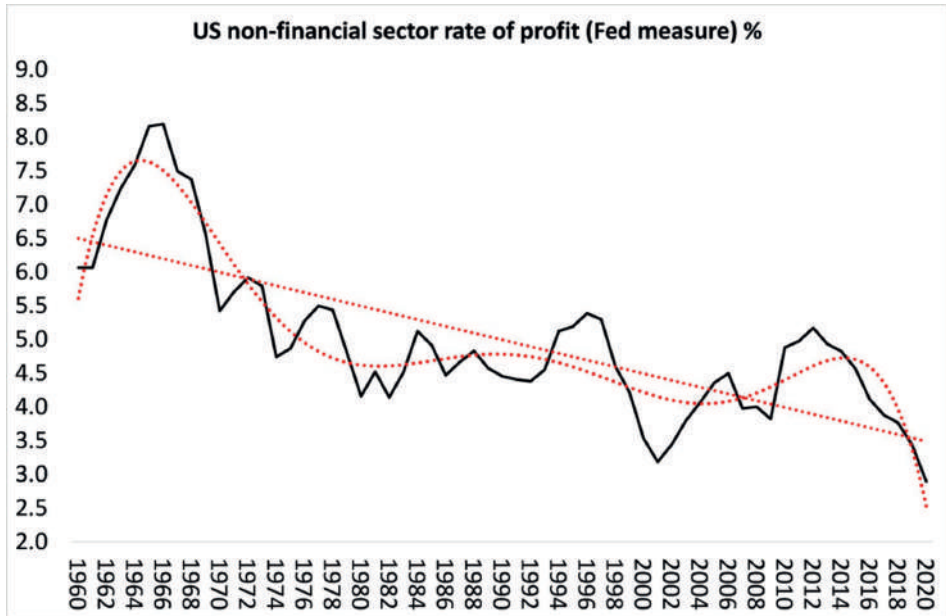
na. Strip China out and there has been little or no improvement in absolute poverty in 30 years.

The underlying contradictions

Why was the pandemic slump of 2020-21 so much deeper than the Great Recession of 2008-9? Clearly it was due governments being forced to close down large sectors of the economy and stop trade and travel. But it was also because the major capitalist economies were already heading into a new economic recession when the COVID pandemic hit. Before the pandemic, the world economy had been slowing down. Real GDP growth rates in the G7 had dropped to just 1 percent or lower; and the so-called emerging economies had growth rates down to 3 percent (hardly enough to cover increases in population). World trade growth was declining. Even the giant economies of China and India had slowed.

Behind the slowdown was slowing investment into productive (value-creating) assets. Investment and productivity growth are key to developing the productive forces of modern capitalist economies. They were failing in 2019 because under capitalism, profitability is the driving force behind investment. The capitalist mode of production is supposed to be most successful of all previous modes of social organisation, in expanding the 'productive forces' ie the production of things and services from human labour, technology and natural resources. But it has an Achilles heel. Raising the productivity of labour (ie reducing the time it takes to produce the things and services that humans need to improve their lives and reduce toil) comes into conflict with the profitability of the owners of the means of production in employing the human labour force. As capitalists compete with each other to extract a greater share of profits from human labour, they try to do so by introducing machinery and technology that reduces relatively the cost of human labour power. But in so doing, because only labour creates value (or profit), the increase in profits relative to the investment costs of mechanisation tends to fall. Thus, capitalist production engenders regular and recurring slumps in investment and output. After the 2008-9 Great Recession, global capitalism was about to enter another slump in 2020. According to the best estimates, US and global profitability levels had reached historic lows before the pandemic.

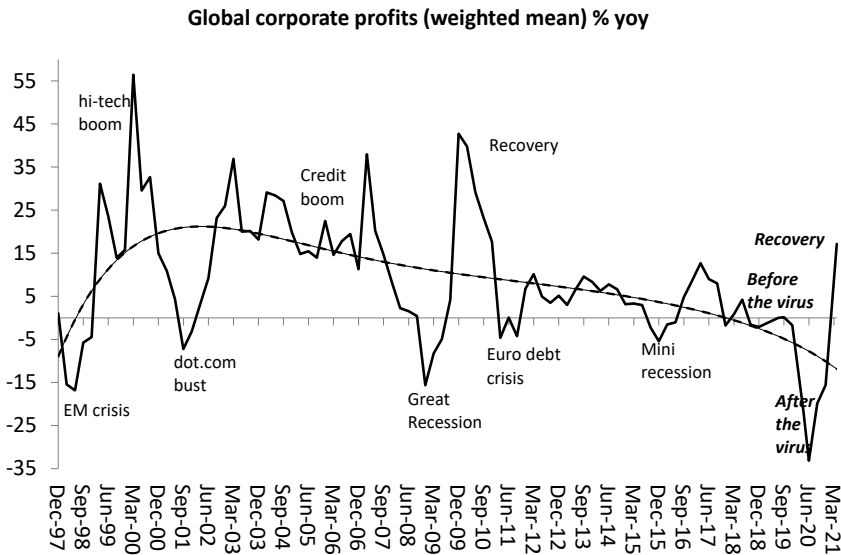
Figure 3. US non-financial sector rate of profit (%)



Source: Federal Reserve, author's calculations

At first sight, this result seems strange when we read of the huge profits being made by the likes of the so-called FAANGS (the US tech and social media monopolies) and other tech companies globally. But these are the exceptions that prove the rule. On average, the profitability of firms in the productive sectors of capitalist economies are low. Indeed, globally, the total mass of corporate profits in the major economies had also stopped growing before the pandemic broke.

Figure 4. Global corporate profits from six major economies (weighted mean, percentage year on year, Q4 2019 partially estimated)



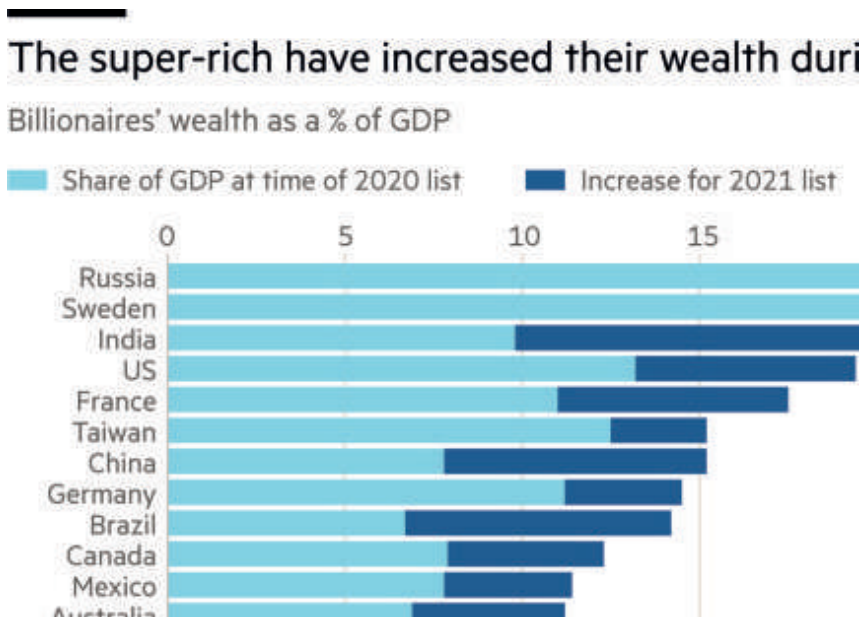
Source: National statistics, author's calculations.

That's partly why profits have been reinvested into financial and other unproductive sectors like property in recent decades where profitability is higher. Indeed, it is estimated that before the pandemic, about 15-20 percent of companies in the major economies were what are called “zombies,” i.e., not making enough profit to invest or expand, but just enough to pay wages and service their debts. They are the “living dead” in capitalist terms. These firms have survived because central banks have driven interest rates down to near zero or below and firms have been able to borrow more and more.

Most important, far from helping to restore productive investment and productivity growth during the Long Depression, all that zero interest rates and quantitative easing (QE) have done is to boost stock and bond market levels to all-time highs. As one empirical study concluded: “output and inflation, in contrast with some previous studies, show an insignificant impact providing evidence of the limitations of the central bank’s programmes” and “the reason for the negligible economic stimulus of QE is that the money injected funded financial asset price growth more than

consumption and investments.”¹⁵ All the monetary injections have done is allow banks and financial speculators to build up massive amounts of what Marx called ‘fictitious capital’ ie not investment into value-creating assets or means of production in the ‘real economy’, but into stocks and bonds and cryptocurrencies – a fantasy world where a very few become billionaires while working people who don’t have stocks or even houses of their own get no increase in real incomes or wealth. QE has been a major contributor to rising inequality of incomes and wealth in the G7 economies in the last ten years.¹⁶

Figure 5. Billionaire wealth as % of GDP



The debt dilemma

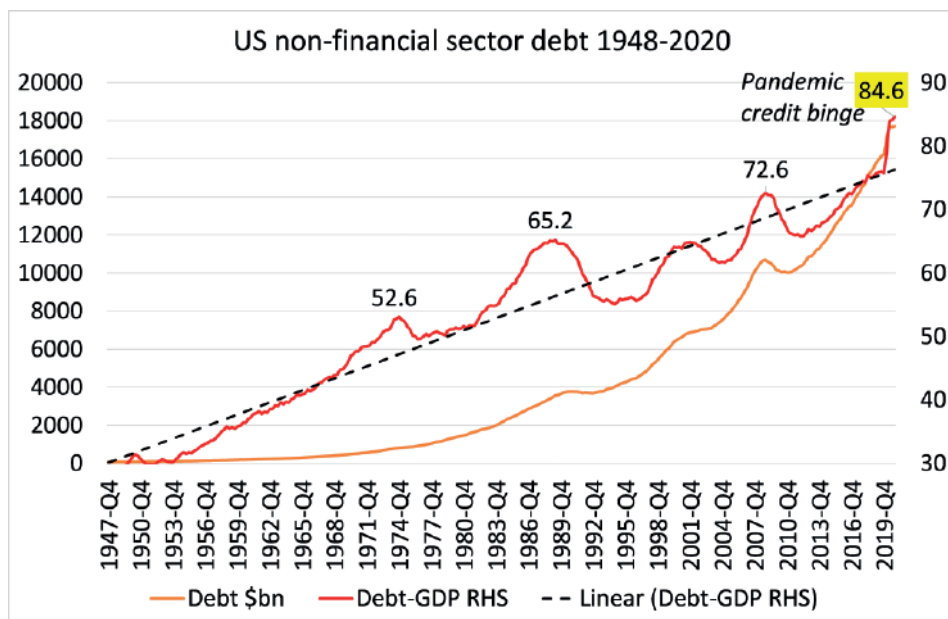
Like the central bankers, mainstream economics is divided over whether continuing with government borrowing and quantitative easing is needed or whether continuance will lead to eventual financial disaster. The Keynesians and post-Keynesians (including Modern Monetary

¹⁵ M Balatti et al Did Quantitative Easing only inflate stock prices? Macroeconomic evidence from the US and UK, <http://reparti.free.fr/balatti17.pdf>

¹⁶ J Connor, Seven Pillars Institute, 26 August, 2013, <https://www.sevenpillarsinstitute.org/does-quantitative-easing-contribute-to-income-inequality/>

Theorists) remain strongly in favour. They argue that there is no need to worry about rising government or even corporate debt. Indeed, if governments resort to trying to cut back their debts as they did during the Long Depression (without much success), such an ‘austerity’ policy will only delay economic recovery and even reverse it. In the advanced economies, the IMF estimates that the government debt-to-GDP ratio went from under 80 per cent in 2008 to 120 per cent in 2020. The interest bill on that debt nonetheless went down over the period, encouraging a Panglossian belief that the debt must be sustainable. A similar surge in the global non-financial corporate sector led to debt hitting a record high of 91 per cent of GDP in 2019. This was mirrored in the US too.

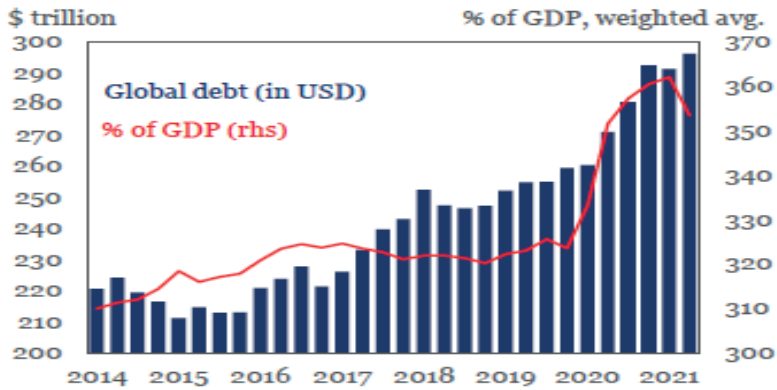
Figure 6. US non-financial corporate sector debt \$m 1948-2020



Source: BEA, Federal Reserve, author’s calculations

Over the past decade, characterised by record low, or even negative, interest rates, companies have been on a borrowing binge. Everywhere corporate debt has soared during the long and weak “expansion” since 2009. But high debt, particularly in the corporate sector, is a recipe for a serious crash if the profitability of capital drops sharply. According to the IIF, global debt was \$296 trillion in Q3 2021, or over 350% of world GDP.

Chart 1: Global debt is fast approaching \$300 trillion



Source: IIF, BIS, IMF, National sources

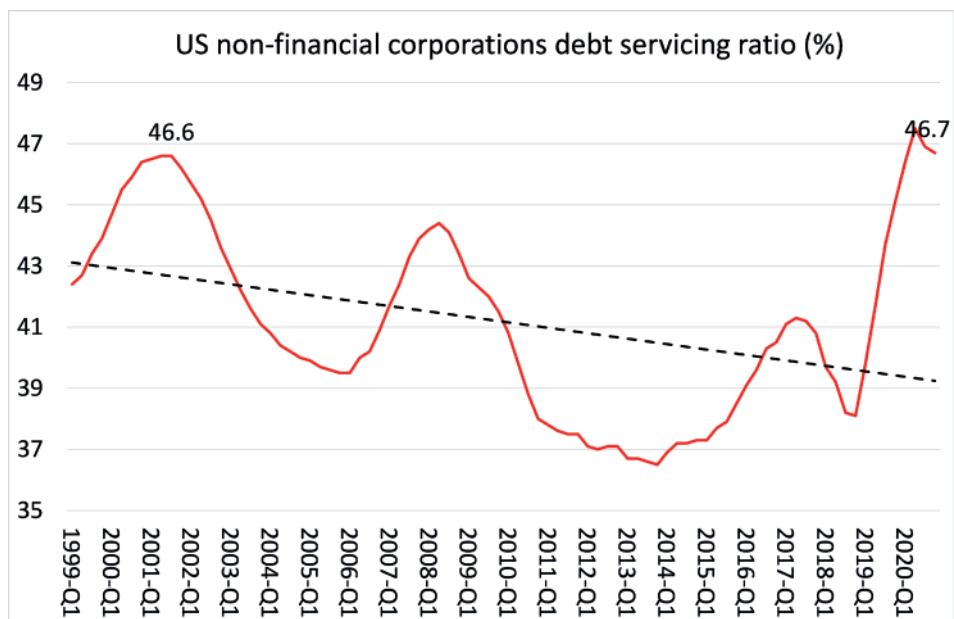
A recent OECD report said that, by the end of December 2019, the global outstanding stock of non-financial corporate bonds had reached an all-time high of \$13.5 trillion, double the level reached in real terms in December 2008. The rise is most striking in the US, where the Federal Reserve estimates that corporate debt had risen from \$3.3 trillion before the financial crisis to \$6.5 trillion last year. Given that Apple, Facebook, Microsoft, and Google parent Alphabet alone held net cash at the end of last year of \$328 billion, this suggests that much of the debt is concentrated in old economic sectors where many companies are less cash generative than big tech. Debt servicing is thus more burdensome.¹⁷

Rising government debt and even rising corporate debt does not have to be a problem if economies recover to achieve and sustain a good rate of real GDP growth and profits for companies. Government debt to GDP ratios can be reduced or at least managed if GDP growth is higher than the going interest rate. But the continual rise in fictitious capital rather than investment in productive capital is laying the basis for a crash down the road if economic recovery should falter. Once a drug user is addicted, it is difficult to wean the user off the drug while ‘cold turkey’ could kill the patient.

¹⁷ J Plender, The case for continuing quantitative easing is hard to fathom, Financial Times, 19 August 2021, <https://www.ft.com/content/3939ad76-b1ad-4859-b42a-f6e0f743c775>

Down the road, rising debt cannot be ignored. According to the IMF, about half of ‘Low Income’ Economies (LIEs) are now in danger of debt default. ‘Emerging market’ debt to GDP has increased from 40% to 60% in this crisis. Over the next two years the top 30 emerging economies face the highest level ever of maturing debt, both private and public. And it is not so much public sector debt, which in the US is now well above 100% of GDP; more important is corporate debt. If interest rates for firms do start to rise because of increased inflation, then debt servicing costs for a whole swathe of so-called ‘zombie’ companies will become an excessive burden and bankruptcies will ensue. According to Bloomberg, In the US, almost 200 big corporations have joined the ranks of so-called zombie firms since the onset of the pandemic and now account for 20% of top 3000 largest publicly-traded companies. With debts of \$1.36 trillion. That’s 527 of the 3000 companies didn’t earn enough to meet their interest payments!

Figure 7: US non-financial corporate sector debt servicing ratio (%)



Source: Federal Reserve, author’s calculations

The IMF’s latest Global Financial Stability report amplifies this point with a simulation showing that a recession half as severe as that in 2009 would result in companies with \$19 trillion of outstanding debt

having insufficient profits to service that debt.¹⁸ If these heavily indebted companies keel over, that would hit credit markets and banks, triggering a financial collapse.

A sugar rush recovery?

After amazing work by scientists (mostly publicly funded), vaccines that provide effective immunity (at least for a while) have been developed in record time (18 months is very short for a vaccine development and rollout). Now governments are full of optimism that lockdowns and various social distancing measures can be removed and business can ‘return to normal’. Governments in the major advanced capitalist economies are now ending the special support benefits and programs they were forced to provide for people and small businesses during the height of the pandemic. Instead, they are relying on a sharp rise in consumer spending as better-off households spend savings built up during the lockdowns and companies resume investing for increased production.

But all this has the aspect of a “sugar rush.” If you give kids a lots of sugary sweets, they can become very active, hyperactive. The “sugar” of fiscal stimulus and historic levels of easy credit has infused capitalist businesses and household spending with an energy boost. Indeed, during the pandemic slump many sections of capitalism did not suffer at all; on the contrary, they gained hugely, e.g., the social media and tech sector like Netflix or Facebook, the mega-distribution companies like Amazon, and of course, Big Pharma. Better-off households also suffered less (at least materially) as they continued to be paid, could work at home, and saved income significantly. This has led to a house purchase boom as these sectors of labour looked to change their lifestyles post-Covid. At the same time, zero interest rates and cheap credit allowed financial institutions to make hay in financial markets and billionaire wealth rocketed as stock and bond markets hit historic highs.

But for most manual workers in the cities and youth in low-paid service industries, the pandemic slump was a disaster and with little prospect of returning to “normal” for them in the recovery. And it’s the advanced capitalist economies and the East Asian states that are recovering best in 2021-22. The so-called global South suffered hugely in the pandemic, with record levels of excess deaths and a massive rise in unemployment and poverty levels. Fiscal support from governments was limited and the roll

¹⁸ IMF Fiscal Monitor, April 2021

out of vaccines to get economies going again is way short. Estimates are that the target vaccination levels in these countries will not be achieved until 2023-4! So what we are going to see is the major capitalist economies of the West and China returning to pre-pandemic levels of national output by the end of this year or in 2022, but Latin America, Africa, South Asia failing to do so.

But it's in the nature of a sugar rush that, once the energy burst expires, kids slump back into exhaustion. And that is what is likely to happen to the major economies. The pandemic fiscal packages introduced by various G7 governments and, of course, by the Biden administration were emergency measures by countries to avoid complete meltdown and catastrophe from the pandemic. Biden's fiscal packages have been heralded as a sea change in government policy and a return to Keynesian macro-management and stimulation of capitalist economies. In addition, an idea long excluded by mainstream policy has now become acceptable: fiscal spending financed not by the issue of more debt (government bonds) but by simply "printing money" (that is, by a central bank depositing money in the government's account).

But this fiscal stimulus does not signify a major change of ideology or policy by pro-capitalist governments. Leave aside the fact that Keynesian stimulus and macro-management was mainly a myth anyway and really the product of a war economy after 1945 which was ditched in the mid-1970s. Instead, consider the actual impact of the Biden packages. The latest estimate by Goldman Sachs is that after all the machinations of the US Congress by the end of this year, the Biden package will be equivalent to less than 1 percent of US GDP each year for the rest of Biden term. And Biden is going to pay for these partly by increasing taxation by 0.75 percent of GDP a year.¹⁹ Given that the best estimates of so-called multiplier effects on GDP from fiscal stimulus are about one, that means the net effect of the Biden packages, if fully implemented, might boost US real GDP growth by 0.25 percent a year. The current forecast for long-term us real GDP growth is just 1.8 percent a year. Indeed, in a very recent study, the multiplier effect of fiscal stimulus packages only reduced the global output loss from the pandemic slump by just 8% of an 8% fall.²⁰

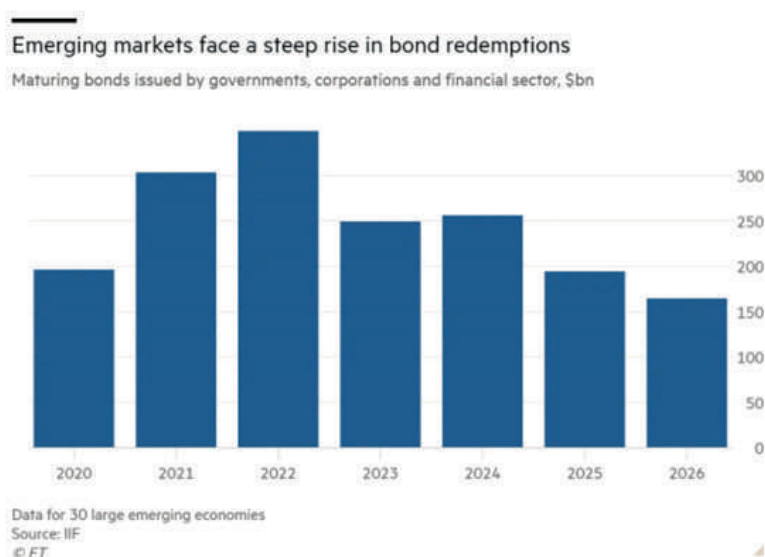
¹⁹ Goldman Sachs, A Status Check on Fiscal Policy (Phillips), 21 June 2021

²⁰ P.O Gourinchas et al, 2 August 2021 paper to Kansas City Federal Reserve Symposium, "Fiscal Policy in the Age of COVID: Does it 'Get in all of the Cracks?'" https://www.kansascityfed.org/documents/8325/JH_paper_Gourinchas_2.pdf "fiscal policy from all countries lifted real output by close to 1 percent of GDP in AEs and

The poor countries and the multilateral agencies

As for emerging economies, they have little room for fiscal spending. These governments face tough choices. For example, in 2020, government debt-to-revenue will reach over 480% across the 35 Sub-Saharan Africa countries eligible for the DSSI. The ‘developing’ countries are in a much weaker position compared with the global financial crisis of 2008-09. In 2007, 40 emerging market and middle-income countries had a combined central government fiscal surplus equal to 0.3 per cent of gross domestic product, according to the IMF. Last year, they posted a fiscal deficit of 4.9 per cent of GDP. The government deficit of ‘EMs’ in Asia went from 0.7 per cent of GDP in 2007 to 5.8 per cent in 2019; in Latin America, it rose from 1.2 per cent of GDP to 4.9 per cent; and European EMs went from a surplus of 1.9 per cent of GDP to a deficit of 1 per cent. For example, Brazil is now running a consolidated government deficit of 15% of GDP. India’s is 13%. Both countries will see their sovereign debt levels rise towards 90% of GDP by the end of this year and approach 100% of GDP in 2022. Already, these governments are being forced to cut back what little fiscal stimulus they deployed during the slump. Over the next few years the top 30 emerging economies face the highest level ever of maturing debt, both private and public.

by only 0.23 percent of GDP in EMs. Since real output declined by close to 7.9% from Non-COVID to COVID with policy (see Table 11), this number tells us that fiscal policy offset only $0.67/(7.9+0.67)= 7.8$ percent of the decline in real output due to COVID (10.8 percent for AE and only 3.9% for EM).”



Worse, much of the debt is denominated in US dollars and as that hegemonic currency increased in value as a ‘safe haven’, the burden of repayment will mount for the dominated economies of the ‘south’. The level of EM corporate ‘hard currency’ debt is significantly higher now than in 2008. According to the IMF’s October 2019 Financial Stability Report, the median external debt of emerging market and middle-income countries increased from 100 per cent of GDP in 2008 to 160 per cent of GDP in 2019. Capitalist investors and banks are now no longer investing in the stocks and bonds of the ‘global south’ – apart from China. So the flow of private capital has dried up to fund existing debt. As a result, the currencies of the major emerging markets have dived relative to the dollar and other ‘hard’ currencies, making it even more difficult to repay debts.

In an attempt to head off the impending debt defaults, a debt service moratorium was approved by the G20 and runs until the end of this year. The IMF has also provided about \$31bn of emergency financing to 76 countries, including 47 of the poorest countries under the Catastrophe Containment and Relief Trust. Most of these countries had high economic dependence on single commodity exports or tourism and suffered a classic external financing seizure and economic collapse when Covid-19 struck. But as Oxfam said: “emergency programmes have focused on closing the huge budget and balance of payments financing gaps produced by coronavirus-related revenue collapses, and on allowing more space for health and limited social protection spending to confront the crisis.” And

the “IMF’s global, regional and national reports are already warning of the need for ‘fiscal consolidation’ i.e. austerity, to reduce debt burdens once the pandemic has been contained.” Virtually all the national emergency loan documents emphasize the need for governments to make anti-corona virus spending temporary and to take fiscal adjustment measures to reduce deficits after the pandemic. For example, in June 2020, the IMF agreed a 12-month, \$5.2bn loan programme with Egypt, which detailed a FY2020/21 primary budget surplus target of 0.5% to allow for spending related to the coronavirus pandemic, but demanded that it be restored to the pre-crisis primary surplus of 2% in FY 2021/22. The IMF has also been linked to large cuts in health spending, which have left countries ill-prepared for the crisis.

The World Bank has pledged \$160bn in emergency funding over the next 15 months, and has advocated debt relief by other creditors, but has so far refused to cancel any debt owed to it, despite low-income countries repaying \$3.5bn to the World Bank in 2020. Oxfam’s analysis shows that only 8 of 71 World Bank COVID-19 health projects included any measures to reduce financial barriers to accessing health services, even though a number of these projects acknowledge high out-of-pocket health expenditure as a major issue. Such expenditures bankrupt millions of people each year and exclude them from treatment.

The only effective way to avoid debt defaults is to cancel the debts of the poor countries owed to the banks and multinationals. But that is the one policy that is not going to happen. The Jubilee Debt Campaign (JDC) called for the IMF to sell some of its stockpile of gold to cover the debt payments owed by the world’s poorest countries for the next 15 months. The JDC said selling less than 7% of the IMF’s gold would generate a \$12bn profit, which is enough to cancel the debts owed by the 73 poorest countries until the end of 2021 and still leave the Washington-based organisation with \$26bn more gold than it held at the start of the year. This idea was ignored.

A report by the International Trade Union Confederation comments: “The “new” IMF says it has changed and supports a green and inclusive recovery but keeps acting a lot like the old IMF. ...market fundamentalism still underpins the IMF’s growth narrative and advice”.²¹ The ITUC points out that the IMF ‘conditionalities’ were unsuccessful in helping poor countries out of the economic difficulties into sustained growth. On the con-

²¹ [reforming_the_imf_for_a_resilient_recovery_v2.pdf \(ituc-csi.org\)](#)

trary: “A close look at the IMF’s growth narrative shows that claims about the benefits of many preferred policies are overblown while the negative effects are well documented. Countries that have successfully moved up the income scale over the past decades did not follow the laissez-faire prescriptions of the IMF. Thus, it is not a track record of results but engrained market fundamentalism that underpins the IMF’s policy advice.”

Indeed, emergency lending needed during the COVID slump has not really been significant in IMF largesse. “Out of the committed assistance, the largest part is in the form of pre-approved credit lines offered to Peru, Chile, and Colombia. Only Colombia has utilised its credit line thus far. The disbursements through rapid emergency lending, which comprise the support offered to almost 70 countries, only amount to about \$30 billion. Combined with traditional lending arrangements, the IMF disbursed about \$50 billion to 81 countries in 2020. Disbursements for 2020 are only slightly larger than in previous years, when IMF assistance went to a much smaller number of countries.”

What Keynesian fiscal stimulus theory ignores is the crucial factor: the social structure of capitalism. Under capitalism, production and investment is for profit, not to meet the needs of people. Profit, in turn, depends on the ability to exploit the working class sufficiently compared to the costs of investment in technology and productive assets. It does not depend on whether the government has provided enough “effective demand”. As Michael Pettis put it: “If the government can spend these additional funds in ways that make GDP grow faster than debt, politicians don’t have to worry about runaway inflation or the piling up of debt. But if this money isn’t used productively, the opposite is true.” He adds: “creating or borrowing money does not increase a country’s wealth unless doing so results directly or indirectly in an increase in productive investment ... If US companies are reluctant to invest not because the cost of capital is high but rather because expected profitability is low, they are unlikely to respond to the trade-off between cheaper capital and lower demand by investing more”.²² You can lead a horse to water but you cannot make it drink. The historical evidence shows that the so-called Keynesian multiplier has limited effect in restoring growth, mainly because it is not the consumer who matters in

²² M Pettis, MMT Heaven and MMT Hell for Chinese Investment and U.S. Fiscal Spending, Carnegie Endowment for International Peace, 11 October 2019

reviving the economy but capitalist companies.²³ There is little reason to believe that it will be more effective this time round.

If the Biden package will have a limited effect on the US economy, any spillover effect into other economies will be even less. The EU is also planning an economic recovery package that will boost government funds in EU countries with already large debt burdens like Italy and Spain. But again, the impact on the capitalist sectors of these economies will be minimal. Japan is about to announce a fiscal package that aims to “balance the books” over the next decade – hardly stimulus then!

Anyway, apart from China, Vietnam, and the small East Asian states, the global South has little prospect of any fiscal stimulus or economic recovery. The IMF estimates that the combined fiscal and monetary stimulus delivered by advanced economies has been equal to 20 per cent of their gross domestic product.²⁴ Middle income countries in the developing world have been able to do less but they still put together a combined response equal to 6 or 7 per cent of GDP, according to the IMF. For the poorest countries, however, the reaction has been much more modest. Together they injected spending equal to just 2 per cent of their much smaller national output in reaction to the pandemic. That has left their economies much more vulnerable to a prolonged slump, potentially pushing millions of people into poverty. Most estimates from international agencies are that these economies will not recover to pre-pandemic GDP levels before 2023 and will never recover to pre-pandemic trajectories of economic growth. There is a permanent “scarring” of these weak peripheral capitalist economies.

Roaring Twenties or Long Depression?

There is much talk in optimistic mainstream economic circles that after COVID, just as after the Spanish flu epidemic of 1918-19 and the end of the First World War, that there is going to be another Roaring Twenties. Like COVID, the so-called “Spanish flu” was a virulent contagion which not only killed hundreds of thousands of Americans from the fall of 1918 to the spring of 1919, but also shuttered businesses from coast to coast. Just like COVID now, this calamity plus the end of WW1 laid the basis for

²³ V Guerrieri et al, *Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?*, MIT, 2 April 2020, <https://economics.mit.edu/files/19351>

²⁴ <https://blogs.imf.org/2020/10/14/fiscal-policy-for-an-unprecedented-crisis/>

a severe recession in the US and other major economies in Europe during 1920-21. The 1920-21 slump was hard, but it was efficient in creating the conditions for a new period of fast growth – the deadwood of capital was burnt and cleared and new shoots emerged. After 1921, the US not only recovered, but entered into a decade of growth and prosperity. The so-called Roaring Twenties was on. From 1921 to 1929, real GDP rose 42%. Real GNP per capita grew 2.7 percent per year between 1920 and 1929.

By both 19th and 20th century standards, this was a relatively rapid rate of growth – and certainly rapid by 21st century standards. There was a wave of technological advances — widespread electrification of homes and factories, the introduction of household appliances like refrigerators and washing machines, rapid adoption of the automobile, the growth of commercial radio stations and cinemas. All these technologies had been on the horizon during WW1 and now they took off in commercial application. Labour productivity grew more rapidly during the 1920s than in the previous or following decade. Similarly, ‘capital productivity’ (ie output per unit of investment in means of production) had declined in the decade previous to the 1920s. But it increased sharply during the 1920s as, particularly, developments in energy and transportation accelerated. Labour productivity growth averaged over 5% a year and capital productivity rose over 4% a year.

However, the 1920s investment and productivity boom came from some key factors that may not emerge now. First, there was a significant rise in the profitability of capital after the slump of 1920-21, incentivising capitalist firms to introduce the new technologies and to expand commercial production of new use-values (consumer products). Dumenil and Levy, from their historic work on profitability in the US since the American Civil War, show that during the deep recession of 1920-21, the profitability of capital fell 44% in the UK, 38% in Sweden and just 9% in the US. But in the Roaring Twenties, profitability rose 14% in the US, 75% in the UK, 8% in the Netherlands and 31% in Sweden.²⁵

Rising profitability for capital boosted investment into new technologies that raised the productivity of labour. But surprise, surprise, this did not translate into a ‘Roaring Twenties’ for labour. Indeed, this was the second factor that drove up profitability: increased exploitation at the ex-

²⁵ G Dumenil and D Levy. The historical trends of technology and distribution in the U.S. economy. Data and figures (since 1869). <http://www.cepremap.fr/membres/dlevy/dle2016e.pdf>

pense of real wages. While labour productivity grew over 5% a year, average real wages for skilled and unskilled workers rose just 3% a year from 1921 to 1929, and if you include the recession years 1920-21, then real wages rose only 1% a year during the 1920s. During the 1920s too, union membership plummeted, leaving workers exposed directly to ‘free market’ forces in the labour market. Indeed, inequality of income and wealth rose sharply. Per-capita GDP rose from \$6,460 to \$8,016 per person, but this prosperity was not distributed evenly. In 1922, the top 1% of the population received 13.4% of total income. By 1929, it earned 14.5%.

Then there is the third factor peculiar to the US in the 1920s as opposed to the 2020s. The US was by far the strongest capitalist economy after WW1.²⁶ The war years were boom years for the US as the Federal government poured money into the wartime economy, while the country avoided devastation, unlike Europe. Previously a debtor nation, the US emerged from WW1 as the chief global lender and arguably the strongest and most vibrant economy in the world. During the 1920s, the US produced almost half the world’s manufacturing.

Despite all these positives for US capitalism in the 1920s, the boom came to an end not with a whimper but with a bang in the financial crash of 1929, heralding the Great Depression of the 1930s. There was no permanent expansion. As Marxist economic theory argues, capitalist production does not proceed in a harmonious way with sustained expansion, but instead is subject to regular and recurring crises because of the contradictions in capitalist accumulation expressed in the profitability of capital. In the US, the profitability of capital peaked in 1924, thereafter falling by over 13% up to 1929. As a result, capitalist investment switched from productive capital into ‘fictitious capital’. Just as in the credit boom leading up to the global financial crash of 2008-9, much of the skyrocketing wealth of the 1920s was increasingly built on a shaky foundation of easy credit and stock market speculation. This fictitious capital crashed in 1929 and a major slump ensued with many banks going under.

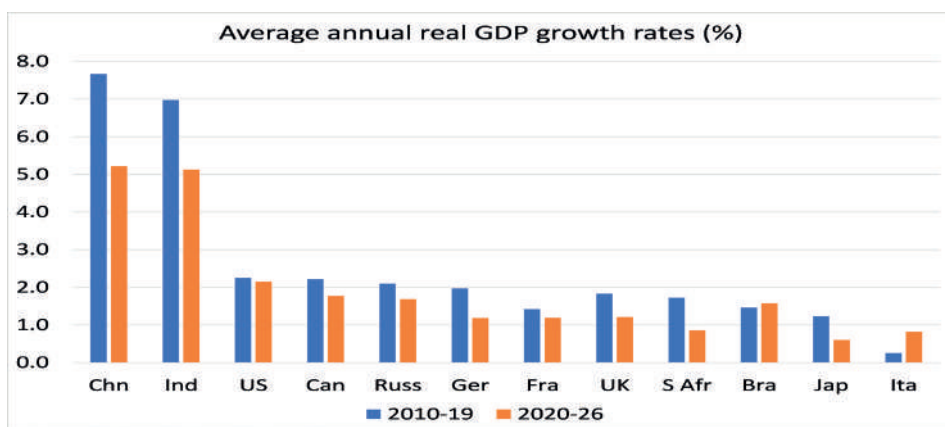
Creative destruction or a war economy?

Can the Roaring Twenties of the last century after the Spanish flu epidemic be repeated in the 2020s after COVID? Will there be a new lease of life for the major capitalist economies that ends the ‘secular stagnation’

²⁶ Gene Smiley, Marquette University, The US economy in the 1920s, Economic History Association, <https://eh.net/encyclopedia/the-u-s-economy-in-the-1920s/>

(Keynesian) or the Long Depression (Marxist) of the last decade since 2010?

First, let's remind ourselves of the official forecasts. The IMF reckons that by 2024 global GDP will still be 2.8% below where it thought world GDP would have been before the pandemic slump. And the relative loss of income is much higher in the so-called emerging economies – excluding China, the loss is close to 8% of GDP in Asia and 4-6% in the rest of the Global South. Indeed, the forecasts for annual average real GDP growth in virtually all the major economies are for lower growth in this decade compared to the decade of 2010s.



Let us consider a Marxist model for creating a longish boom in capitalist production. A long boom would only be possible if there was a significant destruction of capital values, either physically or through price devaluation, or both. Joseph Schumpeter, the Austrian economist of the 1920s, taking Marx's cue, called this 'creative destruction'. By cleansing the accumulation process of obsolete technology and failing and unprofitable capital, innovation from new firms could prosper. Schumpeter saw this process as breaking up stagnating monopolies and replacing them with smaller innovating firms. In contrast, Marx saw creative destruction as creating a higher rate of profitability after the small and weak were eaten up by the large and strong.

For Marx, there were two parts to 'creative destruction'. There was the destruction of real capital "in so far as the process of reproduction is arrested, the labour process is limited or even entirely arrested and real capital is destroyed" because the "existing conditions of production ... are not put into action", ie firms close down plant and equipment, lay off

workers and/or go bust. The value of capital is ‘written off’ because labour and equipment etc are no longer used. In the second case, it is the value of capital that is destroyed. In this case “no use value is destroyed.” ... instead, “a great part of the nominal capital of society ie of exchange value of the existing capital, is completely destroyed.” And there is a fall in the value of state bonds and other forms of fictitious capital. This leads only to a “simple transfer of wealth from one hand to another” (those who gain from falling bond and stock prices from those who lose). But it can also lead to the destruction of real capital, when it leads “to the bankruptcy of the state and of joint stock companies.”²⁷

Can we say that in 2021, the COVID slump has sharply increased the profitability of capital in the major economies, or that it will eventually do so? It’s true that, after plunging 35% last year, global corporate profits have staged a huge recovery this year and are on track to end the year at least 5% above their pre-pandemic trend. But if right, this would stand in contrast to global real GDP is expected to remain 1.8%-pt below its pre-pandemic trend.

At best, this remains a question unanswered; more likely, there will be no sustained rise in the profitability of capital in the major economies as there was after 1919. Second, far from the pandemic slump clearing away capital values so that new capital could sprout since 2009, there has been an unprecedented expansion of cheap credit money to support businesses, large and small. In the Long Depression since 2009 there has been no ‘creative destruction’. And neither has there been so far during the pandemic slump. There has been no collapse in stock and bond prices or massive corporate bankruptcies - on the contrary, new record highs in financial and property assets have been reached nearly every week, while bankruptcy rates are near historic lows.

Higher asset prices accounted for about three-quarters of the growth in net worth between 2000 and 2020, while new investment made up only 28 percent. The value of corporate assets and equity has diverged from GDP and from corporate profits over the past decade. Since 2011, total corporate real assets grew as a weighted average by 61 percentage points relative to GDP across the ten countries. But the corporate profits under

²⁷ V Giacche, Marx, the falling rate of profit, financialisation and the current crisis., *International Journal of Political Economy*, Vol 40. No 3 Fall 2011, <https://www.jstor.org/stable/23104259?seq=1>

pinning those values declined by one percentage point relative to GDP at the global level.²⁸

The pandemic slump has not led to the destruction of weak and unprofitable companies, but to the opposite. There are yet more unprofitable, mainly small, businesses, staggering on and kept afloat by a wave of zero interest cheap money pumped in by central banks. While these firms remain, they keep average profitability low, labour productivity growth weak and unemployment down. That is not the capitalist recipe to start a long boom. It's true that the replacement of sectors of labour by robots and AI, and the reorganization of work to reduce costs could provide the ground for new investment and productivity growth. But it is likely to require another major slump before the end of the 2020s to deliver the prospect of increased profitability and the conditions to impose 'disruptive technologies' on behalf of capital.

Given the likely failure of capitalist investment to deliver, what is needed to revive output, investment and employment is something like a 'war economy'. This slump can only be turned into a long boom with war time-like measures, namely massive government investment, public ownership of strategic sectors and state direction of the productive sectors of the economy. Keynes himself said that the war economy demonstrated that "it seems politically impossible for a capitalistic democracy to organize expenditure on the scale necessary to make the grand experiments which would prove my case — except in war conditions."²⁹ In 1940, private sector investment was still below the level of 1929 and actually fell further during the war. So the state sector took over nearly all investment, as resources (value) were diverted to the production of arms and other security measures in a war economy.

But that is not what the Biden programmes aim to do or that Roosevelt did with the New Deal in the 1930s. The historical evidence is that the New Deal did not restore a long boom for US capitalism. It took WW2 to do that. Bossie and Mason explain that at the start of the war, all sorts of

²⁸ McKinsey Global Institute, 15 November 2021, The rise and rise of the global balance sheet, <https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/the-rise-and-rise-of-the-global-balance-sheet-how-productively-are-we-using-our-wealth?cid=other-eml-dre-mip-mck&hlkid=a774e1a8976d4a078406df70a8406fd5&hctky=1376653&hdpid=96dfb2ab-2d6f-4f72-bf0c-c5fac79190fe>

²⁹ JM Keynes, THE NEW REPUBLIC (quoted from *Was there a Keynesian Economy in the USA between 1933 & 1945* P. Renshaw, JOURNAL OF CONTEMPORARY HISTORY 1999 vol. 34 (3) p. 377 -364).

loan guarantees, tax incentives etc were offered by the Roosevelt administration to the capitalist sector to begin with.³⁰ But it soon became clear that the capitalist sector could not do the job of delivering on the war effort as they would not invest or boost capacity without profit guarantees. Direct public investment took over and government-ordered direction was imposed. The war economy did not ‘stimulate’ the private sector, it replaced the ‘free market’ and capitalist investment for profit. To organize the war economy and to ensure that it produced the goods needed for war, the Roosevelt government spawned an array of mobilization agencies which not only often purchased goods but closely directed those goods’ manufacture and heavily influenced the operation of private companies and whole industries. From 8 to 10 percent of GDP during the 1930s, federal spending rose to an average of around 40 percent of GDP from 1942 to 1945. And most significant, contract spending on goods and services accounted for 23 percent on average during the war. Currently in most capitalist economies public sector investment is about 3% of GDP, while capitalist sector investment is 15%-plus. In the war that ratio was reversed. The Biden plans would just raise the government investment ratio (over ten years) to about 4% of GDP, even if fully implemented. Bossie and Mason conclude that: “the more—and faster—the economy needs to change, the more planning it needs. More than at any other period in US history, the wartime economy was a planned economy. The massive, rapid shift from civilian to military production required far more conscious direction than the normal process of economic growth.”

As the Financial Times put it in an editorial: “Since John Maynard Keynes, the best case for state intervention has not been to abolish the market, but to preserve public support for it”; and while “if implemented, Bidenomics would make life more burdensome for business and for high-earners, it might also avert a larger reckoning further down the line.”³¹ That’s the real aim of Bidenomics. But there is a basic contradiction in capitalist production. Production is for profit, not social need. And increased investment in technology that replaces value-creating labour leads to a tendency for profitability to fall. And the falling profitability of capital accumulation eventually comes into conflict with developing the produc-

³⁰ A Bossie and JW Mason, The experience of the public sector in war time US economy, March 2020, Roosevelt Institute, working paper, https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2020/03/RI_WWII_Working-Paper_202003-1.pdf

³¹ Biden can preserve support for capitalism, Financial Times, 22 October 2020, <https://www.ft.com/content/2f80df99-c47a-44fb-8b95-e4f5901a21b7>

tive forces. The long-term decline in the profitability of capital globally has lowered growth in productive investment and thus labour productivity growth. Capitalism is finding it ever more difficult to expand the ‘productive forces’. It is failing in its ‘historic mission’ that Keynes was so confident of 90 years ago.

Bibliography

A Ali Jan 2020, ‘How Pakistan’s Terrible Covid-19 Response Forced Doctors onto a Hunger Strike’, *Jacobin* (3 May), <https://jacobinmag.com/2020/05/pakistan-coronavirus-doctors-protests-hunger-strike-coronavirus>

J Baines and B Sandy, 2020, ‘Covid-19 and the Coming Corporate Debt Catastrophe’, blog (13 March), <https://sbhager.com/covid-19-and-the-coming-corporate-debt-catastrophe>

R Brooks, et al 2020, ‘Capital Flows Report: Sudden Stop in Emerging Markets’, Institute of International Finance, www.iif.com/Portals/0/Files/content/2_IIF2020_April_CFR.pdf

V Cerra and S Sweta, 2018, ‘The Economic Scars of Crises and Recessions’, *IMFBlog* (21 March) <https://blogs.imf.org/2018/03/21/the-economic-scars-of-crises-and-recessions>

WD Cohan, 2020, ‘Grim As It Is Now, Larry Summers Guesses Recovery Could Be Faster Than Anticipated’, *Vanity Fair* (2 April), www.vanityfair.com/news/2020/04/larry-summers-guesses-recovery-can-be-faster-than-anticipated

F Coppola 2020, ‘Is ‘Helicopter Money’ the Answer to the Looming Economic Crisis?’, *Open Democracy* (17 March), www.opendemocracy.net/en/oureconomy/helicopter-money-answer-looming-economic-crisis

W Devine “From Shafts to Wires: Historical Perspectives on Electrification.” *The Journal of Economic History* 43 (1983): 347-372.

C Dillow, 2020, ‘On Capitalist Stagnation’, *Stumbling and Mumbling* blog, (4 March), https://stumblingandmumbling.typepad.com/stumbling_and_mumbling/2020/03/on-capitalist-stagnation.html

M El-Erian, 2020, ‘Advanced Economies Must Combat Covid-19 Threat to Developing World’, *Guardian* (16 April)

M Roberts and G Carchedi, *World in Crisis*, Haymarket Books, 2018.

**Deuda buena y deuda mala. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento
y el retorno de la austeridad¹**

*Good debt and bad debt. The Stability and Growth Pact and the return
of austerity*

Fiammetta Salmoni²

¹ Informe para la Conferencia Diálogos sobre Europa, Universidad de Roma La Sapienza, Roma, 25 de marzo de 2021.

² Profesora titular de instituciones de derecho público. Universidad Guglielmo Marconi.

Resumen: La pandemia de Covid-19 ha provocado un aumento sin precedentes de la deuda pública de los Estados miembros de la UE, a la que hay que añadir la parte de deuda que han contraído para poder acceder a la financiación del Fondo de Recuperación. El Fondo de Recuperación también sometió a los países receptores a una serie de condicionalidades estrictas que revivieron la teoría de la restricción externa. Para hacer frente a estos condicionantes, los Estados miembros ya han comenzado a adoptar una serie de reformas y medidas que parecen ir en una dirección menos expansiva que la seguida hasta ahora, una especie de política de austeridad anticipada para retomar el largo camino de acercamiento a los parámetros de Maastricht. Hasta ahora, de hecho, las políticas anticíclicas puestas en marcha para apoyar las economías de los estados afectados por la pandemia han sido posibles gracias a la suspensión de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que, sin embargo, se reactivará en 2023. Tras analizar la situación de la deuda en Italia y las explicaciones de su Primer Ministro, Mario Draghi, este ensayo examina las distintas propuestas de reforma del PEC presentadas tanto por las instituciones de la UE como por la doctrina. Este análisis muestra que, o bien los Estados miembros se pondrán de acuerdo para modificar radicalmente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los parámetros de Maastricht, o bien se llevará a cabo una reforma suave mediante la revisión del derecho derivado supranacional. En este contexto, para evitar las habituales políticas de austeridad que, en el pasado, han dado resultados desastrosos para la democracia y el Estado de bienestar, se espera que se elija una Constituyente europea que haga posible un verdadero cambio en las relaciones entre los Estados miembros de la Unión. Si esto no ocurre, los Tratados parecen destinados a seguir siendo meros acuerdos multilaterales de libre comercio.

Abstract: The Covid-19 pandemic has led to an unprecedented increase in the public debt of EU Member States, to which must be added the share of debt they have contracted in order to have access to Recovery Fund financing. The latter has also subjected the beneficiary Countries to a series of very stringent conditionalities that have revived the theory of the *vincolo esterno*. In order to meet these conditionalities, Member States have already begun to adopt a series of reforms and measures that seem to be moving in a less expansive direction than the one followed up until now, a sort of anticipated austerity policy to restart the long process of *rapprochement* with the Maastricht parameters. Up to now, in fact, the anti-cyclical policies implemented to support the economy of the countries afflicted by the pandemic have been possible thanks to the suspension of the rules of the Stability and Growth Pact (SGP) which, however, will be reactivated in 2023. In this essay, after analyzing the existing debt situation in Italy and the explanations given by its Prime Minister, Mario Draghi, are examined the various proposals for reform of the SGP put forward by both EU institutions and doctrine. This analysis shows that either the Member States will agree to a radical modification of the Stability and Growth Pact and the Maastricht parameters, or a soft reform will be implemented through the revision of supranational secondary legislation. In this context, in order not to go towards the usual austerity policies which, in the past, have returned disastrous results for democracy and welfare state, it is hoped that a European Constituent Assembly will be elected which will make possible a real turning point in relations between the Member States of the Union. If not, the Treaties seem destined to remain mere multilateral free trade agreements.

1. Introducción: pandemia y deuda

Más de un año después del estallido de la crisis sanitaria, por fin podemos mirar al futuro con mayor confianza (...) Pero debemos ser realistas. La pandemia no ha terminado. Incluso cuando lo sea, tendremos que lidiar con sus consecuencias durante mucho tiempo. Una de ellas es la deuda.³

Estas fueron las palabras del Primer Ministro italiano, Mario Draghi, en su conferencia inaugural en la Accademia dei Lincei el 1 de julio de 2021⁴.

No cabe duda de que tendremos que hacer frente a las consecuencias de la pandemia durante mucho tiempo, ya que, como sabemos, las medidas de bloqueo puestas en marcha por los Estados miembros de la UE para intentar frenar la propagación del coronavirus han provocado una crisis económica y financiera sin precedentes⁵.

De hecho, por un lado, “las estrictas medidas de contención del COVID-19 han sumido a la economía de la UE en la recesión”⁶, y por otro, los gobiernos han adoptado una serie de medidas extraordinarias para intentar limitar el impacto socioeconómico del virus. Por otro lado, los gobiernos han adoptado una serie de medidas extraordinarias para tratar de limitar los impactos socioeconómicos del virus, con la consecuencia, sin embargo, de un aumento nada despreciable de su déficit y deuda pública.

El hecho de que la deuda es el problema de los problemas está -a estas alturas- definitivamente establecido. Lo era antes de la pandemia, lo

³ Véase, M. DRAGHI, discurso del Presidente Draghi en la Accademia dei Lincei, 1 de julio de 2021, en el sitio web governo.it.

⁴ “Mario Draghi, con el apoyo consumado del Presidente de la República, está encarnando la improbable resurrección de un sistema político en agonía. A fuerza de la inconsistencia de una izquierda desaparecida en las fascinaciones de un liberalismo mendicante y parasitario, y de la complicidad de una derecha en continuidad con las peores tradiciones, nacionalistas y fascistas, de nuestra cada vez más improbable “democracia representativa”, se ha convertido en el portavoz autocrático de un arcaico “gobierno de los amos””. Así, L. BINNI, *Il caos e la necessità*, en *Il Ponte*, 2021, 7.

⁵ Véase, R. CANELLI, G. FONTANA, R. REALFONZO, M. VERONESE PASSARELLA, *L’efficacia del Next Generation EU per la ripresa dell’economia italiana*, en *economiaepolitica.it*, 17 de marzo de 2021.

⁶ Véase, COMISIÓN EUROPEA, *Coordinación de la política económica en 2021: Superar el COVID-19, apoyar la recuperación y modernizar nuestra economía*, COM (2021) 500 final, Bruselas, 2.6.2021, 3.

es aún más hoy, y lo que sucederá en el futuro es una incógnita que parece muy difícil de responder⁷.

En otras palabras, el bloqueo de las actividades productivas, la contracción de los ingresos relacionados, la menor recaudación de impuestos - debido tanto a la falta de liquidez por parte de los individuos como de las empresas, así como la suspensión parcial y ocasional de la recaudación de impuestos por parte de los gobiernos nacionales- junto con el aumento del gasto público para la adopción de medidas asistenciales de apoyo a la economía y a las familias han provocado una caída del PIB que ha generado una profunda crisis que está afectando a los presupuestos públicos, que sufren y sufrirán cargas cada vez más pesadas con el consiguiente e importante deterioro de las finanzas⁸.

A ello hay que añadir las deudas que los Estados han contraído con la UE para acceder al Fondo de Recuperación, es decir, el capital adicional necesario para contrarrestar esta gravísima fase que atraviesan, circunstancia que no hace sino agravar la crítica situación actual, haciendo que se dispare tanto la relación déficit/PIB como, en mayor medida, la relación deuda/PIB.

Según los datos del Banco de Italia, en julio de 2021 nuestra deuda pública alcanzó los 2726.000 millones de euros frente a los 2666.000 millones del mes anterior, con un aumento mensual de unos 30.000 millones de euros, y en comparación con julio de 2020, que registró una deuda de 2560.000 millones de euros, el aumento fue de 165.000 millones de euros, es decir, un 6% más⁹.

La deuda de Italia fue “calculada según los criterios metodológicos establecidos a efectos del procedimiento de déficit excesivo (la llamada “deuda pública de Maastricht”)", según los cuales

i) los instrumentos financieros considerados en el cálculo de la deuda pública son las divisas, los depósitos, los valores distintos de acciones y los préstamos; (iii) la deuda pública se consolida entre y dentro de los subsectores, es decir, se excluyen del cálculo los pasivos frente a entidades de las

⁷ Véase, D. DI CESARE, ¿Virus soberano? L'asfissia capitalistica, Turín, 2020, 8.

⁸ Véase, A. STIRATI, L'Italia, L'Europa e la crisi da coronavirus, en *economiaepolitica.it*, 1 de abril de 2020, 1 y ss.

⁹ Véase, BANCA D'ITALIA, Finanzas públicas: necesidades y deuda, 15 de septiembre de 2021.

administraciones públicas (por ejemplo, los valores públicos en manos de los fondos de la seguridad social)¹⁰.

Así las cosas, los puntos más delicados se refieren al futuro, es decir, a lo que ocurrirá cuando vuelvan a entrar en vigor las medidas de austeridad previstas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC o Pacto), actualmente congeladas por su actual suspensión¹¹, y a cuál será el impacto de su restablecimiento en las políticas presupuestarias de los Estados miembros (también porque, conviene recordarlo, la cláusula general de salvaguardia que suspendió el PEC no suspendió sus procedimientos)¹².

¹⁰ Véase, BANCA D'ITALIA, Finanzas públicas, cit., 19.

¹¹ La literatura sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento es de lo más variada. Véase al menos, ex plurimis, M. DEgni, P. DE IOANNA, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Roma, 2015, 36 y ss; F. LOSURDO, *Stability and Growth from Maastricht to the Fiscal Compact*, en A. CANTARO (ed.), *¿Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, en *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, 107 ss.; G. RIVOSECCHI, *Procedure finanziarie e vincoli del Patto di stabilità e crescita*, en G. DI GASPARÉ, N. LUPO (eds.), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello. Atti del Convegno - Roma, 27 maggio 2004*, Milano, 2005, 15 ss; G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, en *Riv. dir. fin. e sc. finanze*, 2001, 559 ss; G. GUARINO, *L'Euro tra economia e diritto*, 2012, 1 ss. de mecanografía; R. PEREZ, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, en *Giorn. dir. amm.*, 2005, 1000 ss. Sobre las repercusiones normativas que la entrada en vigor del PEC tuvo en nuestro ordenamiento jurídico, véase N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, en *Quad. cost.*, 1999, 523 ss.; A. PALANZA, *Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale (legge 25 giugno 1999, n. 208)*, en *Rass. parl.*, 1999, 648; M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, en *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 1999. La costituzione europea, Actas de la XIV Conferencia Anual*, Perugia, 7-8-9 de octubre de 1999, Padua, 2000, 537 ss.

¹² Cf. L. PANDOLFI, Mario Draghi, una vita per le élites, en *volerelaluna.it*, 9 de febrero de 2021, 1 ss; O. CHESSA, Covid e finanza pubblica, en F.S. MARINI, G. SCACCIA (eds.), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Turín, 2020, 88, según el cual, cuando se restablezca el PEC, “incluso neto de las intervenciones correctoras del diferencial aplicadas por el BCE, ante el seguro coste adicional de un mayor endeudamiento, Italia sólo podrá equilibrar su presupuesto compensando el crecimiento del gasto en intereses con una compresión del gasto público primario mucho mayor que la lograda hasta ahora: prácticamente, una condena a la recesión o al estancamiento perpetuo”. Las observaciones de E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, en *DPCE Online*, 2020, 2378, según el cual, debido a la supresión de las restricciones del PEC, “los mercados estarán más inclinados a financiar a los países financieramente más sólidos a tipos razonables; a la inversa, los Estados más débiles verán crecer significativamente el servicio de su nueva deuda”. Sobre la necesidad de suspender el PEC en caso de recesión grave, R. BEETSMA, X. DEBRUN,

2. Principio de solidaridad frente al Fondo de Recuperación: las condicionalidades y la suspensión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Muchos analistas creen que el programa supranacional UE de Nueva Generación (NGEU, también conocido como Fondo de Recuperación) ha marcado una nueva etapa en la integración europea. Se trataría de una respuesta fuerte y unificada a la crisis pandémica en apoyo de la recuperación económica, alejándose de un enfoque granítico de austeridad y adoptando una dimensión más “social”.

En realidad las cosas son muy diferentes.

La aprobación del Fondo de Recuperación (FR), aunque a primera vista pueda parecer una novedad absoluta desde el punto de vista de las intervenciones supranacionales en apoyo de los Estados miembros en crisis, tiene algunos precedentes importantes, que se estructuraron exactamente igual que el FR. Me refiero, por ejemplo, al Mecanismo Comunitario de Préstamo (MCP), que complementaba el Mecanismo Europeo de Ayuda Financiera a Medio Plazo, adoptado por la entonces Comunidad Europea tras la crisis del petróleo de 1973. También en esa ocasión, la Comisión Europea recaudó fondos “directamente de terceros países e instituciones financieras o en el mercado de capitales” y su distribución a los Estados miembros estuvo sujeta a una estricta condicionalidad¹³.

En definitiva, no me parece que estemos ante una solución tan innovadora como se anuncia. Además, el mensaje se “transmitió” de forma incorrecta por varias razones.

Me limitaré a mencionar las que considero más llamativas, que son también las que han generado esa especie de euforia colectiva que no se ajusta a la estructura real del instrumento en cuestión, pero hay muchas más.

F. KLAASSEN, *Is fiscal policy coordination in EMU desirable?*, en IMF Working Paper, 2001, según el cual las restricciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento no deberían aplicarse en caso de recesión. En términos, M. BUTI, D. FRANCO, H. ONGENA, *Fiscal discipline and flexibility in EMU: The implementation of the Stability and Growth Pact*, en Oxf. Rev. Econ. Policy, 1998, 81 y siguientes; B. EICHENGREEN, C. WYPLOSZ, *El pacto de estabilidad: ¿algo más que una molestia menor?*, en Economic Policy, 1998, 65 ss.; D. BUSCH, *¿Va a ayudarnos la Unión Europea a superar la crisis del COVID-19?*, en EBI Working Paper Series, 2020, 2 y ss.

¹³ Véase Reglamento (CEE) n. 397/75 del Consiglio del 17 febbraio 1975 relativo ai prestiti comunitari, artt. 1 y 2.

Me refiero, en primer lugar, al hecho de que con el Fondo de Recuperación no estamos en absoluto ante una mutualización “real” de la deuda. Esta última, según la doctrina económica, establecería que todas las deudas de los Estados miembros, pasadas, presentes y futuras, deberían estar a nombre de la Unión¹⁴. Sin embargo, como sabemos, en este caso sólo se mutualizan las deudas futuras, es decir, las que los Estados contraerán con la Unión para acceder a los fondos del NGEU¹⁵.

El segundo gran malentendido en el que han caído muchos comentaristas se refiere a la “gratuidad” de ciertas transferencias. Me refiero a la parte de la llamada subvención que la Unión ha asignado a los Estados miembros junto con los préstamos. En realidad, aquí no hay muchas subvenciones. Es un truco contable, en definitiva, porque las subvenciones que nos da la UE se reintegrarán en el presupuesto comunitario a través de las transferencias que los Estados miembros tienen que hacer a la UE cada año a través del mecanismo de recursos propios. En otras palabras, siempre serán los Estados miembros los que, al elevar los límites máximos e introducir nuevos recursos propios, devolverán a la Unión el dinero recibido en forma de subvenciones. También en este caso se ha dado mucha publicidad a una operación que no cuesta nada a los Estados miembros. En definitiva, no existe la subvención a fondo perdido, y nuestro gobierno, que está formado por economistas y técnicos del más alto nivel, lo sabe muy bien.

Volviendo a la cuestión, tal y como están las cosas, todavía no se ha adoptado oficialmente ninguna medida de austeridad. Pero aquí también tengo algunas observaciones que hacer.

En primer lugar, sobre las pesadas condicionalidades a las que están sujetos los desembolsos supranacionales, ya sean subvenciones o préstamos¹⁶. En cierta medida, estas condicionalidades ya prescriben políticas

¹⁴ Véase, G. CLAEYS, G.B. WOLFF, *Is the COVID-19 crisis an opportunity to boost the euro as a global currency?*, in *Policy Contribution*, 2020, 1 ss.

¹⁵ Véase, F. SALMONI, *Recovery Fund, conditionality and public debt. La grande illusione*, Milán, 2021, 116 ss.

¹⁶ De hecho, además de la obligación de gastar el dinero para llevar a cabo reformas e inversiones dentro de los ámbitos políticos de relevancia europea estructurados en los seis pilares previstos por el Reglamento del DRR, los Estados miembros también deben cumplir con el Reglamento del Estado de Derecho (Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 de 16 de diciembre de 2020 sobre un sistema general de condicionalidad para proteger el presupuesto de la Unión) y perseguir los objetivos establecidos en el artículo 4.1 del Reglamento del DRR, incluyendo, por ejemplo, los siguientes la cohesión económica, social y territorial de la Unión, contribuyendo así “a la convergencia económica y social ascen-

de austeridad, porque nos imponen importantes reformas estructurales. E incluso las inversiones que se nos exigen tienen como objetivo reiniciar la economía, garantizar la recuperación de la economía social de mercado y la libre competencia.

dente, restableciendo y promoviendo el crecimiento sostenible y la integración de las economías de la Unión y fomentando la creación de puestos de trabajo de calidad, así como contribuyendo a la autonomía estratégica de la Unión junto con una economía abierta, y generando valor añadido europeo”. Y no sólo eso. Al elaborar sus Planes de Recuperación y Resiliencia, los Estados miembros también deben respetar las condiciones contenidas en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021 COM (2020) 575 final, punto II, es decir, los cuatro principios rectores que allí se identifican y que representan las prioridades en el centro del Semestre Europeo y que son la sostenibilidad medioambiental, la productividad, la equidad y la estabilidad macroeconómica. Además de lo anterior, están las condicionalidades vinculadas al seguimiento de la consecución de los “hitos y objetivos” con respecto a los cuales cada país está obligado a presentar informes trimestrales, así como lo que he definido en otro lugar como las “condicionalidades específicas por país”, que son las contenidas en las Recomendaciones específicas por país adoptadas en el contexto del Semestre Europeo, en particular la Recomendación 2020 (Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020 sobre el Programa Nacional de Reformas de Italia para 2020 y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Italia para 2020, (2020/C 282/12) y la Recomendación 2019 (Recomendación del Consejo de 9 de julio de 2019 sobre el Programa Nacional de Reformas de Italia para 2019 y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Italia para 2019, (2019/C 301/12), que nos obligan a aplicar “políticas fiscales destinadas a alcanzar posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda”, a “mejorar la coordinación entre las autoridades nacionales y regionales”, especialmente en el ámbito de la sanidad, a “mejorar la eficiencia del sistema judicial y el funcionamiento de la administración pública”, además de todas las reformas esenciales “para hacer frente a los desafíos estructurales a medio y largo plazo”, que, por tanto, “siguen siendo pertinentes y seguirán siendo objeto de seguimiento a lo largo del Semestre Europeo” y también se considerarán “en relación con las medidas para mitigar la crisis actual y las estrategias de salida”. Entre ellas, la necesidad de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar una futura reducción del gasto público primario neto en términos nominales, correspondiente a los ajustes estructurales anuales en porcentaje del PIB; la obligación de adoptar políticas fiscales que contribuyan a “corregir los desequilibrios vinculados a la elevada deuda pública”; la obligación de reformar el mercado laboral; y de “abordar las restricciones a la competencia, en particular en el sector minorista y los servicios a las empresas, incluso mediante una nueva ley anual de competencia”; introducir un impuesto sobre el patrimonio, actualizar los valores catastrales y aumentar el IVA; mejorar la “capacidad administrativa” como “requisito previo indispensable para garantizar la eficacia en el desembolso de la inversión pública y el uso de los fondos de la UE, con efectos indirectos positivos sobre la inversión privada y el crecimiento del PIB”; “aplicar plenamente las reformas de las pensiones anteriores para reducir el peso de las pensiones en el gasto público”; y reformar el sistema bancario italiano. Sobre este punto, si lo desea, F. SALMONI, Fondo de recuperación, cit., 46 y ss.

No lo digo yo, son los documentos europeos los que lo ponen en blanco y negro. Me parece bastante evidente que el Fondo de Recuperación (como el resto de las financiaciones supranacionales) no se lleva a cabo desde una perspectiva de solidaridad porque no puede funcionar como un mero sistema de transferencias compensatorias de los países con los indicadores económicos más fuertes a los más débiles¹⁷.

Las condicionalidades a las que está sometido permiten que se muestre como lo que es: un instrumento a través del cual las instituciones de la UE pueden controlar ampliamente las políticas económicas nacionales.

En definitiva, la condicionalidad es lo más alejado del principio de solidaridad.

Ciertamente, el principio de solidaridad al que se alude repetidamente en todos los documentos relativos al NGEU es competitivo y condicional, parafraseando lo que decía Wolfgang Streeck en uno de sus famosos ensayos¹⁸ y tiene como objetivo restablecer la integración económica, la estabilidad financiera y la unión económica y monetaria a través del mercado abierto y la libre competencia, ciertamente no contra ella.

Por otra parte, la financiación del Fondo de Recuperación también está sujeta a los objetivos establecidos en los Tratados, algunos de los cuales están en clara contradicción con los objetivos que se quieren alcanzar a través de la cohesión social. En resumen, la contención de la inflación y la protección de un mercado abierto con libre competencia consagradas en los Tratados contrastan con la solidaridad que se supone subyace a la financiación europea. También hay que decir que todavía no se ha impuesto la austeridad más estricta, pero la razón es simplemente que la

¹⁷ R. RAPONI, *Finanziamenti comunitari. Condizionalità senza frontiere. La finta solidarietà dell'Unione Europea*, Reggio Emilia, 2016, 1 ss.; E. PAPARELLA, *Il fondo monetario internazionale nell'Eurozona. La stretta condizionalità e la sovranità condizionata*, Napoli, 2018, 67 ss.; E. MOSTACCI, *La terza onda*, cit., 2378, che giustamente afferma "Infatti, i mercati saranno più propensi a finanziare a tassi ragionevoli i Paesi finanziariamente più solidi; viceversa, gli Stati più deboli vedranno il servizio del proprio nuovo debito crescere significativamente".

¹⁸ W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e Mercato*, 2000, 3 ss. Parla di una elevazione al rango di Grundnorm formali dell'ordinamento le verità economiche dell'ordoliberalismo, che apre "enormi spazi di valutazione politico-discrezionale per le tecnocratiche istituzioni della governance dell'Unione, A. CANTARO, *Lo "Stato" europeo. La governance dell'Unione come potere economico governamentale*, in *Osservatorio AIC*, 2016, 8 ss. *Sull'ordoliberalismo, ex plurimis, per un'eccellente ricostruzione in chiave costituzionalistica*, O CHESSA, *La Costituzione della moneta*, Napoli, 2016, 49 ss.

Comisión Europea ha suspendido temporalmente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aunque no ha suspendido sus procedimientos (hasta el punto de que en su recién adoptada Recomendación de País 2021 para Italia, el Consejo volvió a recomendar a Italia que aplicara una política presupuestaria encaminada a lograr posiciones presupuestarias prudentes y la sostenibilidad a medio plazo, y que diera prioridad a las reformas presupuestarias estructurales).

Cuando en 2023 el Pacto vuelva a entrar plenamente en vigor no sabemos qué pasará, no podemos saber si Italia y otros países estarán sometidos a las políticas que se impusieron a Grecia, pero si nada cambia en la legislación supranacional es muy probable.

3. La deuda y las propuestas de reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Sobre la base de lo que se acaba de decir, me parece que esta tendencia a adoptar una dimensión social por parte de la UE existe sólo en la superficie.

En los documentos de la Comisión y en los reglamentos que rigen el NGEU, se hace referencia a la solidaridad social, pero todo debe aplicarse en la perspectiva del impulso a la convergencia y la cohesión dentro de la Unión para restablecer “un mercado interior que funcione bien” para remediar “las deficiencias estructurales de las economías de los Estados miembros”, reforzar su capacidad de recuperación, aumentar su productividad y conducir “a su mayor competitividad”, esencial, por tanto, “para volver a encarrilar esas economías” y sólo entonces “reducir las desigualdades y divergencias en la Unión” (por ejemplo, Reg. Reg. 2021/241, párrafo 6).

A esto hay que añadir el problema de la suspensión temporal del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que, como se ha dicho, volverá a entrar en vigor en 2023. Este acontecimiento producirá resultados catastróficos para todos los Estados miembros a menos que se reescriban seriamente las normas del Pacto. En esto trabajan muchas instituciones supranacionales e internacionales (el MEDE, por ejemplo), así como la mayoría de la doctrina económica.

Sin embargo, las propuestas presentadas hasta ahora me parecen difíciles de aplicar o, en todo caso, poco incisivas.

A esto se añade la posición adoptada por ocho Estados miembros (Países Bajos, Austria, Dinamarca, Letonia, Eslovaquia, República Checa, Finlandia y Suecia) en el documento de posición titulado Puntos de vista

comunes sobre el futuro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, firmado el 9 de septiembre de 2021 durante la reunión informal del Eurogrupo en Kranj, Eslovenia. Afirma que “unas finanzas públicas saneadas son un pilar central de la pertenencia a la UE y una piedra angular de la Unión Económica y Monetaria. Por lo tanto, la sostenibilidad fiscal, combinada con reformas que apoyen el crecimiento económico, debe seguir constituyendo la base de un marco común de política económica y fiscal de la UE (...) En consecuencia, la reducción del ratio de deuda debe seguir siendo un objetivo común”¹⁹. De hecho, “el Tratado de Funcionamiento de la UE obliga a todos los Estados miembros a evitar y corregir los déficits excesivos”, por lo que, prosiguen, “estamos abiertos a un debate sobre la mejora de la gobernanza económica y fiscal, incluido el Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, pero sólo en lo que respecta a “simplificaciones y adaptaciones que fomenten una aplicación coherente, transparente y mejor de las normas”²⁰.

Una posición de cierre parcial, en definitiva, probablemente reforzada por la opinión de Alemania, que en su documento exploratorio -del 15 de octubre de 2021- en base al cual se formará el nuevo gobierno alemán de la llamada coalición del semáforo (SPD, FDP y Verdes), ha afirmado que “el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha demostrado su flexibilidad” y, por tanto, “sobre su base queremos garantizar el crecimiento, mantener la sostenibilidad de la deuda y las inversiones respetuosas con el clima”²¹. Esta declaración fue también confirmada por el Koalitionsvertrag 2021-2025 del 24 de noviembre.

Me parece, por tanto, que hasta la fecha la actitud de estos Estados es la de una reforma suave del Pacto, es decir, sin cambios en los Tratados, pero con posibles revisiones del derecho derivado y, por tanto, de los valores numéricos contenidos en él, en particular los relativos al enfoque del objetivo a medio plazo.

¹⁹ Si veda il Position paper dal titolo Common views on the future of the Stability and Growth Pact, 9 settembre 2021, sottoscritto da Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Lettonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Finlandia e Svezia, reperibile sul sito internet rijksoverheid.nl.

²⁰ Ibidem

²¹ Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, sul sito cms.gruene.de, 15 ottobre 2021, punto 10.

4. La Conferencia sobre el Futuro de Europa y la ilusi3n de la Democracia

En relaci3n con lo anterior, tambi3n hay que a~adir que la Conferencia sobre el Futuro de Europa donde se recogen las sugerencias de los ciudadanos, organismos p~ublicos y privados y asociaciones sobre la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento es una especie de gran evento digital, pero que s3lo sirve para dar una apariencia de democracia a las instituciones supranacionales, en particular, como sabemos, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisi3n Europea.

De hecho, no tengo ninguna expectativa sobre las consultas que se han iniciado. En la conferencia, ciertamente no ser3 la opini3n de los ciudadanos individuales la que se haya expresado en las plataformas dedicadas, sino los lobbies econ3micos y financieros que, como sabemos, son muy fuertes en la UE.

Todo este 3nfasis en la transformaci3n verde y digital ser3a m3s cre3ble si las declaraciones supranacionales no tuvieran como objetivo principal el desarrollo de tecnolog3as duales, 3tiles por tanto para el uso militar y civil. Estoy pensando en la seguridad nuclear o cibernetica, por ejemplo.

Si tenemos en cuenta que la UE tambi3n est3 en proceso de reforzar su defensa com3n, no es descabellado pensar que la lucha contra el cambio clim3tico y la digitalizaci3n extrema tambi3n se lleven a cabo para acceder a tecnolog3as que tambi3n puedan utilizarse con fines militares.

Pero tambi3n las declaraciones escritas y no escritas sobre el mercado laboral, que estas tecnolog3as deber3an cualificar m3s. Si pensamos que el pleno empleo debe alcanzarse s3lo o principalmente mediante la sobrecualificaci3n de los trabajadores, estamos construyendo un futuro equivocado en el que nunca se alcanzar3 el pleno empleo. En pa3ses como el nuestro, por ejemplo, donde la tasa de alfabetizaci3n de la poblaci3n sigue siendo baja, ¿c3mo podemos pensar en emplear a personas que nunca podr3n cualificarse con las nuevas tecnolog3as? Por no hablar de los costes que tendr3n que afrontar los Estados miembros para adaptarse a estos cambios.

Los costes de la deuda, por supuesto, que ser3n examinados en detalle por las normas de la gobernanza econ3mica europea. Hoy, la Uni3n ha abierto consultas p~ublicas a trav3s de la Conferencia sobre todos estos temas, pero ¿por qu3 la Conferencia deber3a producir alg3n resultado digno de menci3n? Basta con pensar que, por ejemplo, una sola contribuci3n no puede superar los 1.500 caracteres o que no se pueden subir archivos

pdf en los que se presenten soluciones e ideas detalladas. Sólo esto bastaría para darnos cuenta de que se trata de un acontecimiento mediático del que sacarán conclusiones los grupos de presión más fuertes, como siempre ha sucedido.

5. Deuda buena y deuda mala: el regreso de la austeridad expansiva

El abrazo mortal de la deuda, por tanto, el que entre principios del siglo XIV y 1842 abrió las puertas de Marshalsea a los más pequeños deudores insolventes, la famosa cárcel de deudores de Londres, en la que “cualquiera podía entrar (...) pero no todos podían salir”²².

Una deuda que, según el primer ministro Draghi, fue “el coste de elegir una recesión en lugar de una depresión”, añadiendo que “el aumento de la deuda en los últimos meses fue (...) deliberado y sobre todo deseable”²³.

¿Pero por qué? ¿Por qué deliberar y, sobre todo, por qué desear?

Draghi lo explica: a causa de la pandemia, las empresas tuvieron que parar y la única forma de mantenerlas en activo fue darles fondos para compensar, al menos en parte, la pérdida de volumen de negocio y ayudarles a conservar los puestos de trabajo, concediéndoles subvenciones y garantías sobre los préstamos bancarios²⁴.

Y aquí viene la parte más interesante del discurso del Primer Ministro, porque, como deja claro de forma inequívoca,

“las subvenciones han (...) provocado un aumento de la deuda pública. Los préstamos bancarios garantizados han provocado un aumento de la deuda privada”. Así, por un lado, la deuda pública ha alcanzado el monstruoso nivel del 159,8% del PIB, a lo que hay que añadir, por otro, el sustancial aumento de la deuda privada. No sólo eso, sino que es “muy probable que, por diversas razones, esta fase de crecimiento de la deuda pública y privada aún no haya terminado”²⁵.

En particular, según el distinguido orador, la deuda privada seguirá aumentando porque las garantías de los préstamos bancarios “eran una condición necesaria para que las entidades de crédito pudieran proporcionar liquidez a todas las empresas que la necesitaran, de forma rápida y a un coste razonable”. Sin embargo, en ese momento, ni los gobiernos ni los bancos podían distinguir con precisión entre las empresas que podrían so-

²² C. DICKENS, *La piccola Dorrit*, Torino, 2003, 65.

²³ M. DRAGHI, *L'intervento*, cit.

²⁴ M. DRAGHI, *L'intervento*, cit.

²⁵ M. DRAGHI, *L'intervento*, cit.

brevivir después de la pandemia y las que no (...) Por lo tanto, es inevitable que una parte de esta deuda implícita en las garantías cristalice y aumente la deuda pública²⁶.

En otras palabras, la deuda pública, o como escribió Karl Marx, “la alienación del Estado” que

imprime su huella en la era capitalista” por lo que “se convierte en una de las palancas más enérgicas de la acumulación originaria: como si de un golpe de varita mágica se tratara, da al dinero, que es improductivo, el poder de procrear, y así lo transforma en capital, sin que el dinero tenga que someterse al trabajo y al riesgo inseparable de la inversión industrial e incluso de la inversión usuraria²⁷.

La deuda, cuyo aumento, sin embargo, debe seguir ayudando al crecimiento. En otras palabras, es necesario insistir en políticas presupuestarias expansivas que, si bien crean deuda, ayudan al crecimiento, que es el único que puede contener el aumento de la deuda. Un círculo virtuoso (o vicioso, según el ángulo desde el que se mire) por el que en Italia, dadas las restricciones de los últimos años, hay margen para seguir endeudándose “antes de crear presiones inflacionistas”²⁸.

El razonamiento parece bastante sencillo: cuanto más aumente el crecimiento, más podremos “aumentar los ingresos fiscales lo suficiente como para equilibrar el aumento de la deuda que emitimos durante la pandemia” y “crear una demanda adicional para las empresas, reduciendo el riesgo de quiebra y, por tanto, el coste de los programas de garantía gubernamental sobre la deuda corporativa”²⁹.

Sin embargo, según las estimaciones de Eurostat, la inflación ya ha subido (en Europa e Italia) a su nivel más alto en 13 años, alcanzando el 4,1%³⁰ en octubre, lo que ha provocado un aumento de los precios que podría empujar a los bancos centrales a subir los tipos de interés, frenando así la recuperación e impulsando al BCE a cambiar su política monetaria, como ya anunció el Consejo de Gobierno, que continuará con las compras netas de activos en el marco del PEPP, pero a un nivel

²⁶ M. DRAGHI, *L'intervento*, cit.

²⁷ K. MARX, *Il Capitale*, Roma, 1980, vol. I, 817.

²⁸ M. DRAGHI, *L'intervento*, cit.

²⁹ M. DRAGHI, *L'intervento*, cit.

³⁰ EUROSTAT, *Flash estimate - October 2021*, 122/2021 - 29 October 2021

“moderadamente inferior al del segundo y tercer trimestre del año”, al tiempo que confirma por el momento “las demás medidas, es decir, el nivel de los tipos de interés clave (...), las indicaciones prospectivas (es decir, el nivel de los tipos de interés)), las orientaciones sobre su probable evolución futura, las compras en el marco del Programa de Adquisición de Activos (PAA), las políticas de reinversión y las operaciones de refinanciación a más largo plazo”³¹.

Esta situación podría convertirse en un verdadero problema, ya que los operadores financieros, los inversores, tienen como objetivo sacar más dinero del dinero y “no están interesados en la evolución de la inflación de los precios internos o del desempleo en un país, salvo para extraer indicaciones sobre la credibilidad y la estabilidad del marco político del país”³².

Además, las políticas fiscales expansivas no son todas iguales, por lo que, como dijo Draghi, “hoy es (...) correcto pedir prestado”³³, pero sólo si la deuda es buena porque, como ya se anticipó en marzo de 2020³⁴, también hay deuda mala: la deuda buena es la que se utiliza para aplicar políticas anticíclicas que aumenten la productividad, impulsen la demanda y mejoren la oferta, financiando inversiones públicas específicas y permitiendo absorber shocks exógenos, como fue el caso de la pandemia³⁵; la deuda mala, en cambio, es aquella en la que se despilfarran recursos sin mejorar el bienestar del país. En otras palabras, “la deuda puede unirnos, si nos ayuda a alcanzar nuestro objetivo de prosperidad sostenible, en nuestro país y en Europa. Pero la deuda también puede dividirnos, si despierta el fantasma del riesgo moral y de las transferencias presupuestarias, como ocurrió tras la crisis financiera”³⁶.

Sin embargo, el buen endeudamiento “es algo diferente al aumento del gasto público, incluso deficitario, que compensa la caída del gasto privado” y es el resultado de una filosofía de base “muy diferente a la idea keynesiana del gasto público, incluso endeudado, para sacar la demanda

³¹ CONSIGLIO DIRETTIVO DELLA BCE, Comunicato stampa, 28 ottobre 2021.

³² B. BOSSONE, *Capitale Globale, Sovranità economica e gli insegnamenti di Keynes*, in *economiaepolitica.it*, 2021, 2.

³³ M. DRAGHI, *L'intervento*, cit.

³⁴ M. DRAGHI, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial Times*, 25 March 2020.

³⁵ E. SCREPANTI, *Visco, Draghi e il Recovery Fund: un ottimismo ingiustificato*, in *Il Ponte*, 2021, 86.

³⁶ M. DRAGHI, *L'intervento*, cit.

agregada de su equilibrio de subempleo y favorecer el crecimiento” de la economía³⁷.

En otras palabras, el endeudamiento del Estado para financiar empresas privadas que de esta manera pueden devolver el dinero a los bancos (rescatándolos) e invertir para aumentar sus beneficios no es exactamente lo que Keynes defendía. Es cierto que gracias a la inversión privada el PIB debería aumentar, pero si no aumenta más que la deuda pública la situación para el Estado se vuelve dramática.

Además, como señala la doctrina, el economista británico nunca defendió “que los gastos corrientes o de inversión” debieran “financiarse incondicionalmente con déficit, mientras que una lectura atenta de su contribución muestra que se oponía en general al activismo fiscal a corto plazo”, considerando “el recurso al gasto público financiado con deuda durante una recesión” como “un remedio de segundo orden, al que se debe recurrir temporalmente sólo si el presupuesto de capital resulta insuficiente para mantener el pleno empleo”³⁸.

Europa, por su parte, ha elevado el *ratio* de endeudamiento a la categoría de paradigma de las relaciones entre los Estados miembros, con el agravante de que “no todos son (...) deudores de la misma manera” porque “algunos países son capaces de controlar la producción de disciplina monetaria y presupuestaria, y la utilizan para hacer crónica e irreversible la inferioridad de otros países”³⁹.

El ejemplo más llamativo, como sabemos, es el de Grecia, donde, sin ningún espíritu de solidaridad⁴⁰, se organizó “la más grandiosa ocultación de la quiebra en la historia de las finanzas mundiales”⁴¹, imponiendo “políticas feroces”. Imponiendo “feroces políticas de austeridad introducidas con métodos dictatoriales (...) disfrazadas de remedios necesarios para los (inexistentes) excesos en el gasto social y similares”⁴², porque lo que se pretendía era hacer más eficiente la economía y hacerla más competitiva. Porque lo que realmente estaba en juego era preservar la “supremacía y

³⁷ L. PANDOLFI, Debito buono non è scaricare quello privato nel pubblico, in Il Manifesto, 10 febbraio 2021.

³⁸ B. BOSSONE, Capitale Globale, cit., 11.

³⁹ A. SOMMA, Sovranismo democratico. Dal vincolo esterno alla giustizia sociale, in L'Ircocervo, 2020, 122.

⁴⁰ M. BENVENUTI, Libertà senza liberazione, Napoli, 2016, 56.

⁴¹ Y. VAROUFAKIS, Adulti nella stanza, Milano, 2017, 20.

⁴² L. GALLINO, Il denaro, il debito e la doppia crisi, Torino, 2015, 55.

el poder financiero y bancario” de los que entonces eran los dos Estados acreedores más poderosos de la UE: Alemania y Francia⁴³.

La total falta de “escrúpulos democráticos, por parte de los supuestos defensores de la democracia europea”⁴⁴, condujo a recortes draconianos del gasto público. La falta total de “escrúpulos democráticos, en nombre de los supuestos defensores de la democracia europea”, condujo a recortes draconianos del gasto público, a reformas estructurales dictadas desde arriba y a un aumento incontrolado de la presión fiscal también (o quizás sobre todo) sobre los sectores más débiles de la población.

Evidentemente, se trataba de decisiones políticas que favorecían a los Estados acreedores de Grecia⁴⁵, pero nadie se preocupó de comprobar el abismo en el que la austeridad estaba sumiendo a los ciudadanos griegos, por lo que no se equivocan quienes han argumentado que se trataba de un “forzamiento geopolítico, en el que los más fuertes deciden y los más débiles sufren, nada que ver con un plan económico sólido”⁴⁶.

En esencia, la austeridad contribuyó a acelerar el proceso de estancamiento en el que se sumieron los Estados europeos con mayores dificultades, de modo que el consumo, en lugar de aumentar, cayó drásticamente⁴⁷. Sin embargo, a pesar de ello, el entonces presidente del BCE, Mario Draghi, siguió sosteniendo que las reformas estructurales eran fundamentales para el éxito de la política monetaria y que sin ellas, es decir, sin la austeridad, no habría sido posible proporcionar la financiación necesaria para salvar a Grecia de la quiebra⁴⁸.

⁴³ C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012, 150 e 201; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro*, cit., 18; N. MELLONI, *Il detto e il non detto di Blanchard*, in *economiaepolitica.it*, 10 agosto 2015, 1; A. MODY, *Professor Blanchard writes a Greek tragedy*, in *bruegel.org*, July 13, 2015; K.O. PÖHL, *Bailout Plan Is All About 'Rescuing Banks and Rich Greeks'*, in *spiegel.de*, 18.05.2010.

⁴⁴ H. LAMBERT, *Yanis Varoufakis full transcript: our battle to save Greece*, in *newstatesman.com*, 13 July 2015.

⁴⁵ O. BLANCHARD, *Grecia: Le critiche del passato e le loro verifiche a venire*, sul sito *imf.org*, 10 luglio 2015, 2.

⁴⁶ N. MELLONI, *Il detto e il non detto di Blanchard*, cit., 1.

⁴⁷ F. SARACENO, *The ECB: a reluctant leading character of the EMU play*, in *Econ Polit*, 2016, 143.

⁴⁸ Sebbene la Grecia avesse già avviato un massiccio programma di riforme, come sottolinea C. CLERICETTI, *La Grecia, le riforme e il giallo della tabella*, in *Repubblica.it*, 20 febbraio 2015, facendo riferimento al rapporto dell'OECD, *Economic Policy Reforms 2015. Going for Growth*, Paris, 2015, 18 ss.

Lo que se perseguía en esos años era una tesis que ya se había desarrollado en el pasado, la de la austeridad expansiva, según la cual las medidas de austeridad y, más concretamente, la consolidación fiscal (es decir, los recortes del gasto público y las subidas de impuestos) estimularían el consumo al reducir tanto el déficit como la ratio de deuda. Una expresión, la de austeridad expansiva, que suena como un verdadero oxímoron: la antorcha llevada por los antorchistas de la Troika a Atenas, sumiendo a la República Helénica en un abismo del que aún no se ha recuperado del todo, lo que ha provocado “la contracción de la producción real; el aumento de la deuda pública tanto en relación con el PIB⁴⁹ como en valores absolutos; el crecimiento del desempleo; la disminución del nivel de vida y del nivel medio de consumo”, es decir, “ningún efecto expansivo sobre el consumo o la inversión”⁵⁰.

6. Anticipando la austeridad: el proyecto de ley de competencia y el proyecto de ley de presupuestos. ¿La cancelación de la deuda y la Constitución Europea como solución?

Hay un punto, por tanto, que todas las propuestas de reforma del PEC siguen manteniendo, el referido por Valdis Dombrovskis cuando, el

⁴⁹ A. ALESINA, C. FAVERO, F. GIAVAZZI, *Austerità*, Milano, 2019, 16 ss.; C.M. REINHART, K.S. ROGOFF, *Growth in a Time of Debt*, in NBER Working Papers 15639, January 2010, 2 ss.; F.R. PIZZUTI, *Il ritorno in auge della “austerità espansiva”*, in *sbi-lanciamoci.info*, 3 dicembre 2018; O. BLANCHARD, J. ZETTELMEYER, *The Italian Budget: A Case of Contractionary Fiscal Expansion?*, in PIIE, October 25, 2018, che però «richiamando la stessa esperienza italiana delle politiche del “rigore” attuate dal governo Monti – riconoscono che, “generalmente”, anche in un paese con elevato debito pubblico, le politiche fiscali espansive fanno aumentare la crescita e quelle restrittive la deprimono; ciò nonostante, con riferimento alla situazione italiana attuale, ripropongono la logica della “austerità espansiva”, sostenendo che oggi nel nostro paese si verificherebbe il suo reciproco, cioè la “espansione fiscale restrittiva”». Così, F.R. PIZZUTI, *Manovra 2019: problema di spread o di qualità?*, in *economiaepolitica.it*, 2018, 4.

⁵⁰ V. DANIELE, *L’austerità espansiva e i numeri (sbagliati) di Reinhart e Rogoff*, in *economiaepolitica.it*, 2013, 2 e 3; D.M. NUTI, *L’inconsistenza del consolidamento fiscale “espansivo”: la revisione dei moltiplicatori fiscali*, in F.R. PIZZUTI (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2015*, Napoli, 2015, 70 ss.; O. BLANCHARD, D. LEIGH, *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, in IMF Working Paper, 13/1, January 2013, 3 ss. Come membro del FMI, Blanchard contribuì a imporre le misure di austerità alla Grecia, ma nell’articolo qui citato e in numerose interviste coeve e successive ammise che quella politica fu sbagliata, sebbene non sconfessò mai completamente l’operato dell’Istituzione della quale era stato Capo economista. Sul punto, N. MELLONI, *Il detto e il non detto di Blanchard*, cit., 1 ss.

19 de octubre de 2021, durante la rueda de prensa sobre el reinicio de las negociaciones de esta reforma, afirmó que durante la pandemia “el marco de las reglas fiscales ha funcionado bien”, dando a entender, por tanto, que no hay necesidad de cambiar los Tratados, añadiendo que “será esencial reducir la elevada deuda pública (...) de forma gradual, sostenida y favorable al crecimiento” y para ello será fundamental la simplificación porque “necesitamos normas más sencillas, con indicadores detectables”. Mientras tanto, y hasta que se revisen las normas del derecho derivado, “llevaremos a cabo una vigilancia periódica” y proporcionaremos a los Estados miembros “orientaciones para las políticas fiscales del próximo periodo” con el objetivo de “identificar una trayectoria futura en un marco de gobernanza económica para lograr unas finanzas públicas y un crecimiento sostenibles, evitar los desequilibrios macroeconómicos y promover la convergencia en el mundo de hoy y de mañana”⁵¹.

En otras palabras, no se trata de la necesidad de que los países que han superado los parámetros, cualesquiera que sean, vuelvan gradualmente a ellos mediante políticas de consolidación fiscal una vez superada la situación de emergencia. De hecho, ninguna de las propuestas presentadas hasta ahora prevé nada diferente de las soluciones de siempre (como, por ejemplo, el recorte de los gastos militares, que, sin embargo, sobre todo ante la hipótesis del refuerzo de la defensa común europea, está destinado a aumentar y, sobre todo, a no ser cuestionado).

Pero ya vemos que este capitalismo omnívoro sigue siendo la única solución posible, por ejemplo con la aprobación, el 29 de septiembre de 2021, del NadeF, que establece que se prevé desde el principio “un escenario de crecimiento de la economía italiana y una reducción gradual del déficit y de la deuda pública” y que “el tono de la política presupuestaria sigue siendo expansivo durante los próximos dos años y luego se centra gradualmente en la reducción de la relación deuda/PIB”⁵².

La mejora de la relación déficit/PIB, en otras palabras, es el resultado de una contracción del gasto ante litteram porque “el Gobierno ha optado por reducir el déficit cuando podría haberlo mantenido en el 11,8% del PIB destinando recursos a la inversión pública, lo que habría ayudado a

⁵¹ Tutte le citazioni sono tratte da Opening remarks by Executive Vice-President Dombrovskis at the press conference on the relaunch of the review of EU economic governance, SPEECH/21/5374, Strasbourg, 19 October 2021.

⁵² Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2021, 29 settembre 2021.

la recuperación en un momento en que Italia necesita crecer más que otros países para alcanzarlos”⁵³.

Una especie de anticipación de las políticas fiscales propias del periodo en el que se aplicó la austeridad, por tanto, que también podemos ver en el proyecto de ley de la competencia presentado por el Gobierno al Parlamento el 2 de noviembre, una normativa que forma parte de la condicionalidad a la que está sometido el Fondo de Recuperación y que, por tanto, nos vimos obligados a adoptar a cambio de la financiación de la UE.

Establece que todos los servicios públicos locales pasarán a ser responsabilidad exclusiva del Estado, pero que su gestión se separará del control. Sólo este último permanecerá en manos públicas, mientras que la gestión, es decir, la actividad económica y sus beneficios, se confiará a empresas privadas. En este caso, sólo quedará la obligación de elaborar un informe anual, pero si la gestión de estos servicios sigue siendo pública, el Estado tendrá que controlar los costes, justificarse e informar a Agcom.

Y es que no hay que “confundir la necesidad de un Estado más eficaz en el desempeño de las funciones que ya tiene encomendadas con la necesidad de ampliar sus tareas”, ya que “la experiencia histórica sugiere que la producción pública de bienes y servicios de mercado conlleva riesgos no despreciables de fracaso estatal”⁵⁴.

Estamos hablando de una auténtica nueva ola de privatizaciones, una auténtica constante en el pensamiento del presidente Draghi, que ya en 1992, a bordo del yate Britannia, pronunció un famoso discurso en el que inauguraba la temporada de privatizaciones en nuestro país, considerándolas un “aspecto atractivo” porque se percibían “como una herramienta para limitar la interferencia política en la gestión diaria de las empresas públicas”⁵⁵.

Estas privatizaciones servirán para llevar a cabo la única política verdaderamente fundamental para la UE: la de construir el libre mercado, el beneficio y el capital, pero también la de aliviar la deuda pública con vistas a reactivar el PEC, cuestión que se ve y se aborda, por tanto,

⁵³ G. PIGA, Nedef, occasione persa con anticipo di austerità invece d’investimenti extra, in *Il Sole 24Ore*, 6 ottobre 2021.

⁵⁴ I. VISCO, Considerazioni finali del Governatore, Relazione annuale, Roma, 31 maggio 2021, 13.

⁵⁵ Cfr., la trascrizione integrale del discorso che Draghi fece sullo yacht Britannia publicada da *Il Fatto quotidiano* il 22 gennaio 2020, con el título “Privatizzazioni inevitabili, ma da regolare con leggi ad hoc”: il discorso del 1992 (ma attualissimo) di Mario Draghi sul Britannia.

adoptando medidas clásicas: privatizaciones, inversión pública en empresas privadas y creación de una nueva economía.

De hecho, para eso sirve la austeridad: para garantizar el mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas, como exigen los Tratados de la UE, también con vistas a modificar el PEC.

Así, además de las disposiciones del Nedef mencionadas anteriormente, también se puede observar una anticipación de estas políticas en el proyecto de ley presupuestaria que acaba de presentar el gobierno al parlamento, que define una trayectoria para los próximos años orientada en su mayor parte a la consecución de los objetivos del PEC.

En ella, de hecho, el gasto en sanidad (salvo en vacunas) y en escuelas (donde, entre otras cosas, se ignora la falta de renovación de contratos y se prevé la introducción de un sistema de recompensas meritocrático y discrecional) es irrisorio comparado con el previsto para las energías alternativas (ante todo la buena energía nuclear, parafraseando la diferencia entre la deuda buena y la mala) y para la transformación digital (principalmente la ciberseguridad).

A ello se suma el inicio de la reforma del sistema de pensiones con la vuelta progresiva a la ley Fornero y el abandono total del sistema retributivo incluso para los que tendrían derecho a él (por tanto con un recorte de la prestación) sin distinción de las condiciones subjetivas de los trabajadores y de la diferente onerosidad de los puestos de trabajo; la ausencia de planificación de la política de empleo para las mujeres y los jóvenes; la disminución progresiva de la prestación de la renta de ciudadanía (el llamado desfasaje), precedida de un recorte de la prestación del sistema de seguridad social. La reducción progresiva de la renta de ciudadanía (el llamado desfasaje), precedida de una serie de medidas más restrictivas; la supresión de la bonificación por primera vivienda para los italianos que viven en el extranjero; la reducción de la presión fiscal, que, sin embargo, excluye a los perceptores de rentas de hasta 28.000 euros (es decir, la parte más débil de la población), favoreciendo sólo a las clases medias y a las empresas, etc.

Una ley presupuestaria redactada con gran destreza (y, por supuesto, con conocimientos técnico-financieros), que contiene las bases para futuros -inevitables- recortes del gasto público y medidas menos expansivas de lo que cabría esperar y que, sobre todo, responde plenamente a las peticiones de la UE expresadas en la Recomendación País 2021. En él, el Consejo de la UE recomendaba a Italia “utilizar el Mecanismo de

Recuperación y Reactivación para financiar nuevas inversiones que favorezcan la recuperación en 2022, aplicando al mismo tiempo una política fiscal prudente; preservar la inversión financiada internamente; y limitar el aumento del gasto corriente financiado internamente”. También se nos pide que “prestemos especial atención a la composición de las finanzas públicas, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos, y a la calidad de las medidas presupuestarias, a fin de garantizar una recuperación sostenible e integradora; que demos prioridad a las inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, en particular apoyando las inversiones en la transición ecológica y digital”; dar prioridad a las reformas fiscales estructurales que contribuyan a la financiación de las prioridades de las políticas públicas y a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, incluyendo, en su caso, el fortalecimiento de la cobertura, la adecuación y la sostenibilidad de los sistemas de salud y protección social para todos”.

Por último, con la habitual cláusula de estilo, se añade que, cuando las condiciones económicas lo permitan, Italia deberá “aplicar una política fiscal encaminada a lograr posiciones presupuestarias prudentes y la sostenibilidad a medio plazo”⁵⁶.

El panorama dista mucho de ser tranquilizador, y es difícil decir cuál puede ser la solución. Un cambio radical del PEC ayudaría sin duda, pero hay muchas dudas sobre si se puede conseguir.

Una vía diferente, combinada con una reforma suave del Pacto, con la que todo el mundo parece estar de acuerdo, podría ser la de una condonación total o parcial de la deuda de los Estados miembros por parte del BCE, lo que contribuiría a aligerar sus presupuestos. Esta solución⁵⁷ ya ha sido propuesta por la presidenta del Banco Central, Christine Lagarde⁵⁸, pero se considera prohibida por el artículo 123 del TFUE.

Sin embargo, en la historia de los pueblos fue posible que en el lejano 1761 a.C. el código de Hammurabi (pero incluso antes desde el 2400 a.C.), dispusiera -en su ley 48- que en caso de emergencias (como catástrofes naturales) en ese año se anulara la deuda para que el fuerte no pudiera

⁵⁶ Raccomandazione del Consiglio del 18 giugno 2021 che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 dell'Italia, 2021/C 304/12.

⁵⁷ F. SALMONI, Recovery, cit., 170 ss.; si veda anche il testo integrale dell'appello con l'elenco dei firmatari, dal titolo La Bce cancelli i debiti degli Stati, in Avvenire.it, 5 febbraio 2021.

⁵⁸ C. LAGARDE, La présidente de la BCE, Christine Lagarde: “2021 sera une année de reprise”, in Journal du Dimanche, 7 febbraio 2021.

oprimir al débil⁵⁹, si en Grecia Solón en el 594 a.C. anuló “tanto en el presente como en el futuro (...) las deudas privadas y públicas”⁶⁰, si para la antigua Alemania nazi, el 27 de febrero de 1953, fue posible reducir las deudas de guerra en un 50%⁶¹, para llegar a las más recientes anulaciones de las deudas de los países del Tercer Mundo⁶², pues bien, si todo esto forma parte de la cultura económica y financiera de los estados antiguos y modernos, es difícil entender por qué el BCE y la UE no pueden dotarse legal y financieramente para cancelar al menos una parte de la deuda de los estados miembros.

Si realmente es el momento hamiltoniano que queremos, esta es la oportunidad de ponerlo en práctica⁶³: hay que elegir una Asamblea Constituyente Europea, adoptar una verdadera Constitución, federalizar la Unión y transferir las deudas de los Estados miembros federados al gobierno federal europeo.

Pero, al mismo tiempo, será necesario volver a poner la política en el centro, abandonando a las élites tecnocráticas, a los banqueros, a las oligarquías financieras y a sus políticas ultraliberales que han reducido a la parte más débil de los trabajadores y de la población al borde de la muerte en todos los Estados miembros.

No hay otra solución que recuperar nuestra soberanía y concebir los tratados de la UE como meros acuerdos multilaterales de libre comercio⁶⁴.

⁵⁹ L.W. KING, *The Code of Hammurabi*, 2004, 20. Sul punto, si veda il bel volume di D. GRAEBER, *Debt: the first 5,000 years*, New York, 2011, 230.

⁶⁰ Con una legge chiamata Σεισάχθεια. Cfr., ARISTOTELE, *La Costituzione degli Ateniesi*, a cura di G. Lozza, Milano, 1991, VI.1, 33; PLUTARCO, *Vite parallele*, a cura di A. Ribera, Roma, 1960, vol. I, Solone, XV, 137.

⁶¹ *Agreement on German External Debts*, London, February 27, 1953.

⁶² E. TOUSSAINT, *Il Sistema*, cit., 9 ss.

⁶³ Alcuni hanno sostenuto che il NGEU abbia rappresentato il momento hamiltoniano dell'UE, ma, come altrove ho spiegato, non è così, perché quando si parla di momento hamiltoniano si fa riferimento ad un processo di federalizzazione irreversibile, che dà vita ad una federazione politica, legislativa, economica e finanziaria, in cui un governo federale assume su di sé tutto il debito mutualizzato degli Stati membri, trasformandolo in debito nazionale, in debito federale, rinegoziandone l'ammontare con i creditori. Cfr., F. SALMONI, *Recovery*, cit., 141 ss.

⁶⁴ E. SCREPANTI, *Visco, Draghi e il Recovery Fund*, cit., 88, che afferma «se si deve fare una ristrutturazione del debito, deve essere massiccia; e se si vuole farla pagare agli speculatori invece che al popolo, sarebbe meglio che l'Italia stesse fuori dell'Unione europea. D'altra parte una massiccia ristrutturazione del debito italiano potrebbe scatenare una crisi dell'euro, e questa potrebbe portare alla rottura dell'Unione europea o all'uscita dell'Italia. Non bisogna averne paura».

Bibliografia

- A. ALESINA, C. FAVERO, F. GIAVAZZI, Austerità, Milano, 2019.
- A. MODY, Professor Blanchard writes a Greek tragedy, in bruegel.org, July 13, 2015.
- A. PALANZA, Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale (legge 25 giugno 1999, n. 208), en Rass. parl., 1999.
- A. SOMMA, Sovranismo democratico. Dal vincolo esterno alla giustizia sociale, in L'Ircocervo, 2020.
- A. STIRATI, L'Italia, L'Europa e la crisi da coronavirus, en economiaepolitica.it, 1 de abril de 2020.
- Agreement on German External Debts, London, February 27, 1953.
- ARISTOTELE, La Costituzione degli Ateniesi, a cura di G. Lozza, Milano, 1991, VI.1.
- B. BOSSONE, Capitale Globale, Sovranità economica e gli insegnamenti di Keynes, in economiaepolitica.it, 2021.
- B. EICHENGREEN, C. WYPLOSZ, El pacto de estabilidad: ¿algo más que una molestia menor?, en Economic Policy, 1998.
- BANCA D'ITALIA, Finanzas públicas: necesidades y deuda, 15 de septiembre de 2021.
- C. CLERICETTI, La Grecia, le riforme e il giallo della tabella, in Repubblica.it, 20 febbraio 2015.
- C. DE FIORES, L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi, Roma, 2012.
- C. DICKENS, *La piccola Dorrit*, Torino, 2003.
- C. LAGARDE, La présidente de la BCE, Christine Lagarde: "2021 sera une année de reprise", in Journal du Dimanche, 7 febbraio 2021.
- C.M. REINHART, K.S. ROGOFF, Growth in a Time of Debt, in NBER Working Papers 15639, January 2010.

COMISSION EUROPEA, Coordinación de la política económica en 2021: Superar el COVID-19, apoyar la recuperación y modernizar nuestra economía, COM (2021) 500 final, Bruselas, 2.6.2021.

CONSIGLIO DIRETTIVO DELLA BCE, Comunicato stampa, 28 ottobre 2021.

D. BUSCH, ¿Va a ayudarnos la Unión Europea a superar la crisis del COVID-19?, en EBI Working Paper Series, 2020.

D. DI CESARE, ¿Virus soberano? L'asfissia capitalistica, Turín, 2020.

D. GRAEBER, Debt: the first 5,000 years, New York, 2011.

D.M. NUTI, L'inconsistenza del consolidamento fiscale "espansivo": la revisione dei moltiplicatori fiscali, in F.R. PIZZUTI (a cura di), Rapporto sullo stato sociale 2015, Napoli, 2015.

E. MOSTACCI, La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia, en DPCE Online, 2020.

E. PAPARELLA, Il fondo monetario internazionale nell'Eurozona. La stretta condizionalità e la sovranità condizionata, Napoli, 2018.

E. SCREPANTI, Visco, Draghi e il Recovery Fund: un ottimismo ingiustificato, in Il Ponte.

E. TOUSSAINT, Il Sistema. Storia del debito sovrano e del suo ripudio, 2019.

Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, sul sito cms.gruene.de, 15 ottobre 2021, punto 10.

EUROSTAT, *Flash estimate - October 2021*, 122/2021 - 29 October 2021

F. LOSURDO, Stability and Growth from Maastricht to the Fiscal Compact, en A. CANTARO (ed.), ¿Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo, en Cultura giuridica e diritto vivente, 2015.

F. SALMONI, Recovery Fund, conditionality and public debt. La grande illusione, Milán, 2021.

F. SARACENO, The ECB: a reluctant leading character of the EMU play, in Econ Polit, 2016.

F.R. PIZZUTI, Il ritorno in auge della “austerità espansiva”, in *sbilancia-moci.info*, 3 dicembre 2018.

F.R. PIZZUTI, Manovra 2019: problema di spread o di qualità?, in *economiaepolitica.it*, 2018.

G. CLAEYS, G.B. WOLFF, Is the COVID-19 crisis an opportunity to boost the euro as a global currency?, in *Policy Contribution*, 2020.

G. DELLA CANANEA, Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali, in *Riv. dir. fin. e sc. finanze*, 2001.

G. GUARINO, L'Euro tra economia e diritto, 2012.

G. PIGA, Nadef, occasione persa con anticipo di austerità invece d'investimenti extra, in *Il Sole 24Ore*, 6 ottobre 2021.

G. RIVOSECCHI, Procedure finanziarie e vincoli del Patto di stabilità e crescita, in G. DI GASPARÈ, N. LUPO (eds.), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello. Atti del Convegno - Roma, 27 maggio 2004*, Milano, 2005.

H. LAMBERT, Yanis Varoufakis full transcript: our battle to save Greece, in *newstatesman.com*, 13 July 2015.

I. VISCO, Considerazioni finali del Governatore, *Relazione annuale*, Roma, 31 maggio 2021.

K. MARX, *Il Capitale*, Roma, 1980, vol. I.

K.O. PÖHL, Bailout Plan Is All About 'Rescuing Banks and Rich Greeks', in *spiegel.de*, 18.05.2010.

L. BINNI, Il caos e la necessità, in *Il Ponte*, 2021.

L. GALLINO, Il denaro, il debito e la doppia crisi, Torino, 2015.

L. PANDOLFI, Debito buono non è scaricare quello privato nel pubblico, in *Il Manifesto*, 10 febbraio 2021.

L. PANDOLFI, Mario Draghi, una vita per le élites, in *volerelaluna.it*, 9 de febrero de 2021, 1;

L.W. KING, *The Code of Hammurabi*, 2004.

La costituzione europea, Actas de la XIV Conferencia Anual, Perugia, 7-8-9 de octubre de 1999, Padua, 2000.

M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, Napoli, 2016.

M. BUTI, D. FRANCO, H. ONGENA, Fiscal discipline and flexibility in EMU: The implementation of the Stability and Growth Pact, en *Oxf. Rev. Econ. Policy*, 1998.

M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Roma, 2015.

M. DRAGHI discorso pubblicato sul *Il Fatto* quotidiano il 22 gennaio 2020, con il titolo “Privatizzazioni inevitabili, ma da regolare con leggi ad hoc”.

M. DRAGHI, We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly, in *Financial Times*, 25 March 2020.

M. DRAGHI. Discorso del Presidente Draghi en la Accademia dei Lincei, 1 de julio de 2021, en el sitio web governo.it.

M. LUCIANI, Diritti sociali e integrazione europea, en *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Annuario 1999.

N. LUPO, Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria, en *Quad. cost.*, 1999.

N. MELLONI, Il detto e il non detto di Blanchard, en economiaepolitica.it, 10 agosto 2015.

Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2021, 29 settembre 2021.

O. BLANCHARD, D. LEIGH, Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, in *IMF Working Paper*, 13/1, January 2013.

O. BLANCHARD, Grecia: Le critiche del passato e le loro verifiche a venire, sul sito imf.org, 10 luglio 2015.

O. BLANCHARD, J. ZETTELMEYER, The Italian Budget: A Case of Contractionary Fiscal Expansion?, in *PIIE*, October 25, 2018

O. CHESSA, Covid e finanza pubblica, en F.S. MARINI, G. SCACCIA (eds.), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Turín, 2020.

PLUTARCO, *Vite parallele*, a cura di A. Ribera, Roma, 1960, vol. I, Solone, XV.

R. BEETSMA, X. DEBRUN, F. KLAASSEN, Is fiscal policy coordination in EMU desirable?, en *IMF Working Paper*, 2001.

R. CANELLI, G. FONTANA, R. REALFONZO, M. VERONESE PASSARELLA, L'efficacia del Next Generation EU per la ripresa dell'economia italiana, en *economiaepolitica.it*, 17 de marzo de 2021.

R. PEREZ, Il nuovo patto di stabilità e crescita, en *Giorn. dir. amm.*, 2005.

R. RAPONI, *Finanziamenti comunitari. Condizionalità senza frontiere. La finta solidarietà dell'Unione Europea*, Reggio Emilia, 2016.

Raccomandazione del Consiglio del 18 giugno 2021 che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 dell'Italia, 2021/C 304/12.

Regolamento (CEE) n. 397/75 del Consiglio del 17 febbraio 1975 relativo ai prestiti comunitari.

V. DANIELE, L'austerità espansiva e i numeri (sbagliati) di Reinhart e Rogoff, en *economiaepolitica.it*, 2013.

W. STREECK, Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva, in *Stato e Mercato*, 2000, 3 ss. Parla di una elevazione al rango di Grundnorm formali dell'ordinamento le verità economiche dell'ordoliberalismo, che apre "enormi spazi di valutazione politico-discrezionale per le tecnocratiche istituzioni della governance dell'Unione, A. CANTARO, Lo "Stato" europeo. La governance dell'Unione come potere economico governamentale, in *Osservatorio AIC*, 2016, 8 ss. Sull'ordoliberalismo, ex plurimis, per un'eccellente ricostruzione in chiave costituzionalistica, O CHESSA, *La Costituzione della moneta*, Napoli, 2016, 49 ss.

Y. VAROUFAKIS, *Adulti nella stanza*, Milano, 2017.

Crisis del capital y derechos sociales: el caso de Europa
Capital Crisis and Social Rights: The European case

*Claudio De Fiores*¹ y *Francesco Schettino*^{2,3}

¹ Doctor en la Universidad de Roma, es profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de la Campania L. Vanvitelli; claudio.defiores@unicampania.it

² Doctor en la Sapienza, Universidad de Roma, es profesor de Economía Política en la Universidad de la Campania L. Vanvitelli; francesco.schettino@unicampania.it

³ *Autor correspondiente.* § 1, § 2, § 5 fueron redactados por Francesco Schettino. § 3 y § 4 de Claudio De Fiores.

Resumen: Las primeras décadas del nuevo milenio, especialmente en los países capitalistas avanzados, han estado marcadas por una profunda y evidente crisis de sobreproducción. A pesar de los intentos de disfrazarlo con la identificación de chivos expiatorios creados cuando es necesario, los esfuerzos institucionales por ocultar sus especificidades son cada vez más inverosímiles. El asedio a los derechos sociales, especialmente en el contexto europeo, es el resultado. La “financiarización de los derechos sociales” representa ciertamente una inversión de las prioridades en los sistemas constitucionales. El ataque a las clases subalternas, gestionado con estas medidas, es tan evidente y generalizado que se convierte en una medida de la profundidad de la crisis económica que, incluso en un periodo difícil como el de la pandemia, se ha agravado, considerando cómo ha contribuido de hecho a la continua y creciente polarización social y económica.

Palabras clave: Pacto fiscal; Austeridad; sobreproducción; plusvalía; especulación

Abstract: The first decades of the new millennium, especially in advanced capitalist countries, have been marked by a deep and evident crisis of overproduction. In spite of attempts to cover it up with scapegoats created when necessary, institutional efforts to conceal the specifics of the crisis are increasingly implausible. This is what the siege of the social rights of the poorest people, especially in the European context, represents. The siege launched, especially in Europe, against social rights is the result. The ‘financialisation of social rights’ certainly represents a reversal of priorities within the constitutional systems. The attack on the subordinate classes, managed with these steps, is so evident and pervasive as to become a measure of the depth of the economic crisis that, even in a difficult period like the pandemic, has become even more serious, considering how it has in fact contributed to the continuous and growing social and economic polarisation.

Keywords: Fiscal compact; Austerity; overproduction; surplus-value; financial capital.

1. La última crisis

Desde hace algún tiempo, nos esforzamos por subrayar la importancia de poder frenar la práctica generalizada en el ámbito científico/académico de centrar la atención en detalles únicos (y a veces insignificantes). De este modo, en realidad, se determina una calificación distorsionada y poco útil de los fenómenos, ya que deja fuera el contexto y las leyes del movimiento que, en cambio, mantienen unido el conjunto (o casi el conjunto), actuando como un hilo narrativo casi unitario. Nos vemos así reducidos a analizar e investigar fenómenos que se presentan como cada vez más lejanos y distintos, fomentando una sobreespecialización cada vez más evidente incluso para aquellos que quisieran limitarse a completar sus estudios en la escuela secundaria o en la universidad. El resultado más obvio de este proceso educativo, más que científico, puede verse en la fragmentación general del conocimiento y de la cultura, que es responsable de la incapacidad, ahora generalizada, de reconocer primero, y luego juntar, las piezas de un mismo *puzzle* que, tomadas individualmente, asumen un significado muy limitado y en cierto modo inofensivo. Por ello,

desde el inicio de este ensayo, parece oportuno tratar de mantener unidos todos los elementos del discurso, recordando primero, brevemente, los pasos más importantes por los que tuvo que pasar el sistema de la capital en los años previos a la epidemia de COVID19. En particular, analizaremos la evolución de la última década, empezando por el bienio 2007/2008, un periodo recordado por muchos como la “crisis financiera”. La adopción generalizada de esta declinación, ahora ampliamente adquirida y digerida, describe adecuadamente la naturaleza y el alcance del intento de ocultar las verdaderas peculiaridades de la crisis que surgió en 2008 como epifenómeno de un problema que, como trataremos de decir, es endémico del sistema. Después de todo, acuñar nombres a veces creativos no es nada nuevo en los últimos años. Al menos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la clase dominante, junto con sus medios de comunicación, ha empleado muchos recursos para negar la naturaleza específica de la crisis -es decir, que es sistémica-, dándole periódicamente una etiqueta capaz de desviar la atención hacia chivos expiatorios creados para la ocasión, utilizando reconstrucciones aparentemente plausibles. Cuando surgió de forma violenta en la década de 1970, se le atribuyó inmediatamente el aumento de los precios del petróleo -todos los libros de texto hablan explícitamente y sin crítica de una *crisis del petróleo*-, mientras que la referencia a la cancelación unilateral de los acuerdos de Bretton Woods por parte de la nación hasta entonces dominante (Estados Unidos) como consecuencia inevitable de las grietas que habían surgido en la década anterior, fue completamente expurgada de cualquier tipo de debate “oficial”. Y así en los años noventa, primero con la crisis de los “tigres asiáticos”, luego con la de la “nueva economía (new economy)” al final del periodo; y así en el nuevo milenio con la crisis del “terrorismo islámico” y finalmente con la “crisis financiera” y luego la “crisis de Covid19”. A pesar de la estrecha consecutividad temporal, cuya evidencia debería desenmascarar por sí misma la estrategia de búsqueda de los culpables de turno, se niega en gran medida una lectura global de las crisis. La interpretación devuelta por la investigación de tantos puntos en el tiempo, presentados como inconexos y distintos entre sí, es la alimentada y manejada por una clase dirigente que niega la característica endémica de la última crisis, favoreciendo la difusión de un cuadro incomprensible en su totalidad.

Por esta razón, parece apropiado calificar la crisis sistémica como una crisis de *sobreproducción* y como un denominador común del desarrollo capitalista global en las últimas décadas⁴. El hecho de que el ritmo de

⁴ Véase también Filosa et al. (2021) y Schettino y Clementi (2022).

acumulación se haya ralentizado, cuestión que sólo puede ser contrarrestada por la extraordinaria experiencia china con sus tasas de crecimiento, es ahora visible y difícil de negar. De hecho, en los últimos años se han detectado elementos que pueden remontarse a una tendencia a la reducción del margen de beneficios, debido a un aumento del uso del capital constante (máquinas y herramientas) frente al capital variable (mano de obra)⁵. Los intentos de resolver esta contradicción, en vano precisamente por ser inmanente, se manifiestan en el “primer acto” de este drama ideal a través de la reducción de los salarios y la apropiación del trabajo no remunerado durante el proceso de producción inmediato. En este estado de asfixia -que es la causa del aumento de los instrumentos financieros, como discutiremos más adelante- se esconde el germen de otra contradicción igualmente grave e irresoluble: la del exceso de sobreproducción de capital y, por tanto, de mercancías. Sin embargo, está en la propia naturaleza del modo de producción capitalista que esto ocurra, especialmente en una fase de globalización avanzada como la que estamos viviendo, que está representada por una progresiva saturación de los mercados. El capital no tiene como objetivo la satisfacción de las necesidades, sino la producción de beneficios; la finalidad de la producción de mercancías es el intercambio y no el uso. De ello se deduce que su tendencia natural anárquica hacia una inmensa acumulación de bienes se opone científicamente a cualquier tipo de planificación o programación social. Así, la sobreproducción, de lo que hemos llamado “primer acto”, se convierte en excesiva si el valor y la plusvalía producidos no se realizan en el siguiente paso, es decir, no se transforman en su forma monetaria, el beneficio. Este es el caso -desgraciadamente bien conocido- en el que se producen bienes y servicios que luego quedan sin vender: “El modo de producción capitalista es sólo un modo de producción relativo, cuyos límites no son absolutos, sino que llegan a serlo para el propio modo de producción. ¿Cómo es posible que falte la demanda de los bienes que el pueblo necesita (...)? Precisamente porque sólo en este nexo específicamente capitalista el producto excedente toma una forma tal que quien lo posee sólo puede ponerlo a disposición del consumo cuando se reconvierte para él en capital” [K. Marx, 1861, *El Capital*, I, 23].

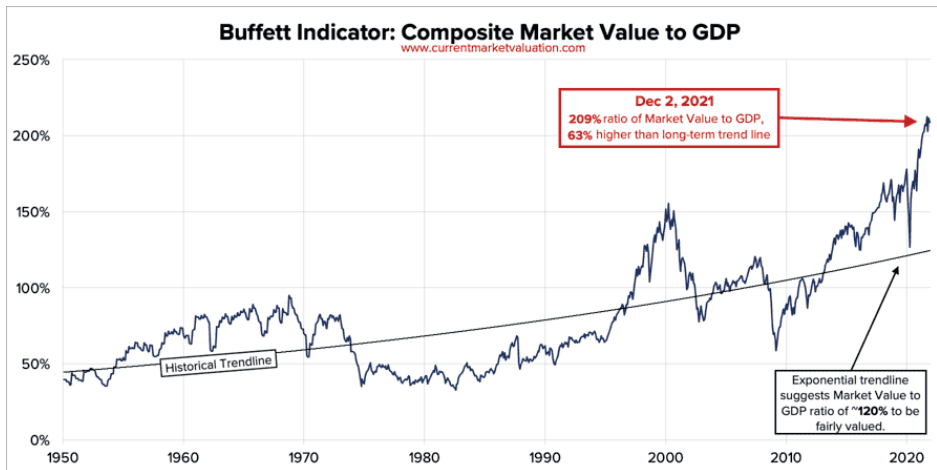
2. Capital ficticio y crisis real

El párrafo introductorio nos pareció útil para permitirnos, en primer lugar, discutir esa interpretación, errónea por las razones que diremos, que

⁵ Véase también Roberts (2016) y Arlacchi (2018).

identificaba al capital especulativo⁶ como la *causa de* las crisis del nuevo milenio. En primer lugar, es importante recordar que el capital especulativo es “simplemente” un capital que busca la autovalorización al no pasar por la producción de bienes, es decir, capaz de obtener beneficios a través del paso D-D’. Básicamente, elude el valor y la plusvalía tratando de obtener beneficios a través de la compra y venta de valores más o menos arriesgados con el objetivo de obtener inmediatamente en forma de beneficio participaciones de la plusvalía producida por otros. Además, aunque las acciones de los mercados financieros no son específicas del capitalismo en tiempos de crisis, es precisamente en estos períodos cuando adquieren una forma y una escala más evidentes que en otros momentos (Figura 1).

Figura 1 - Evolución del índice Buffet



Fuente: www.currentmarketvaluation.com

En una crisis de sobreproducción, la saturación de los mercados genera una plétora de capital monetario que, para ser productivo de ganancias, debe ser invertido, de lo contrario se niega a sí mismo al no ser ya

⁶ En este artículo, por razones de espacio, no utilizaremos la definición de capital financiero, sino la de capital ficticio (o especulativo), ya que consideramos que la primera se utiliza indebidamente en la actualidad para indicar el capital especulativo. De hecho, de acuerdo con Hilferding (1910) identificamos con el *capital financiero* la unión del capital industrial con el capital bancario que tuvo lugar primero en Europa y luego en el resto del mundo desde al menos finales del siglo XIX. Por capital ficticio (o especulativo), en cambio, entendemos la parte del capital empleada en las operaciones bursátiles, que es el objeto particular de este artículo.

capital. Dado que el paso por la mercancía (D-M-D') se complica por las condiciones del mercado, resulta más fácil y rentable desviar progresivamente el mismo capital hacia el único mercado que, obviando la producción de mercancías, parece capaz de sortear el problema de la falta de demanda que paga: el especulativo. Por ello, la vertiginosa subida de los valores bursátiles no debe leerse como la causa de la crisis material, sino como la consecuencia evidente de una incapacidad generalizada de producir beneficios de la forma habitual. La figura 1, que representa el  ndice Buffett en relación con la evolución del PIB mundial, muestra claramente el desajuste cuantitativo entre las ganancias/valores artificiales de la bolsa y la producción de bienes y servicios (la llamada economía real, aproximada por la din mica del PIB mundial). Se puede observar que el aumento de la brecha coincidió precisamente con los estallidos de las burbujas especulativas - erróneamente identificadas como crisis - y fue precedido por un período de dificultades en la acumulación de capital. Desde este punto de vista, la tendencia posterior a 2010 es emblemática, ya que muestra cómo las dificultades que surgieron en 2007/2008 no se superaron en absoluto, sino que se diluyeron con las ganancias infladas de apuestas especulativas cada vez más imprudentes (incluso durante la pandemia). Si la magnitud del asunto aún no est  lo suficientemente clara, basta con reunir unos cuantos números que pueden dar una idea del asunto: el  ndice Msci World, que resume el comportamiento de las bolsas mundiales, creció durante 2019 un 26%, superando los 1.800 puntos por primera vez en la historia. Durante el mismo periodo, el crecimiento del PIB mundial sólo alcanzó el 3%, una de las cifras más negativas desde la Segunda Guerra Mundial. Según los datos del FMI (*Perspectivas de la economía mundial*, noviembre de 2019), los países capitalistas avanzados vieron crecer su PIB solo un 1,7% de media. En Estados Unidos, mientras que los índices Nasdaq y S&P 500 subieron más del 30%, la economía real creció un modesto 2,1%. Lo mismo ocurrió en Italia, donde mientras los actores bursátiles de Milán levantaron la copa (+28,28%), los trabajadores tuvieron que soporatar otro año de sufrimiento por el estancamiento del PIB (+0,5%). Incluso Grecia, que por fin se recupera tímidamente de los escombros a los que la había conducido el capital transnacional, registró un rendimiento bursátil muy alejado (+43%) de los resultados de la producción real (+2,2%). Pero 2020, el primer año de la pandemia, aunque cercenado por la inevitable volatilidad, sólo ha mitigado mínimamente esta tendencia: Nasdaq compuesto +43,63%, Nikkei +16%, S&P500 +15,61%, Dow Jones +7%, etc. En definitiva, sea cual sea la lectura que se haga de esta historia reciente,

la cuestión está bastante clara: el mercado especulativo (ficticio, de “no capital”) ha sido, en la última década, el único lugar donde ha sido posible obtener beneficios con cierta sistematicidad, incluso en plena epidemia de COVID19. Sin embargo, el sistema de capital ficticio no prevé la creación de nuevas mercancías ni de nuevo valor (y por tanto de valor y plusvalía); por lo tanto este juego, lógicamente, no puede continuar indefinidamente.

Todos estos argumentos podrían ampliarse más, pero, sin una mayor elaboración, podrían llevar a atribuir erróneamente a una sola parte de la clase dominante la responsabilidad de lo que ya ha ocurrido y sigue ocurriendo en materia de derechos sociales, todos ellos, incluido el derecho al trabajo. De hecho, es el proceso de desarrollo del sistema de capital en su fase más difícil el que genera la contracción de los derechos sociales, entendidos como parte del salario social (principalmente indirecto y diferido) de la clase subalterna; al mismo tiempo, como ya se ha descrito, induce una transferencia al nivel de la especulación internacional de una parte de los recursos que se habrían invertido en la producción de mercancías, si no hubiera habido un exceso de sobreproducción mundial. Además, la supuesta separación entre capital productivo y especulativo es técnicamente incorrecta, ya que la inmensa mayoría de los fondos de inversión internacionales son propietarios del grueso de las empresas transnacionales que se encargan de producir y comercializar todos los bienes y servicios que se compran a diario en el mundo.

En definitiva, aquí no se trata de culpar a las finanzas de la contracción de los derechos: en Europa, como en Estados Unidos y en el resto del mundo, es la continuación de una crisis real del sistema la que está generando este tipo de dinámicas que, de forma ciertamente heterogénea y articulada, están adoptando formas a veces muy distintas, según las instituciones que las han gestionado. Por una serie de razones, la progresiva y evidente contracción de los derechos sociales en Europa -durante años considerada la cuna del *Estado de bienestar*- ha suscitado muchas críticas y reflexiones, y en este artículo trataremos de dar una interpretación inusual, dando un vuelco a los vínculos lógicos propuestos en la *corriente principal* y partiendo del análisis estructural que se acaba de presentar y que es un elemento propedéutico, en nuestra opinión, para el esclarecimiento de los acontecimientos de las dos primeras décadas del nuevo milenio.

3. El eclipse de los derechos sociales en Europa

A la luz de lo descrito en los párrafos anteriores, el intento que ha surgido en los últimos años, desde diversas instancias, de derivar el nuevo modelo social de la Unión Europea a partir del artículo 168.7 del Tratado de la UE parece coherente con una ley de desarrollo del sistema del capital que necesariamente debe afrontar sus propias aporías y contradicciones. La referencia en esta disposición a “las responsabilidades de los Estados miembros en la definición de su política sanitaria y en la organización y prestación de servicios sanitarios y asistencia médica” refuerza la validez de nuestra clave interpretativa. Y la razón es bastante obvia: la evocación de la “responsabilidad de los Estados” directa implica, por parte de la Unión, la pretensión de descargar toda la responsabilidad “financiera” de la protección de los derechos sociales (empezando por el derecho a la salud) sobre los hombros de los sistemas estatales individuales.

Se trata de un intento bastante insidioso que está destinado a revelar, una vez más, un viejo hábito de la Unión Europea: “prometer derechos fundamentales y no darles fuerza vinculante” [Baer, 2001, 904]. Y esto por al menos dos razones: a) esta solución, al adoptar la distinción formulada por el Comit  Simitis (entre los derechos “directamente exigibles por vía judicial” y los derechos ligados a la consecución de “objetivos políticos fundamentales” confiados a los poderes legislativos nacionales), tiende a posponer indefinidamente la cuestión de la protección de los derechos sociales en el contexto europeo, atribuyendo directamente su determinación a los contextos nacionales individuales; b) lo que la ley en cuestión tiende a conferir a cada uno de los ordenamientos jurídicos nacionales es esencialmente un arma contundente, ya que, a nivel nacional, los márgenes de maniobra (financieros) se han visto gravemente comprimidos en los últimos años por las asfixiantes restricciones presupuestarias impuestas por la UE, cuestión que se puso ampliamente de manifiesto en el bienio de la crisis pand mica 2020/2021.

A este respecto, Ernst-Wolfgang B ckenf rde señala: “esta transferencia a la CE de la facultad de regular y desregular el espacio econ mico y sus anexos produce una escisión en el cuidado del bien común, en el sentido de que la responsabilidad global y la competencia reguladora no est n domiciliadas ni en la CE ni en los Estados miembros. La CE carece de competencias más allá de la economía y sus áreas anexas y los estados miembros de la autorización para intervenir en las regulaciones europeas

destinadas a realizar las libertades económicas de los ciudadanos del mercado” [Böckenförde, 2007, 208].

Sin embargo, lo que más llama la atención en la morfología de la Carta de Derechos no es sólo la singular transliteración de los derechos sociales, desarraigados de su cimiento histórico (el principio de igualdad) para ser *-contra naturam-* rigidamente puestos bajo la égida del principio de solidaridad. O la supresión drástica de la forma de Estado democrático-social, expulsada (a diferencia del Estado de Derecho) incluso de los principios fundacionales de la Unión Europea. Lo que más llama la atención en este contexto son las otras omisiones flagrantes en la redacción de la Carta a lo largo de los años.

Nos referimos, en particular, a la llamativa ausencia del derecho social por excelencia: el *derecho al trabajo*. Esta exclusión se inscribe ciertamente en una cierta mitología, de matriz neoliberal, sobre el fin del trabajo, sobre el agotamiento de su dimensión político-constitucional, sobre su destino “precario”. Sin embargo, esto no concuerda con las entusiastas afirmaciones expresadas en cierta literatura, según las cuales la redacción de la Carta de Derechos supondría por fin la transición decisiva de una Europa de los mercados a una Europa social. Tal vez, al invertir ingenuamente la dialéctica estructura-superestructura, nos hemos engañado creyendo que un catálogo de derechos contendría *naturalmente* un antídoto contra la hegemonía del mercado. No hay tal consecuencia. Obviamente.

Por otra parte, la dominación del capital, para seguir imponiéndose a nivel mundial, nunca ha tenido interés en socavar los contenidos y la forma en que se llevan a cabo los procesos de “*Zweckverband funktioneller Integration*” [Ipsen, 1993, 425]. No sólo porque el capitalismo no teme en absoluto un sistema de regulación de las garantías individuales (sobre todo si es funcional a su propia lógica), sino sobre todo porque -en contra de lo que se suele imaginar- tiene una necesidad constante de consolidarse mediante una estrategia de atención a los derechos.

Todo esto nos lleva a pensar que las instituciones de la UE, ni siquiera cuando se decidió dotar a la Unión de un catálogo de derechos, demostraron ser capaces de liberar a Europa de su vicio original: el dominio del mercado. Tampoco podía ser de otra manera

El liberalismo económico no sólo es la causa principal del grave estado de “frigidez social” en el que se encuentra hoy la UE, sino que es un componente esencial de su ADN. La Unión Europea está intrínsecamente

impregnada de ideología liberal. Así fue en sus orígenes, con la redacción del Acta Única Europea, en Maastricht, en Ámsterdam. Como también lo fue en la redacción de la Carta de Derechos.

Esta impresión ha sido confirmada recientemente por el propio Tratado de Lisboa, que establece que los derechos deben seguir ejerciéndose en un futuro próximo de acuerdo con las “condiciones” y “límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas para su aplicación” (art. 20.2 del TFUE).

Las implicaciones jurídicas que subyacen a esta afirmación normativa son evidentes: para la Unión Europea, los derechos pueden garantizarse sólo y en la medida en que lo permitan los demás párrafos del Tratado. Y como el eje del marco normativo de la Unión es el orden económico del mercado (al que se dedica gran parte del propio Tratado), se deduce, en conclusión, que para el ordenamiento jurídico de la UE el ejercicio de los derechos fundamentales es digno de protección, pero sólo si se ajusta a los principios y exigencias del modo de producción capitalista.

No es casualidad que los paradigmas de la hegemonía capitalista hayan representado, en los últimos años, la lente (distorsionadora) a través de la cual todas las instituciones de la UE -incluido, por tanto, también el Tribunal de Justicia- han interpretado repetidamente los derechos, examinando su contenido y preparando medidas para protegerlos.

En ausencia de una base democrática coherente para el sistema jurídico de la UE, los derechos tienden a convertirse hoy en el sustrato legitimador de la nueva Unión, la premisa decisiva de su cohesión política. Y todo ello con el objetivo preeminente de neutralizar de antemano el posible surgimiento de demandas democráticas y la aparición de conflictos sociales en Europa.

Detrás del embaucador énfasis en la “primacía de los derechos”, por tanto, no es difícil discernir el apremiante intento de las tecnocracias de la UE de saldar las cuentas, de una vez por todas, con el principio democrático, sustituyendo subrepticamente la democracia por la protección de las garantías individuales, la soberanía popular por la soberanía de los derechos.

Por tanto, lo que corre el riesgo de aparecer en el horizonte europeo es una “soberanía de los jueces”. Una soberanía dividida a la mitad, que gira en torno a la centralidad de los tribunales y que, como tal, se opone a cualquier forma de representación política, de participación social o de

soberanía popular. No queda rastro de la síntesis admirablemente lograda por el constitucionalismo democrático durante el siglo XX entre Estado y garantías, poder y derechos, democracia y nomos.

Hoy en día, el constitucionalismo no puede retroceder de ninguna manera ante estas adquisiciones. Entre otras cosas, porque la cultura de las garantías, una vez desarraigada de la corriente democrática, está irremediablemente condenada a perder su fuerza vital: los derechos se verían despojados de su dimensión jurídica original y fatalmente transformados en reivindicaciones éticas, afónicas y despolitizadas.

Por lo tanto, es necesario volver a entender que el conflicto, el disenso y la acción colectiva pertenecen por su propia vocación a la política. Y la política, situada en este ámbito, no es otra cosa que el espacio de los derechos, su dimensión histórica, el ámbito material de su propia formación. Una formación que no se puede delegar en nadie, y menos aún en los tribunales.

Por eso, para poder vivir y crecer, la Europa de mañana necesita el conflicto, las pasiones democráticas y la participación política, porque un sistema que se encierra herméticamente en la fortaleza de los derechos por miedo al pueblo, a su soberanía y a su poder constituyente es un sistema que nace democráticamente muerto.

Por lo tanto, Peter Häberle tiene razón al advertirnos en repetidas ocasiones que “el derecho constitucional europeo debe estar o más bien hacerse cercano a los ciudadanos y hacer posible una sociedad de ciudadanos” [Häberle, 1999, 18]. [Häberle, 1999, 18]. Sin embargo, incluso en este aspecto, debemos ser muy francos y dejar claro desde el principio que el camino para realizar este diseño no puede ser ciertamente la ideología de los derechos, la soberanía de la jurisdicción y menos aún el desprecio atávico de la democracia. Más bien, por el contrario, la propia democracia.

Ningún intento de “integración a través de los derechos” o de “integración a través del derecho” [Lepsius, 2006, 403] puede, de hecho, tener nunca los efectos esperados si renuncia a priori a conectar con la dinámica del conflicto, a enfrentarse a la política, a dar fuerza y profundidad a un auténtico proceso constituyente. De ello se desprende que el nudo que las instituciones de la UE están llamadas a desatar hoy -al abordar la “cuestión de los derechos”- no se refiere únicamente a las modalidades de prestación de las garantías subjetivas, a los criterios de identificación del juez natural o incluso a los distintos tipos de ponderación, de vez en cuando, emplea-

dos por los Tribunales. Esto se debe a que hay una vulneración más que necesita ser corregida previamente. Y este carácter proviene de la ausencia permanente de una decisión política fundamental sobre los derechos.

4. Estado de excepción y “pacto fiscal”

Sin embargo, el fenómeno schmittiano que anima el marco histórico hoy en día no sólo se refiere a la reutilización del conflicto “amigo-enemigo” entre los países europeos, entre Europa y los Estados miembros, entre Europa y la Unión Europea. Se trata, como ya se ha dicho, de la forma inmanente que asume hoy la crisis -agravada por la situación pandémica, aunque independiente de ella-, de la estabilización del estado de excepción producido por ella, de la suspensión del orden normativo “en virtud, como se dice, de un derecho de autoconservación” [Schmitt, 1972, 39].

En otras palabras, estamos mucho más allá de la vieja (pero todavía crucial) cuestión de la “suspensión” de la fuerza normativa de las constituciones nacionales. Lo que la UE pide ahora a los Estados individuales es su compromiso activo para modificar sus estructuras internas, alterando su forma y su propia estructura constitucional. Las formas tradicionales y probadas de adaptación del derecho interno al derecho de la UE ya no son suficientes. Es necesario hacer más y mayor cantidad. Sobre todo, hay que tener en cuenta el estado de excepción, ante el cual cualquier requisito normativo (ya sea nacional o de la UE) está destinado a fracasar. Lo ocurrido con el acuerdo del 9 de diciembre de 2011 es ejemplar en este sentido.

En esa ocasión, los líderes de la UE (con la única excepción del Primer Ministro británico) acordaron crear un “nuevo pacto fiscal”, que se lograría mediante una nueva “coordinación significativamente reforzada de las políticas económicas en los distintos ámbitos de interés común” (§ 2) y configurar así un “nuevo marco jurídico” (§ 3). De su contenido se desprende que las orientaciones de la política financiera en los países que componen la Unión ya no serán prerrogativa de los distintos gobiernos nacionales, sino del poder tecnocrático del BCE y de la Comisión, a los que también se ha atribuido formalmente la determinación de los criterios de “sostenibilidad de las finanzas públicas”.

Un punto de inflexión de absoluta importancia política y constitucional. Tanto por su contenido como por su propósito sin precedentes: la construcción de un nuevo pacto presupuestario, la introducción de nuevos procedimientos de control de la “sostenibilidad” financiera, la introduc-

ción de la llamada “regla de oro” en todos los sistemas nacionales de la UE.

El contenido y los objetivos son tan penetrantes que requerirían un nuevo tratado o, al menos, una modificación coherente, pero incisiva, de los tratados actuales. Sin embargo, no fue así: ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre todos los Estados miembros de la UE y en un intento obstinado de evitar la plétora de procedimientos de ratificación del acuerdo (Estado por Estado, Parlamento por Parlamento), el Consejo decidió dar al acuerdo del 9 de diciembre el carácter de “Declaración”.

Sin embargo, a la luz de este resultado, surgió inmediatamente la pregunta: ¿puede una “declaración” modificar alguna vez una legislación, aunque sea de carácter secundario, como la vigente en materia de déficit excesivo (Reglamento UE nº 1177/2011)? ¿Puede una “declaración” complementar las competencias de la Comisión establecidas en los Tratados? Y, por último, ¿puede una “declaración” elevar al Tribunal de Justicia motu proprio al rango de “guardián” del equilibrio presupuestario al conferirle la facultad de “verificar la transposición de esta norma” en los distintos ordenamientos jurídicos nacionales (§ 4)?

Todas estas preguntas pueden parecer retóricas, pero en un estado de excepción ya no lo son. Por otra parte, proceder, en estas condiciones, a la elaboración de un nuevo tratado o a la introducción de modificaciones en los que ya están en vigor habría supuesto exponer -como se acaba de decir- estas opciones a la voluntad de los parlamentos y posiblemente también de los pueblos de Europa. Tras el fracaso del Tratado Constitucional, la Unión ya no podía permitirse esto.

Para reconstruir la gobernanza económica de la UE, había que encontrar una salida a toda costa. Y así fue. En la cumbre informal celebrada en Bruselas el 30 de enero del año siguiente, se puso en marcha un nuevo Pacto de Estabilidad, con el objetivo primordial de lograr “unas finanzas públicas fuertes y sostenibles como medio de reforzar las condiciones para la estabilidad de los precios y para un crecimiento fuerte y sostenible apoyado en la estabilidad financiera” (Preámbulo). Las soluciones adoptadas para ello (con la única y significativa excepción del Reino Unido y la República Checa) se referían en particular a: a) la introducción de la “regla de oro” en la legislación de los distintos Estados (art. 3.2); b) la puesta en marcha de medidas drásticas para reducir la deuda pública (art. 4); c) el recurso a “reformas estructurales” en el plano social (art. 5); d) la adopción de sanciones (semi)automáticas por parte del Tribunal de Justicia en caso de incumplimiento de las citadas limitaciones (art. 8).

Del amplio abanico de acciones que se han esbozado anteriormente se desprende que estamos mucho más allá del Tratado de Maastricht y de las propias declaraciones del Tratado de Lisboa. De ahí la necesidad, ya inaplazable, de que la UE encuentre una solución diferente, capaz de dar cobertura jurídica a las opciones mencionadas, pero sin “incomodar” -como se acaba de decir- a los parlamentos y (cuando esté previsto y se solicite) a los pueblos europeos.

De ahí la salida (poco original) ideada por la UE: *regular la excepción*. De ahí la consiguiente decisión de contravenir la configuración institucional de la Unión Europea y de sus instituciones básicas al redactar un tratado internacional sobre la base de un mero acuerdo intergubernamental. Aunque, en este caso, no será necesaria la unanimidad que exige el Acuerdo de Principios (“todos o ninguno”) para que el acuerdo entre en vigor. Tampoco se requiere una mayoría de adhesiones. La voluntad de la minoría - doce de los veinticinco Estados que firmaron el Pacto Fiscal - será suficiente para que este “tratado” entre en vigor.

Pero, ¿de dónde viene este frenesí de las instituciones europeas por un presupuesto equilibrado?

Lo cierto, desde el punto de vista normativo, es que esta limitación se ha convertido en parte integrante de los Tratados y que el artículo 310 del TFUE, referido a la estructura interna de la UE, establece expresamente que: a) “en el presupuesto, los ingresos y los gastos estarán equilibrados”; b) los gastos “se financiarán dentro del límite de los recursos propios de la Unión y respetando el marco financiero plurianual”; c) el presupuesto “se ejecutará con arreglo al principio de buena gestión financiera”.

Estos son los imperativos políticos y económicos que han impregnado la cultura política y constitucional europea en los últimos años, hasta el punto de que algunos países de la UE han descubierto las “virtudes” de este modelo ante la ley. Es el caso de Francia y Alemania que, entre 2006 y 2008, transpusieron autónomamente la norma de equilibrio presupuestario en sus constituciones.

De ahí la aparición progresiva de una ofensiva ideológica especialmente apremiante y articulada que, haciendo alarde de las virtudes de la regla de oro, se ha esforzado en los últimos años por privar a los Estados de todo margen significativo para determinar las políticas presupuestarias.

En 2010-2012 se tomaron cuatro medidas claves para desarrollar esta estrategia: a) el Consejo ECOFIN de 7 de septiembre de 2010, que fue llamado a poner en marcha el nuevo Código de Conducta para la apli-

cación del Pacto de Estabilidad; b) el Pacto por el Euro Plus adoptado en marzo de 2011 por los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro, con el objetivo principal de estimular la competitividad, fomentar el empleo, apoyar la sostenibilidad de las finanzas públicas y reforzar la estabilidad financiera; c) el Six Pack de 4 de octubre de 2011, que redefinió en parte las características de la gobernanza económica europea; d) el Pacto Fiscal adoptado en Bruselas el 30 de enero de 2012.

Pero el principal objetivo que la Unión Europea ha perseguido ininterrumpidamente en los últimos años ha sido, ante todo, uno: la introducción de la “regla de oro” del equilibrio presupuestario en la legislación de cada Estado miembro: “Los Estados miembros participantes -se lee en el texto aprobado con el Pacto por el Euro Plus- se comprometen a transponer a la legislación nacional las normas presupuestarias de la UE establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los Estados miembros conservarán el derecho a elegir el instrumento jurídico nacional específico que se utilizará, pero se asegurarán de que tenga un carácter vinculante y sostenible suficientemente fuerte (por ejemplo, la constitución o la legislación marco)”.

Una restricción prescriptiva, adoptada inmediatamente por España (2011) e Italia (2012), ambas ansiosas por demostrar a los mercados internacionales y a la Unión Europea su absoluta fiabilidad en los ámbitos político y económico.

Sin embargo, este resultado no era inevitable (al menos podría haberse evitado constitucionalizando esta restricción, dado que el propio “Pacto Fiscal” permitía la reforma “mediante disposiciones vinculantes de carácter permanente [sólo] preferentemente constitucional”). Este resultado tampoco puede considerarse, desde un punto de vista político-constitucional, aceptable. Equilibrar el presupuesto es una cura temeraria que en lugar de erradicar la enfermedad (la crisis) ahora corre el riesgo de empeorarla irremediablemente. Porque no es obligando a los Estados europeos a llevar la “camisa de fuerza económica” de la regla de oro como se podrá en el futuro relanzar la economía, fomentar el crecimiento, apoyar la inversión y garantizar unas condiciones de vida más dignas para los ciudadanos. Por el contrario, si se observa con detenimiento, el drástico endurecimiento de los presupuestos (hasta imponer un equilibrio) tendrá, en los próximos años, el único y recesivo efecto de restringir aún más las políticas de “estímulo” en el ámbito económico (maniobras sobre el consumo, aumento del gasto social, intervención pública).

Con la constitucionalización del equilibrio presupuestario, en otras palabras, no sólo no se ha puesto ninguna barrera a las maniobras especulativas y al declive económico del País, sino que se corre el riesgo de sellar - también en el plano normativo - la incapacidad del Estado para intervenir sobre las distorsiones del mercado. No es casualidad que el mismo juez de las leyes haya precisado en el pasado que la disciplina constitucional en materia presupuestaria “no excluye evidentemente la hipótesis de déficit” (sentencia nº 1/1966). Y es que un Estado “rigorista”, estrangulado por las limitaciones presupuestarias y las obsesiones contables, nunca podrá intervenir en la dinámica del mercado para “remover los obstáculos de carácter económico y social” (art. 3.2 Const.). Lo que ya se vislumbraba en el horizonte en ese momento era, por tanto, un verdadero cambio en la forma del Estado y en los equilibrios generales expresados por nuestra ley fundamental en materia económica. Y todo ello en beneficio exclusivo de otra visión diferente y específica del desarrollo económico, la neoliberal, socavando así el carácter plural del sistema constitucional.

5. Conclusiones

Los años de la pandemia supusieron una inversión, al menos en apariencia, de muchos paradigmas estructurales y superestructurales. Como es sabido, las emergencias sanitarias y sociales han llevado a los gobiernos de todo el mundo a retractarse momentáneamente de muchas de las convicciones basadas en publicaciones científicas (o que se presumían como tales) que habían sido la base de las decisiones de política económica y monetaria que habían caracterizado al menos el último cuarto de siglo. Sólo en Europa, a través de un *estado de emergencia* duradero, pareció necesario suspender el *Pacto de Estabilidad en 2020*, en cuya filosofía se basaba la rigidez del dispositivo institucional, y que imponía *la austeridad* incluso a los países con dificultades. Los parámetros que habían enjaulado de facto la vida de millones de ciudadanos se suspendieron porque, para hacer frente a una situación tan compleja, parecía razonable dar vía libre a los gobiernos nacionales. Las maniobras que precedieron al desembolso de los fondos de la UE de nueva generación en muchos países de la UE, por un lado, dieron una nueva centralidad al instrumento de la política fiscal expansiva, mientras que, por otro lado, generaron un aumento significativo de la deuda pública, especialmente en los países históricamente más afectados por el problema. No es casualidad que, tras décadas de retórica liberalista, el llamado *Estímulo de Biden fuera* considerado como la intervención de política fiscal expansiva más importante de la historia de

Estados Unidos. El presupuesto de la UE de nueva generación no es cuantitativamente muy diferente, aunque sigue habiendo rigideces burocráticas en la gestión interna de estos fondos. Más allá de las pequeñas diferencias, el Estado ha actuado en todas partes como el Estado del capital, proporcionando a la clase dominante nuevos y enormes recursos en préstamo forzoso de las generaciones presentes y futuras de contribuyentes (esencialmente la clase trabajadora). Además, el efecto directo sobre las clases subalternas ha sido desastroso. En la actualidad existen numerosas publicaciones que muestran claramente cómo la nueva configuración organizativa se ha desequilibrado peligrosamente al perjudicar los puestos ya precarizados y peor remunerados. La polarización económica y social que ahora se extiende por todas partes está ahí para representar precisamente eso. El progresivo enrarecimiento de los derechos sociales, es el resultado de un intento de toda la clase dominante de llevar al límite el grado de explotación de las clases subalternas y la remuneración del trabajo. En otras palabras, lo que Marx (1863) definió como las *causas antagónicas de la crisis* (véase también el libro III, capítulo XIV) parecen ser tomadas en serio por una clase dominante que, en una fase crítica como la que vive el sistema capitalista, responde a cada agravamiento de la crisis con una reestructuración de las relaciones de producción, generando su propia ventaja exclusiva. Los perfiles de la miseria y la acumulación de capital son ahora evidentes en todas las partes del mundo: queda por ver si este juego puede continuar y hasta dónde puede llegar sin que las clases subalternas se decidan a romper esta devastadora dinámica social.

Bibliografía

Arlacchi P (2018), *Los maestros de las finanzas mundiales*, ChiareLettere, Milán

Baer S. (2001), ¿La Carta Europea de Derechos Fundamentales o la ambivalencia?, en Dir. pub. 2001

Böckenförde E. (2007), *Derecho y secularización*, Laterza, Roma-Bari, 2007

Filosa C, Pala Gf y Schettino F (2021), *Global crisis* - Edizioni L'Antidiplomatico, Roma.

Häberle P. (1999), *Per una dottrina della costituzione europea*, en *Quad. cost.*, 1999

Hilferding R (1910), *Das Finanzkapital. Un estudio sobre el desarrollo reciente del capitalismo*. Viena: Verlag der Wiener Volksbuchhandlung Ignaz Brand & Co.; 1910.

Ipsen H.P. (1993), *Zur Exekutiv Rechtssetzung in der Europaeischen Gemeinschaft*, en Badura - Scholz, *Wege und Verfahren Verfassungslebens*, Geburtstag, München, 1993

Lepsius R., *Integration through law* (2000), en ID., *The meaning of institutions*, Bolonia, 2006

Marx K (1861), *Das Kapital*, ed. Penguin. , Londres

Roberts M (2016), *La larga depresión - El marxismo y la crisis global del capitalismo*, HayMarket, NYC, USA.

Schettino F y Clementi F (2021), *Crisis, desigualdades y pobreza*, ed. Brill, Amsterdam NL.

Schmitt C. (1934 [1972]), *Teología política. Cuatro capítulos sobre la doctrina de la soberanía* (1934), en ID. *Le categorie del 'politico'*, Bolonia, 1972.

**Acumulação de capital, financeirização e precarização
dos direitos sociais**

***Capital accumulation, financialization and precariousness
of social rights***

Paulo Rubem Santiago Ferreira¹

¹ Professor da UFPE, Mestre e Doutorando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco. Foi Deputado Federal entre 2003 e 2014, tendo sido Titular da CPI da Dívida Pública (2010), Vice-Presidente das Comissões de Educação, de Finanças e Tributação, membro da Comissão de Seguridade Social da Câmara dos Deputados e da Comissão Mista de Orçamento, Planos e Fiscalização do Congresso Nacional. E-mail: paulorsferreira2@gmail.com

Resumo: O artigo aponta em primeiro plano que, ainda nos marcos das relações entre Estado e reprodução do Capital, os direitos sociais inseridos na Constituição Federal de 1988 representaram uma mudança na condução do modelo político-econômico do regime militar instaurado em 1964 e encerrado em 1985, marcado pela busca inicial do crescimento do Produto Interno Bruto para só posteriormente se operar sua distribuição com a sociedade, o que aprofundaria a desigualdade, a pobreza e a miséria já existentes no país. Em segundo plano aponta-se que, no mesmo período em que se observaram as tentativas de consolidação e universalização daqueles direitos, o sistema capitalista passou por significativas transformações em sua estratégia de reprodução e acumulação, com graves repercussões nas economias e na condução de políticas públicas nos estados-nação periféricos, caracterizando-se nesse processo o regime de financeirização, marcado pelo crescimento de uma economia fictícia ancorada em transações com moedas, títulos públicos, ações em bolsas de valores, produtos negociados em mercados futuros e outras inovações financeiras, cada dia mais divorciada da economia real. Nesse contexto o ataque aos direitos sociais e aos mecanismos de seu financiamento tornou-se regra permanente, para assegurar ao capital a máxima acumulação na esfera financeira, em especial através da sustentabilidade da dívida pública como proporção do Produto Interno Bruto. Nas considerações finais apontam-se caminhos e estratégias tanto para o enfrentamento da lógica da financeirização na economia quanto para o resgate do papel fiscal do Estado voltado ao pleno e adequado financiamento dos direitos sociais visando sua universalização com qualidade.

Palavras-chave Financeirização; Direitos Sociais, Dívida Pública.

Abstract: The article points out in the first place that, still within the framework of the relations between the State and the reproduction of Capital, the social rights inserted in the Federal Constitution of 1988 represented a change in the conduct of the political-economic model of the military regime installed in 1964 and closed in 1985, marked by the initial search for growth of the Gross Domestic Product only later to operate its distribution with society, which would deepen the inequality, poverty and misery already existing in the country. In the second plan, it is pointed out that in the same period in which attempts were made to consolidate and universalize those rights, the capitalist system underwent significant transformations in its strategy of reproduction and accumulation, with serious repercussions in the economies and in the conduction of public policies in the peripheral nation-states. In this context, the attack on social rights and on the mechanisms for their financing has become a permanent rule, to assure capital maximum accumulation in the financial sphere, especially through the sustainability of public debt as a proportion of Gross Domestic Product. The final considerations point to paths and strategies both to confront the logic of financialization in the economy and to rescue the fiscal role of the State aimed at the full and adequate financing of social rights in order to universalize them with quality.

Key-words: Financialization; Social Rights, Public Debt.

Introdução

Passados mais de trinta anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, os direitos sociais inseridos em seu artigo 6º, desenvolvidos em artigos posteriores, ainda não foram plena e universalmente assegurados à maioria dos brasileiros do campo e da cidade, com o acesso cada dia mais desigual, sobretudo para pretos e pardos, cidadãos das áreas urbanas e rurais e aqueles situados entre os 20% mais pobres da população (IBGE, 2021).

Dessa forma, o acesso aos direitos sociais tem sido precarizado, sobretudo através de sucessivas reformas constitucionais aprovadas nos últimos cinco anos², dada sua dependência em relação à formação e execução de fundos públicos aprovados nos orçamentos nas três esferas de governo, fortemente influenciados pelas escolhas macroeconômicas dos gestores centrais da nação, seja na confecção das normas tributárias, na arrecadação e desoneração de impostos e contribuições correspondentes, bem como no desempenho do papel fiscal do Estado.

Nesse sentido, a principal dessas reformas foi a promulgação da Emenda Constitucional 95, de 2016, visando a criação de um novo regime fiscal para a sustentabilidade da dívida pública. Antes porém, na virada do século XX para o século XXI, ao propor tardiamente ao Congresso Nacional a regulamentação do artigo 163, I, do texto constitucional de 1988, referente à gestão das finanças públicas, o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, de forma submissa aos interesses do capital deslocado das aplicações produtivas, como se demonstrará adiante, cuidou de inserir em texto de lei complementar as regras que sacramentaram, desde então, não apenas uma teoria de política monetária, mas a priorização das despesas financeiras frente às despesas sociais (LIMA, 2008).

É esse conflito que vamos analisar no presente artigo, constituído, após essa Introdução, por mais três seções e considerações finais. Na primeira seção, se destaca o processo de financeirização da acumulação do capital. Na segunda seção, apontamos o momento em que, após a promulgação da Constituição de 1988, tem início a tutela jurídica da política fiscal do Estado a favor do processo acima assinalado. Na terceira seção, avançamos para a consolidação daquela tutela jurídica por meio de sucessivas reformas constitucionais de caráter conservador, com destaque para a EC 95/2016 e a PEC 188/2019. Nas considerações finais ressaltam-

² Em especial através da aprovação das Emenda Constitucionais 95/2016, 106/2020 e 109/2021

-se o processo ideológico de afirmação da estratégia de acumulação de capital em regime de financeirização, os montantes desse processo junto a execução do orçamento público federal, bem como caminhos e estratégias de ação e estudos para o enfrentamento do capital sob aquele regime, considerando-o incompatível com a democracia política econômica e com a plena universalização dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988.

1. A Financeirização como Ápice do Processo de Acumulação

A financeirização é a resposta capitalista para a crise dos processos de acumulação, determinada em escala mundial pelas lutas operárias e proletárias dos anos 1960 e 1970.

(Gigi Roggero, 2016, p. 36)

A atual dinâmica do capitalismo mundial não surgiu de uma revolução sob as estruturas de produção e acumulação de riquezas dominantes no último século, mas nelas amparada, para aprofundá-las. A dominância das transações financeiras na economia capitalista, sustentadas num acelerado processo de modernização tecnológica e de digitalização das finanças (PARANÁ, 2016) se estabeleceu progressivamente a partir dos anos de 1970, em especial com a ruptura das bases de sustentação das relações entre capital e trabalho e do protagonismo desenhado para os estados nacionais no apagar das luzes da segunda guerra mundial, configurado esse novo modelo no “Acordo de Bretton Woods”, consolidado em 1944.

Desde então,

o mundo contemporâneo apresenta uma configuração específica do capitalismo, na qual o capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais. As formas de organização capitalistas mais facilmente identificáveis permanecem sendo os grupos industriais transnacionais (sociedades transnacionais, STN) os quais têm por encargo organizar a produção de bens e serviços, captar o valor e organizar de maneira direta a dominação política e social em face dos assalariados. Mas, ao seu lado, menos visíveis e menos atentamente analisadas, estão as instituições financeiras bancárias, mas sobretudo as não bancárias, que são constitutivas de um capital com traços particulares. Esse capital busca “fazer dinheiro” sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de

lucros nascidos da especulação bem-sucedida (...). (CHESNAIS, 2005, p. 35).

Nesse contexto, dada a

mudança do cenário econômico mundial, decorrente da maior integração mundial, da ampliação do movimento de capitais e da incorporação dos países emergentes ao circuito de valorização do capital internacional nos anos de 1990 (...) a lógica dominante nessa fase do capitalismo, calcada na valorização dos *estoques* de riqueza financeira, colocou fim ao isolamento das políticas domésticas e cobrou dos gestores da política macroeconômica estabilidade e comprometimento com (...) a defesa dos interesses dos investidores no retorno das aplicações financeiras. (LOPREATO, 2006, p.207).

Assim,

a relação dívida/PIB tornou-se a base das expectativas sobre o comportamento futuro da situação fiscal e a queda desse indicador aclamada como condição prévia da redução dos juros e da retomada do crescimento. Tal estratégia de orientação da política fiscal ganhou corpo no Brasil e (...) passou a fazer parte da concepção do Plano Real. (...). [Desse modo] a obrigação de garantir a sustentabilidade da dívida, independente dos valores de juros e câmbio, norteou as ações da política fiscal e se impôs como um dos fundamentos de consolidação da nova estratégia de desenvolvimento. (Ibid., p. 209).

Desse modo, nas últimas três décadas do século XX, o processo de reprodução e acumulação do capital avançou para a esfera das transações com moedas, ações em bolsas de valores, títulos públicos e endividamento dos estados periféricos, commodities, negócios em mercados futuros e novos produtos financeiros, ainda que permaneça na histórica dinâmica de acumulação vinculada às estruturas produtivas, cada vez mais globalizadas, extraindo a mais-valia dos trabalhadores em escala mundial e ampliando as possibilidades da circulação internacional de mercadorias e serviços, fortemente amparado, em ambas as situações, nos avanços tecnológicos.

2. O Ovo da Serpente

Tutelada a política fiscal daí por diante, visando “a defesa dos interesses dos investidores no retorno das aplicações financeiras”, como apon-

tado acima por LOPRETO (2006), tratava-se de formatar a face jurídica do Estado visando aqueles interesses. Para tal, o foco na sustentabilidade da relação acima se deu através da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, astuciosa e ideologicamente apresentada como “Lei de Responsabilidade Fiscal”. Por seu intermédio, ficou estabelecido nos parágrafos 1º e 2º do artigo 4º que

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, **resultados nominal e primário e montante da dívida pública**, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterà, ainda:

I - Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior

(BRASIL,2000). (Grifos nossos).

O superavit primário “é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. O déficit primário ocorre quando esse resultado é negativo. Ambos constituem o ‘resultado primário’”. (SENADO, 2021)

Além dessas normas, foi também determinada a sustação de empenhos para realização de despesas pelos diversos órgãos de Estado, como se observa abaixo:

Art. 9º: Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei

Complementar nº 177, de 2021). (BRASIL, 2000). (Grifo nosso).

No artigo 19 da referida Lei Complementar, visando reforçar a compressão de gastos não-financeiros e a geração de receitas para as metas fiscais do superávit primário, foram definidos ainda limites para as despesas de pessoal em relação às receitas correntes líquidas dos entes da federação, nas seguintes proporções e respectivos incisos: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Entretanto, visando a defesa dos interesses dos investidores no retorno das aplicações financeiras, foi vetado³ pelo ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso o limite estabelecido no artigo 4º, II da referida Lei, para o montante das despesas com juros, com base em percentual da receita corrente líquida. Para o ex-Presidente, nas razões apresentadas para justificar o veto,

o projeto de lei complementar prevê a fixação de limites para a dívida consolidada de cada esfera de governo bem como a definição no âmbito da lei de diretrizes orçamentárias de metas de superávit primário a cada exercício. Saliente-se que há, ainda, disciplina dos limites da dívida pública e sanções decorrentes de sua inobservância, até com expressa determinação de se considerar na dívida consolidada os valores dos precatórios judiciais doravante incluídos nos orçamentos e não pagos. Dessa forma, afigura-se redundante a fixação de limites adicionais para a despesa com juros nominais. Adicionalmente, o princípio que norteia o estabelecimento, no projeto de lei complementar, de limites para a dívida é a manutenção do nível de endividamento público em patamar razoável. As dívidas antigas e os juros devem continuar sendo pagos, pois, caso contrário, haveria quebra de contratos, atitude inadmissível em regime de direito democrático. Contudo, a introdução de limite para despesas com juros, ainda que com caráter referencial, suscitaria a interpretação de que o objetivo seria o não pagamento de juros, o que apresenta caráter bastante distinto, senão oposto, à tônica do projeto de lei complementar. Por esses motivos, sugere-se oposição de veto ao referido inciso, e respectivas alíneas, por contrariar o interesse público (BRASIL, 2000). (Grifo nosso).

³ Vide <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-veto-19115-pl.html>. Acesso em 10.10.2021.

Por fim, outras normas definidas na Lei Complementar 101/2000, também referentes aos limites do endividamento público, não foram encaminhadas para aprovação pelo Congresso Nacional até a presente data. São elas:

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

- I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;
- II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo. (BRASIL, 2000).

Como se poderá observar no artigo 29, inciso II da Lei Complementar em análise, a dívida pública mobiliária a que se referiu antes o inciso II do artigo 30 acima destacado, é a dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios.

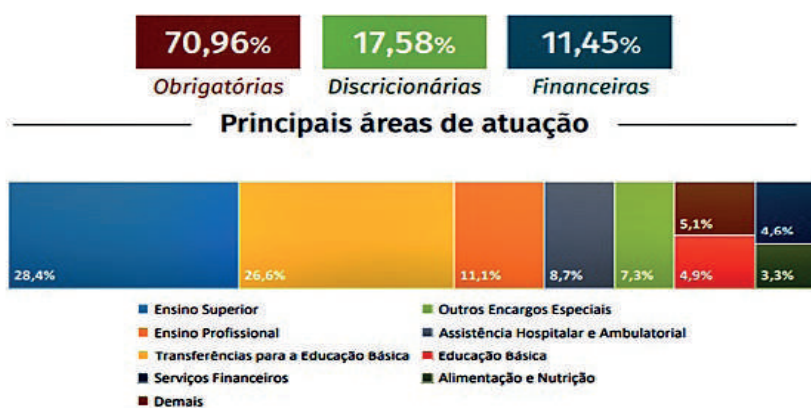
Ou seja, embora tenha argumentado no veto anterior que a LC 101/2000 estabelecia regras para a fixação de limites da dívida pública, nem Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) nem os Presidentes que o sucederam providenciaram, até a presente data, o envio ao Senado Federal e ao Congresso Nacional tanto da proposta estabelecida no inciso I, quanto do projeto de lei previsto no Inciso II do artigo 4º da lei complementar em questão. Tal vazio legislativo vem facilitando sua expansão descontrolada, dada a ausência de limites para a dívida mobiliária, como consequência, sobretudo, das políticas monetária e cambial adotadas pelos governantes, impondo pesados custos em pagamento de juros e amortizações e, ainda, exigindo o refinanciamento do estoque da dívida não paga no ano de seu vencimento, mediante operações de crédito via emissão de novos títulos públicos.

Dessa forma, “os juros devidos sobre o principal da dívida (o serviço da dívida) absorvem uma fração sempre maior do orçamento do Estado, das receitas das exportações e das reservas do país, de sorte que a única

maneira de fazer face aos compromissos do serviço da dívida é tomar um novo empréstimo” (CHESNAIS, 2005, p. 39).

A dimensão desses valores pode ser conferida na Proposta de Lei Orçamentária (PLOA) para o ano de 2022⁴, enviada pelo Ministério da Economia ao Congresso Nacional em setembro de 2021. Para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública estão previstos R\$ 586,7 bilhões. Para o refinanciamento da dívida são destacados R\$ 1,885 trilhão de reais. Entretanto, para pagamento de pessoal e encargos sociais o PLOA 2022 tem assinalados R\$ 342,8 bilhões. Para as funções educação e saúde estão previstos, respectivamente, R\$ 120,8 bilhões e R\$ 127,9 bilhões. Tais números expressam, na prática, o sequestro das finanças públicas pelo capital aplicado no endividamento do Estado. Entretanto, não é na esfera dos gastos financeiros que o atual governo propõe uma reforma constitucional, mas na área administrativa, do serviço e dos servidores públicos, através da PEC 32/2020.

Na figura 1 abaixo, extraída da publicação intitulada “Orçamento Cidadão”⁵, que acompanha o PLOA 2022, destaca-se para que áreas serão destinados os recursos previstos para a função “Educação” e a característica dessas despesas:



⁴ Vide o texto normativo em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/proposta/Orcamento_cidadao.pdf. Acesso em 01.12.2021

⁵ Cf. em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/proposta/Orcamento_cidadao.pdf. Acesso em 02.10.2021.”

3. A Face Jurídica do Estado à Serviço da Acumulação Financeira

Para o Professor Fabrício Oliveira,

déficit e dívida pública não são apenas instrumentos de política econômica e mecanismos de financiamento do Estado. São antes, na sua origem, as bases que têm sustentado e garantido a lucratividade e reprodução, em escala ampliada, do sistema capitalista, principalmente quando esse não consegue mais materializar, na órbita produtiva, seu objetivo de geração de lucros. Nesse caso, as expansões financeiras, que se alimentam precipuamente da dívida pública e das políticas monetárias, substituem a órbita real da economia, asseguram lucros aos capitalistas e prolongam essa etapa até que o capital conclua sua reorganização para nova etapa de expansão. (OLIVEIRA, 2009, p. 244).

Dessa forma, entre 2000 e 2014, as Leis de Diretrizes Orçamentárias estabeleceram que a elaboração e a execução das leis orçamentárias anuais deveriam observar em primeiro plano a obtenção das metas para o referido superavit (FERREIRA, 2021). Contudo, a partir de 2015, as leis de diretrizes orçamentárias passaram a estabelecer metas não mais para o superavit primário, mas para o déficit primário, ou seja, um limite para os recursos que faltariam visando garantir o pagamento de juros da dívida pública.

Assim se observa que, enquanto a sociedade vem lutando bravamente para tirar do papel os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, em especial na educação, na saúde, nas lutas por moradia e direitos das mulheres, negros, indígenas e demais populações vulneráveis, como a população LGBTQIA+, o processo de acumulação do capital avança por dentro dos orçamentos públicos, transformados em nova esfera da luta de classes pela apropriação da riqueza socialmente produzida (ASSIS, DORIA, 2011, p. 11). Para José Carlos de Assis,

o que está em jogo hoje, na dialética econômica mundial, e sobretudo, depois do início da crise [de 2008], é uma luta feroz em torno da natureza do Estado. Não falo de privatização de empresas públicas, que é um apêndice secundário do processo. Falo do orçamento: a formação das receitas e a distribuição das despesas estatais (...).

Isso explica a iniciativa pautada logo após o golpe jurídico-político e midiático de 2016 pelo governo de Michel Temer, vice-presidente empossado após o afastamento da Presidente Dilma Rousseff, e Henrique Mei-

relles, como Ministro da Fazenda, para a aprovação de nova alteração do texto constitucional, propondo-se “um novo regime fiscal para a sustentabilidade da dívida pública”, conforme assinalado na exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional 241, matriz da futura EC 95/2016.

Tratava-se, ainda sob os reflexos da crise de 2008 e da redução das taxas de lucro, de reorientar o papel fiscal do Estado para assegurar as condições de reprodução e acumulação do capital a partir da execução orçamentária da União para os vinte anos posteriores à promulgação da referida Emenda. Consolidava-se assim o cenário apontado por LOPREATO (2006), da transformação da política fiscal em espaço de valorização financeira do capital, sobretudo com a oferta de títulos públicos ao mercado para esse fim.

A Emenda Constitucional 95, que se tornou conhecida (e assim apresentada até por jornalistas, alguns economistas e sindicalistas do setor público), erroneamente, como a PEC do “Teto de Gastos”, na verdade, estabeleceu teto, apenas, para as despesas primárias, deixando livres, sem teto, as despesas financeiras com a dívida pública, já sem qualquer relação, há, pelo menos, duas décadas. com o financiamento complementar do Estado para a alavancagem de ações na esfera produtiva ou de programas sociais.

Considerações Finais

O desmonte das tímidas políticas públicas que, graças a um longo processo de lutas sociais, surgiram nos últimos anos, o ataque aberto aos direitos trabalhistas e previdenciários e a sanha privatista dirigida às empresas públicas e aos aparelhos públicos de saúde e educação estão diretamente relacionados à agenda de manutenção, fortalecimento e ampliação da dimensão rentista e curto-prazista do financismo brasileiro.

(Edemilson Paraná, 2016, p. 35).

Tais relações não têm sido estabelecidas, contudo, de forma explícita e no calor das lutas sindicais do serviço público contra a lógica da acumulação do capital, dos cortes e contingenciamentos orçamentários delineados desde a Lei Complementar 101/2000 e fortalecidos a partir da EC 95/2016. Para o autor acima

é digno de nota o fato de que a colonização do mundo social pela dominância financeira atinge também, claro, a produção de conhecimento e informação. É o caso das grandes

agências de notícias nacionais e internacionais, que se voltam cada vez mais para atender às necessidades de produção de informações em volumes e velocidades altíssimas para consumo dos mercados, financeirizando, dessa forma, até mesmo suas coberturas jornalísticas. (Ibid, p.35).

Neste sentido, a partir dos anos finais da década de 1980, após a edição de sucessivos planos anti-inflacionários fracassados, estruturou-se um processo em que a mídia econômica passou a ser pautada pelo capital financeiro.

Para PULITI (2013, p. 42)

a predominância do discurso neoliberal financista na imprensa não obedeceu a um processo abrangente e aberto de formação de consensos, mas foi construída a partir de uma série de estratégias bem delineadas de comunicação. A doutrina neoliberal apresenta-se embalada por um aparato conceitual retórico de respeito no trato à coisa pública, na necessidade de transparência, austeridade e gestão fiscal responsável. (...) A centralidade da questão é a legitimação ideológica do neoliberalismo. O neoliberalismo é a ideologia do capitalismo financeiro.

Assim,

a crise fiscal do Estado se perpetua em virtude da taxa de juros que onera a dívida pública brasileira. Ao contrário do que afirma ortodoxia convencional, essa taxa não é consequência, mas sim causa da situação fiscal ainda pouco tranquilizadora que a economia brasileira continua a apresentar. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 269).

Nesse momento de pandemia, a lógica da financeirização não titubeou em usar a crise sanitária para fazer prevalecer seus interesses, inclusive por meio de reformas constitucionais, através das quais o governo do Presidente Jair Bolsonaro buscou ajustar as condições de administração do orçamento para responder às necessidades emergenciais de combate ao Coronavírus, mas não apenas isso. Identificando suas propostas de emendas constitucionais com a busca de soluções para a crise sanitária, o governo teve o cuidado de apresentar tais iniciativas com nomes associados ao esforço em questão.

Apresentou inicialmente a PEC 10/2020, em sintonia com o então Presidente da Câmara dos Deputados, o Deputado Federal Rodrigo Maia (DEM-RJ), identificada como “PEC do Orçamento de Guerra”, visando instituir “regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional”, dando ainda outras providências. Aprovada e promulgada enquanto Emenda Constitucional 106, no dia 07 de maio de 2020, a referida emenda, contudo, trouxe em seus artigos 6º e 7º as seguintes determinações.

Art. 6º Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, os recursos decorrentes de operações de crédito realizadas para o refinanciamento da dívida mobiliária poderão ser utilizados também para o pagamento de seus juros e encargos.

Art. 7º O Banco Central do Brasil, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, e com vigência e efeitos restritos ao período de sua duração, fica autorizado a comprar e a vender:

I - títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional; e

II - os ativos, em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que, no momento da compra, tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a BB- ou superior, conferida por pelo menos 1 (uma) das 3 (três) maiores agências internacionais de classificação de risco, e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central do Brasil. (BRASIL, 2020a). (Grifo nosso).

Assim, as normas acima relacionadas, contidas no “Orçamento de Guerra”, em nada se articulavam com o combate ao Coronavírus, mas buscaram assegurar a continuidade do pagamento de juros (despesas correntes) com novas operações de crédito, constitucionalmente autorizadas para a realização de despesas de capital, como o refinanciamento da dívida pública, e resolver um problema registrado nos balanços das instituições financeiras, recheados de papéis que não vinham gerando os rendimentos esperados por essas instituições.

Neste sentido,

se as relações de produção são conflitivas, tensas, antagônicas, a ideologia capitalista não lhes pode revelar a verdadeira

natureza, mas deve obscurecê-la para que a ação coletiva polarizada possa se unir no processo de produção e valorização do capital. Portanto, a função social desse produto social – a ideologia – é o obscurecimento das relações reais. (CAMPOS, 2016, p. 30).

Antes, porém, no artigo 4º da EC 106/2020, ficou assegurado que “será dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, a observância do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal”, estabelecendo-se a não observância da “Regra de Ouro”⁶.

Da mesma forma, ao propor em 5 de novembro de 2019 a PEC 186, apresentada como “PEC Emergencial”, aprovada como EC 109, em 15 de março de 2021, cuidou o governo em inserir no texto constitucional, por meio do artigo 1º da referida Emenda, um novo artigo, 164-A, com o seguinte teor:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.” (BRASIL, 2021). (Grifos nossos)

Na mesma direção, encontra-se em pauta no Congresso Nacional outra PEC, de número 188, também enviada em 05 de novembro de 2019, com dezenas de Senadores signatários da referida proposição, apresentada como Proposta de Emenda Constitucional do “Novo Pacto Federativo”. Na “Justificação” assinada pelos parlamentares, entre outros objetivos destacados, afirma-se que

adicionalmente, a PEC traz urna proposta que define a dívida pública âncora fiscal de longo prazo. De outro modo, a condução da política fiscal, em todos os níveis de governo, deve ser realizada de forma a manter a dívida pública em patamares sustentáveis. Para regulamentar esta diretriz, é pre-

⁶ São vedadas a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

visto que Lei Complementar disponha sobre os indicadores e níveis sustentáveis de endividamento e a trajetória de convergência da dívida a estes limites, com o estabelecimento de resultado fiscal e crescimento da despesa compatível com esta trajetória. (SENADO,2019). (Grifos nossos).

Para o Professor Fabricio Oliveira, esse modelo

foi construído para proteger e favorecer, em nome da estabilização, a riqueza financeira, fechando os espaços no orçamento para gastos com políticas econômicas e sociais. O câmbio flutuante, por exemplo, pressupõe a manutenção da conta de capital em aberto para que o capital possa transitar livremente de um país a outro sem restrições, em busca de maior rentabilidade, o que torna o câmbio extremamente volátil. A inflação, tratada como sendo exclusivamente de demanda, põe em marcha aumentos automáticos das taxas de juros, sempre que se desloca da meta estabelecida, premiando os credores do Estado (...). O superavit primário representa, por sua vez, a garantia de que o pagamento da riqueza financeira não será comprometido com gastos não financeiros, descartando-se prioridade para os mesmos. Ou seja, por ser um modelo de defesa e proteção do capital financeiro, não deixa espaços, ou deixa muito poucos, para uma ação do Estado no campo econômico e social. (OLIVEIRA, 2019, os. 96-97).

A agressividade das proposições contidas na PEC 188/2019 se acentua quando observamos as alterações que sugere a partir de seu artigo 2º, para os artigos 198 e 212 da Constituição Federal. No primeiro artigo, no parágrafo 7º, afirma-se que

para fins de cumprimento do disposto no §2º, fica autorizada, na elaboração da proposta orçamentária e na respectiva execução, a dedução do montante aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino que exceder o mínimo aplicável nos termos do art. 212, caput, desta Constituição. (SENADO, 2019).

No segundo artigo, também no parágrafo 7º, afirma-se que

para fins de cumprimento do disposto no caput, fica autorizada, na elaboração da proposta orçamentária e na respectiva execução, a dedução do montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde que exceder o mínimo aplicável,

nos termos do art. 198, § 2º, desta Constituição. (SENADO, 2019).

Tais proposições podem ser consideradas a antessala do fim das vinculações constitucionais estabelecidas em 1988, posto que, a partir da aprovação das referidas iniciativas, saúde e educação passarão a disputar o mesmo fundo público, numa só vinculação, com a execução orçamentária de uma função sendo punida no ano subsequente quando a outra aplicar recursos acima do mínimo constitucional previsto em determinado ano fiscal.

Nesse sentido, vale registrar que, em outubro de 2015, documento apresentado pela Fundação Ulysses Guimaraes, do PMDB, atual MDB, intitulado “Uma Ponte para o Futuro”⁷, no item denominado “Retorno a um orçamento verdadeiro”, defendia o fim das vinculações constitucionais para Saúde e Educação, como estratégia “para se atingir o equilíbrio das contas públicas sem aumento de impostos” (GUIMARÃES, 2015).

Por fim, a PEC 188/2019 também propõe, por intermédio de seu artigo 3º, o mesmo artigo 164-A, visto anteriormente na Emenda Constitucional 109/2021:

Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios conduzirão suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade. Parágrafo Único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida. (SENADO, 2019).

A questão central a ser destacada, dissecada, denunciada e enfrentada na atual conjuntura fiscal e orçamentária é a agudização da exploração capitalista em nosso país a partir da situação da dívida pública hoje, marcada por uma taxa básica de juros em ascensão, elevado estoque em curto prazo de vencimento e gigantesco volume de operações compromissadas realizadas pelo Banco Central com os bancos, combinação que exerce imensa pressão sobre o tesouro nacional, exigindo mais e mais transferências de receitas arrecadas para que se possa garantir a sustentabilidade da dívida.

⁷ Vide: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em 19.09.2021.

Informações extraídas do Relatório de Acompanhamento Fiscal⁸ 57, (Tabela 14), publicado pela Instituição Fiscal Independente, vinculada ao Senado Federal, expressa em valores essa evolução da dívida. Como proporção do produto interno bruto, encerrou agosto de 2021 em 82,7% do PIB, seu mais alto nível.

Entre janeiro e agosto de 2020 a evolução da dívida bruta do governo geral (que passou de R\$ 5,55 trilhões para R\$ 6.39 trilhões, um salto de R\$ 839,3 bilhões) foi 2,4 vezes superior aos gastos com o pagamento de pessoal e encargos sociais previstos para 2022, estabelecido no PLOA para o próximo ano em R\$ 342,8 bilhões, como vimos antes. Outro indicador do impacto da dívida sobre o tesouro encontra-se na análise das necessidades de financiamento do setor público em 2020. De um montante equivalente a R\$1,282 trilhão, R\$ 1,032 trilhão estava relacionado com vencimentos da dívida pública federal. De acordo com o Relatório Anual da Dívida Pública Federal⁹, relativo ao ano de 2020, divulgado em 27 de janeiro de 2021,

os principais indicadores de risco de refinanciamento da DPF são o percentual vincendo em 12 meses, que é um termômetro de concentração de dívida no curto prazo, e o prazo médio do estoque, que reflete a média de tempo restante para os pagamentos de dívida (...). [Nesse sentido] o percentual vincendo em 12 meses aumentou de 18,7% em 2019 para 27,6% da DPF em 2020, o maior valor para o fechamento do ano desde 2007. Já o percentual vincendo em 12 meses em relação ao PIB, de 18,5% do PIB, alcançou o maior valor da série desde 2005. (BRASIL, 2020b).

A permanência da supremacia dos interesses rentistas sobre as despesas do tesouro nacional, sob tutela da LC 101/2000, das Emendas Constitucionais 95, 106, 109 e frente a iminente aprovação da PEC 188/2019 pelo Congresso Nacional, aumentará a precarização do acesso e da qualidade dos direitos sociais descritos na Constituição Federal de 1988.

A transformação dessa realidade exige uma ampla articulação dos movimentos sociais do campo e da cidade, tanto da iniciativa privada quanto do serviço público, visando pressionar pela modificação estrutural das políticas econômicas, tributárias e fiscais que sustentam tal suprema-

⁸ Cf. Relatório em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593636/RAF_57_OUT2021.pdf. Acesso em: 02.08.2021.

⁹ Vide em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:37047. Acesso em: 02.08.2021.

cia, assim como o desenvolvimento de pesquisas e estudos que desvelem as engrenagens desse sistema de apropriação dos fundos públicos para a acumulação do capital sob regime de financeirização. Para isso, junto ao movimento sindical e às organizações partidárias que se opõem a esse modelo, é preciso ampliar os canais de debate acerca das decisões macroeconômicas, das questões tributárias, da formação e utilização dos fundos públicos através do papel fiscal do Estado.

O sistema capitalista, sobretudo a partir da atual estratégia de acumulação, torna-se, dia após dia, cada vez mais incompatível com a democracia política e econômica e a garantia da universalização dos direitos sociais, desafiando a maioria excluída desses direitos ao engajamento na construção de estratégias de sua superação.

Referências Bibliográficas

ASSIS, J. C. , DORIA, F. A. **Universo neoliberal em desencanto**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira,2011.

BRASIL, Constituição Federal de 1988, Brasília, DF.

_____ Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, Brasília, DF.

_____ Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, Brasília, DF.

_____ Emenda Constitucional 106, de 07 de maio de 2020a, Brasília, DF.

_____ Emenda Constitucional 109, de 15 de março de 2021, Brasília, DF.

_____ Secretaria do Tesouro Nacional, **Relatório Anual da Dívida Pública 2020**, 2020b disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:37047, acesso em 16 de novembro de 2021.

_____ CÂMARA DOS DEPUTADOS, **Orçamento Cidadão**, disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/proposta/Orcamento_cidadao.pdf, acesso em 16 de novembro de 2021.

SENADO FEDERAL, **Relatório de Acompanhamento Fiscal No 57**, Brasília, Instituição Fiscal Independente (IFI), 2021, disponível em: < https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593636/RAF57_OUT2021.pdf><Acesso em 16 de novembro de 2021.

SENADO FEDERAL, PEC 188, de 05 de novembro de 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Macroeconomia da estagnação**. Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994. São Paulo, Editora 34, 2007.

CAMPOS, L. **A crise da ideologia keynesiana**. São Paulo, Boitempo, 2016.

CHESNAIS, F. (Org.) **A finança mundializada**. São Paulo, Boitempo, 2005.

FERREIRA, P.R.S. **O impacto do superavit primário no financiamento federal da educação básica (1999-2014)**: Como garantir educação básica de qualidade para todos. Belo Horizonte, Editora Dialética, 2021.

GUIMARÃES, F.U. **Uma ponte para o futuro, Brasília**, 2015, disponível em <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>, acesso em 16/11/2021.

IBGE, **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua**, PNAD, disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=resultados>, acesso em 16 de novembro de 2021.

LIMA, G. **Economia, Dinheiro e Poder Político**. Curitiba, IBPEX, 2008.

LOPREATO, F. L.C. Política fiscal, mudanças e perspectivas, p.207-229, in CARNEIRO, R. (Org.) **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo, Fapesp, Editora Unesp, 2006.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo, Hucitec, 2009.

Governos Lula, Dilma e Temer: do espetáculo do crescimento ao inferno da recessão e da estagnação (2003-2018). Rio de Janeiro, Letra Capital, 2019.

PARANÁ, E. A finança digitalizada, capitalismo financeiro e revolução informacional. Florianópolis, Insular, 2016.

_____. Finança digitalizada: interação entre tecnologia e economia está reestruturando o sistema financeiro, P.30-35, in SANTOS J. V, FACHIN, P. “Financeirização, Crise Sistêmica e Políticas Públicas”, **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo, RS, No. 492, Ano XVI, 2016.

PULITI, P. O Juro da notícia, Jornalismo econômico pautado pelo capital financeiro. Florianópolis, Editora Insular, 2013.

ROGGERO, G. A financeirização é a própria crise permanente que se torna forma de governo, in SANTOS, J. V. Financeirização, Crise Sistêmica e Políticas Públicas, **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo, RS, No. 492, Ano XVI, 2016.

O essencial é invisível aos olhos: a mão das finanças esculpindo reformas sociais
The essential is invisible to the eye: the hand of finance carving out social reforms

Vanessa Patriota da Fonseca¹

¹ Doutoranda em Direito do Trabalho e Teoria Social Crítica pela UFPE. Mestra em Gestão de Políticas Públicas. Procuradora do Trabalho. Integrante do Comitê Facilitador do FSMJD do Fórum Social Mundial Justiça e Democracia.

Resumo: Este estudo contextualiza a consolidação do modelo protetivo e de seguridade social pública no Brasil. Adentra nas razões pelas quais se tentou justificar a condenação de tal modelo e pregar o fim do Estado do Bem-Estar Social, ressaltando que se passou a acusar a ampliação dos benefícios sociais e sua desmercantilização decorrente dos serviços públicos, universais e gratuitos de terem comprometido a capacidade de sustentação do regime do capital. Analisa, a partir de então, o processo de ressurgimento do capital de aplicação financeira e sua intensificação, no contexto neoliberal, e destaca as consequências para as políticas sociais com a mercantilização dos serviços públicos. Sobressalta o poder dos grandes acionistas, demonstrando que as sociedades anônimas têm raízes no setor produtivo e, para valorizarem o capital portador de juros, atuam na organização da esfera produtiva, fazendo pressão negativa sobre os salários e impondo elevação da produtividade em busca de novas formas de rentabilidade, a partir do aumento do mais-valor. Ressalta que, assim, a esfera financeira comanda a repartição social da riqueza produzida modificando a relação capital-trabalho. Demonstra que, como consequência do capitalismo financeirizado, os contratos de longo prazo e o investimento em qualificação profissional, foram substituídos por contratos precários, temporários, de curta duração para atenderem a urgência dos investidores financeiros. Em seguida, tece considerações sobre as Reformas Trabalhista e Previdenciária brasileiras recentes e seus efeitos. Conclui que os interesses das finanças têm prevalecido sobre os mais elementares direitos: trabalho, saúde, previdência, assistência social, direito à convivência familiar e comunitária, tornando descartáveis a mulher e o homem trabalhadores, e sugere que não há saída possível para a crise que assola o planeta, em especial nas economias periféricas, dentro desse sistema.

Palavras-chave: Modo de produção capitalista. Políticas Sociais. Neoliberalismo. Capitalismo financeirizado. Reformas Trabalhista e Previdenciária.

Abstract: This study contextualises the consolidation of the protective and public social security model in Brazil. It goes into the reasons why the attempt was made to justify the condemnation of this model and preach the end of the Welfare State, highlighting that the expansion of social benefits and its demercantilisation resulting from public, universal and free services were accused of having compromised the ability to sustain the capital regime. It analyses, from then on, the process of resurgence of financial investment capital and its intensification, in the neoliberal context, and highlights the consequences for social policies with the mercantilisation of public services. It highlights the power of the major shareholders, demonstrating that the corporations have roots in the productive sector and, in order to increase the value of interest-bearing capital, they act in the organisation of the productive sphere, putting negative pressure on wages and imposing an increase in productivity in search of new forms of profitability, based on the increase in surplus value. It emphasises that the financial sphere thus commands the social distribution of produced wealth, modifying the capital-labour relationship. It demonstrates that, as a consequence of financialised capitalism, long-term contracts and investment in professional qualification have been replaced by precarious, temporary, short-term contracts to meet the urgency of financial investors. Then, it makes considerations about the recent Brazilian Labour and Social Security Reforms and their effects. It concludes that the interests of finance have prevailed over the most basic rights: work, health, social security, social assistance, the right to family and community life, making working men and women disposable, and suggests that there is no possible way out of the crisis that is

devastating the planet, especially in the peripheral economies, within this system.

Keywords: Capitalist mode of production. Social Policy. Neoliberalism. Financialized capitalism. Labour and Social Security Reform.

1. O ressurgimento do capital de aplicação financeira

A consolidação do modelo protetivo e de seguridade social pública se deu com a vitória das lutas operárias contra o Estado Liberal burguês, dentro de um contexto de relações estáveis e duradouras de trabalho propiciada pelo regime fordista, que permitiu a sustentabilidade do sistema. Era preciso manter a relação capital-trabalho, mas dar conta de amparar a classe trabalhadora contra os infortúnios do trabalho, bem como protegê-la na velhice ou na inatividade decorrente de acidentes.

O alargamento das políticas sociais garantiu a expansão do consumo, tendo o fundo público papel relevante para própria manutenção do capitalismo, o que viabilizou o compromisso com o pleno emprego nos países centrais no período de 1945 a 1975. Mas com a crise do petróleo, na década de 1970, a Escola de Chicago, sob o comando de Friedman, passou a pregar firmemente o fim do Estado Providência. O período dos governos Thatcher e Reagan representou “a grande virada”, momento em que se consolidaram as políticas neoliberais e se fortaleceu a luta ideológica contra o Estado de Bem-Estar Social.

Ocorre que a desregulamentação e o desbloqueio dos sistemas financeiros por parte dos Estados-Nações levaram ao ressurgimento de um capital de aplicação financeira extremamente concentrado. Os lucros das indústrias não reinvestidos e as rendas não consumidas, concentrados em instituições especializadas (fundos de pensão, sociedades de seguro etc.) e mantidos fora da produção de bens e serviços, fizeram com que o capital portador de juros assumisse a centralidade das relações econômicas e sociais. Esse capital, que não é reinvestido na produção, impulsionou o mercado de títulos, inclusive em função da abertura das operações de empréstimos, que antes era restrita aos bancos. Os países do centro do sistema financeiro e o FMI pressionaram os países em desenvolvimento pela abertura e os diversos sistemas financeiros nacionais foram interconectados. (CHESNAIS, 2002)

A oferta de empréstimos para os países em desenvolvimento promoveu o surgimento de enormes dívidas públicas, que levaram a novos empréstimos com o objetivo de pagamento dos juros da dívida anterior e, conseqüentemente, às crises das dívidas, iniciada em 1982 no México. E

a receita passou a ser a adoção de políticas de austeridade, ampliando-se desregulamentação, privatização, terceirização, que aceleraram o processo de desindustrialização nos países emergentes e intensificando a acumulação financeira.

Segundo Maria de Mello Malta, o principal ponto para analisar as políticas de austeridade e seus impactos nos direitos sociais são os “novos extremismos” que marcam as sociedades em crise. E para compreender o pensamento conservador atual no Brasil é preciso buscar suas origens e história. Embora não conceitue, no texto ora citado, o que entende por pensamento conservador, a autora mencionada afirma que, no Brasil, de início ele se afastou do pensamento liberal tanto pelo seu traço nacionalista, muito característico de países cuja economia se desenvolveu a partir de um processo de colonização dependente, quanto pela necessidade de marcar governos fortes e centralizadores. A afirmação da referida autora pode parecer contraditória, considerando que o liberalismo está intimamente ligado a padrões conservadores de controle e ao patrimonialismo, mas sua análise é cirúrgica ao apontar o caminho trilhado a partir da consagração do neoliberalismo. (MALTA, 2019, prefácio)

Malta afirma que com a ascensão do neoliberalismo houve uma transformação no pensamento conservador brasileiro, que buscou sua adesão ao capital internacional para garantir simultaneamente crescimento econômico e estabilidade monetária. Para ela, houve uma aproximação entre os liberais e os conservadores a partir da transformação dos mercados financeiros mundiais e dos argumentos em defesa de um Estado que flexibilize o fluxo de capitais, valorizando a entrada de capitais internacionais. O país abriu mão da “formulação de um projeto de nação para construção de uma forma lucrativa de participação no mercado mundial”. (MALTA, 2019, prefácio)

Reportando-se a Wolfgang Streeck (2014), a autora afirma que há uma incompatibilidade estrutural entre capitalismo e democracia porque a lógica de acumulação e concentração de renda e riqueza é apartada de um movimento de distribuição. A Era de Ouro permitiu uma breve conciliação entre capitalismo e democracia em função do crescimento econômico, com melhoria da distribuição de renda e com real crescimento dos salários. Com as crises do petróleo – que, na verdade, correspondem à crise do próprio capitalismo – e a progressiva quebra das normas de Bretton Woods é o combate à inflação que vai permitir essa conciliação. O problema foi que, no final da década de 1990, o aumento da dívida pública também começou a preocupar o grande capital comprador de títulos públicos. É neste mo-

mento que se acentuam as políticas de austeridade fiscal. O Estado passa a vender suas propriedades para “sanar” suas dívidas seguindo o receituário do Consenso de Washington e abrindo os caminhos para a abertura dos sistemas financeiros da maior parte dos países e a complexificação do sistema de securitização e ressecuritização. (MALTA, 2019, prefácio)

O ciclo de endividamento dos países subdesenvolvidos está atrelado à expansão da crise de superprodução nos países centrais e seu deslocamento para os países subdesenvolvidos para gerar endividamento externo, convertido em dívida pública. O volume do capital que veio para o Brasil teve origem nos EUA fruto da crise do petróleo da década de 1970. Este ciclo de endividamento externo do Brasil permitiu uma fase inicial de expansão econômica, que logo entrou em declínio no início da década de 1980. A política de juros altos dos Estados Unidos e o fardo suportado pela União e pelas unidades federativas geraram grande impacto nas contas públicas e levaram a uma nova fase de endividamento público. Por sua vez, o Plano Real em 1994, que estabilizou a moeda, desestabilizou a economia e as contas públicas e comprometeu cada vez mais os serviços prestados pelo Estado. Abriu-se o caminho para as privatizações das empresas estatais e para a retirada progressiva de direitos. Portanto, o embrião do Estado de Bem Estar Social no Brasil introduzido com a CR/88 e seu sistema de seguridade social sequer foram gerados, posto que o referido sistema foi sendo progressivamente subfinanciado nos anos seguintes. (GOMES, 2020, p. 197-198)

2. A mercantilização dos serviços públicos

De acordo com Fernando José Pires de Sousa, passou-se a acusar a ampliação dos benefícios sociais e sua desmercantilização decorrente dos serviços públicos, universais e gratuitos de terem comprometido a capacidade de sustentação do regime do capital, sendo, então, o “Estado regular e provedor o grande vilão da crise econômica dos anos 1970”. Passou-se a travar uma guerra para reduzir encargos sociais e trabalhistas e para incentivar a mercantilização dos bens e serviços sociais. Os alvos principais passaram a ser os sistemas de saúde e previdência social. Buscou-se transferir do trabalho para o capital a centralidade da previdência. Privilegiar políticas de cunho econômico em detrimento de políticas sociais. E o Banco Mundial passou a recomendar a adoção do regime de capitalização da Previdência Social, substituindo o regime de repartição. (SOUSA, 2019, p. 212-213)

Nesse contexto, sobressalta o poder dos grandes acionistas, cujo objetivo não é o aumento da produção, mas o rendimento. Eles impõem pressão negativa sobre os salários e aumento de produtividade em busca de novas formas de rentabilidade. A acumulação financeira, portanto, modifica a relação capital-trabalho. E os próprios trabalhadores aposentados, beneficiários de fundos de pensão, que seguem a lógica de acionistas, passam a pressionar, sem que o saibam, pelo aumento da exploração dos antigos companheiros em prol de maior rentabilidade; pelo aumento do mais-valor.

Segundo Marx, o capital industrial é o único modo de existência do capital em que há criação de mais-valor. Durante o processo de trabalho, o valor dos meios de produção é transferido ao produto do trabalho e, assim, simplesmente conservado. Por outro lado, por meio de uma dada quantidade de trabalho, adiciona-se novo valor a tal produto. (MARX, 2019, p. 277-288)

Durante a panificação, por exemplo, o trabalhador transfere ao pão o valor dos meios de produção e, ainda, adiciona valor ao produto por meio do dispêndio de força de trabalho. Portanto, ao serem utilizados, os meios de produção não perdem seu valor de uso porque esse valor é transferido para o produto ganhando outro valor de uso. Se, por exemplo, o forno da padaria tiver 1000 dias de vida útil, durante o processo de trabalho realizado nesses 1000 dias ele transferiu ao pão, aos poucos, a cada dia, seu valor.

A capacidade de conservar valor e, ao mesmo tempo, acrescer valor é inerente à força de trabalho em ação. A todo momento ela cria um valor adicional. (MARX, 2019, p. 277-288)

Marx constata que o vendedor da força de trabalho, para a sua manutenção, precisa de certa quantidade de meios de subsistência. “Assim, o tempo de trabalho necessário à produção da força de trabalho corresponde ao tempo de trabalho necessário à produção desses meios de subsistência” (MARX, 2019, p. 245). Ele percebe que a jornada de trabalho é formada por uma parcela de trabalho necessário à garantia de todos os meios de subsistência e por uma porção excedente de trabalho, chamada mais-valor, apropriada pelo capitalista.

E, como afirma Pablo Biondi, citado por Júlia Lenzi Silva:

Muito longe de afastar o trabalho da cena capitalista, a financeiraização acentua o seu papel, pois dele exige uma carga de produto excedente muito maior. Exige-se da classe trabalha-

dora um sobretrabalho que possa abastecer tanto o lucro industrial quanto garantir a remuneração do capital financeiro (BIONDI, apud SILVA, 2019, p. 209)

A esfera financeira, assim, comanda a repartição social da riqueza produzida. Mas não há autonomia absoluta da esfera financeira, pois os capitais que nela transitam nasceram no setor produtivo, a partir da força de trabalho. As sociedades anônimas têm raízes no setor produtivo e, para valorizarem o capital portador de juros, atuam na organização da esfera produtiva buscando o aumento do mais-valor e o desenvolvimento tecnológico capaz de diminuir os postos de trabalho e ampliar o exército de reserva disponível. Os contratos de longo prazo, o investimento em qualificação profissional, são substituídos por contratos precários, temporários, de curta duração para atenderem a urgência dos investidores financeiros. A flexibilização trabalhista e a subcontratação, em nível internacional, de força de trabalho garantem o alto lucro dos acionistas. E, assim, conforme aponta Antunes (2018, p. 20-21), observa-se uma nova divisão internacional do trabalho, onde a indústria “limpa” prevalece no Norte e a indústria “suja” prevalece no Sul, embora o Norte invada o Sul, por meio das redes de empresas subcontratadas, que, pressionadas pelas células-mães para fornecimento de produtos e serviços com baixos preços, intensificam a exploração da mão de obra; e o Sul invada o Norte, como se observa da situação dos imigrantes, em situação irregular, que são relegados aos trabalhos precários e penosos. Houve, portanto, um movimento de diminuição do operariado industrial estável de base taylorista-fordista em diversos países, com o surgimento de novas modalidades de trabalhos precários. É nesse ambiente que se insere a Uberização – a contratação precária de trabalhadores por empresas detentoras de plataformas digitais que prestam os mais tradicionais serviços (transporte, entrega, limpeza, manicure e tantos outros), mas sem reconhecimento de direitos trabalhistas. Nesse ambiente, também, foram implementadas, no Brasil, as recentes reformas Trabalhista e Previdenciária e tem sido gestada a Reforma Administrativa.

3. As Reformas Trabalhista e Previdenciária

Os efeitos da Reforma Trabalhista já são claramente percebidos². Seus defensores repetiam o mantra de que era necessário flexibilizar a legislação trabalhista para gerar empregos. A flexibilização externa de entrada, com incentivo a formas atípicas de contratação – contrato de trabalho intermitente, autônomo exclusivo, contratação de trabalhador como pessoa jurídica, terceirização de atividade-fim, trabalho em tempo parcial – não promoveram a geração de emprego, como aventado, mas apenas a substituição de relações de emprego protegidas por postos de trabalho precários. A diminuição de benefícios não foi acompanhada do aumento dos níveis de emprego e a qualidade de trabalho que está sendo gerado é questionável. As principais alterações introduzidas pela Reforma Trabalhista contribuíram para a elevação da informalidade e das fraudes trabalhista, previdenciária e tributária. (FONSECA, 2019, prefácio)

Não se configurou a correlação positiva entre diminuição de direitos e aumento de empregos formais, conforme defendido pela Teoria Econômica Ortodoxa há mais de um século, revelando que as modificações legislativas tiveram o objetivo central de aumento de lucro das empresas às custas da classe que vive do trabalho. Em regra, a concentração de riqueza se elevou, a taxa de crescimento é lenta e o desemprego aumentou. E o consumo dos beneficiários da acumulação financeira nunca se igualará à parte da demanda impedida pelo desemprego em massa. (FONSECA, 2019, prefácio)

Por sua vez, no que se refere à Reforma da Previdência, como lembra Júlia Lenzi Silva, a Previdência Social é um instrumento de reprodução da força de trabalho possuindo, entre outras, a função de apaziguar a luta de classes e garantir as condições para a continuidade da venda da força de trabalho. Mas, na atualidade, sobressalta a função de garantir, também, alta rentabilidade ao capital portador de juros. Deve-se, portanto, olhar para a questão previdenciária com foco na relação capital-trabalho, ciente de que o Estado nada mais é do que “a forma política do modo de produção capitalista”. O Estado garante estabilidade para a estrutura jurídica, mas

² O livro “Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e realidade” traz uma série de artigos que analisam os efeitos da Reforma Trabalhista e apontam para as conclusões aqui expostas. KREIN, José Dari; OLIVEIRA, Roberto Vêras de; FILGUEIRAS, Vítor Araújo (Orgs.). Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e realidade. Campinas, SP: Curt Ni-muendajú, 2019.

suas premissas não são de autoria estatal, pois elas são criadas a partir das relações sociais no modo de produção capitalista. (SILVA, 2019, p. 39-42)

Sendo a forma jurídica uma forma social específica do modo de produção capitalista, a forma jurídica previdenciária pode abarcar maior ou menor conteúdo relacionado com a proteção social, a depender das necessidades e anseios do modo de produção capitalista e da intensidade das lutas de classe (SILVA, 2019, p. 91-92)

No momento em que o capital percebe que, mesmo já havendo destinação de recursos do fundo público para a remuneração do capital portador de juros via títulos públicos, ainda há um grande montante que fica na seara pública destinado à previdência social, os fundos de pensão aparecem para capturar esse montante. Portanto, a lógica da repartição é suplantada pela lógica da capitalização e a esfera pública é gradualmente abandonada em prol da esfera privada.

Sousa (2019, p. 215-217) afirma que o sistema de repartição se fundamenta no princípio da solidariedade intergeracional, pois a arrecadação dos trabalhadores e trabalhadoras em atividade garantem o pagamento de benefícios aos que já foram contribuintes um dia e se encontram inativos. O sistema de capitalização, por sua vez, elimina tal princípio ao colocar nas costas de cada cidadão a responsabilidade pela sua própria aposentadoria, ao gerirem sua aplicação financeira. O benefício passa a depender do salário, do montante de contribuição, do rendimento da aplicação financeira e do desempenho da economia. No que se refere aos riscos sociais, é evidente que o regime de capitalização é profundamente desfavorável. Primeiro porque aprofunda o “dualismo social” ao diferenciar os que podem abrir uma conta individual de poupança e os que não têm renda suficiente para tal, impossibilitando a estes últimos o direito à aposentadoria e pressionando ainda mais os gastos públicos em assistência. Além disso, o sistema tributário brasileiro, pelo seu caráter regressivo, sobrecarrega os mais pobres, que não têm condições de se beneficiar da previdência, apesar de contribuírem, por meio de impostos indiretos, para o custeio da sua própria assistência pelo poder público.

Os aposentados agora se apresentam como proprietários de capitais fictícios que buscam, com a aposentadoria, o recebimento de juros e dividendos, o que faz obscurecer a luta de classes, pois todos se tornam capitalistas. Ou seja, o capitalismo depende da reprodução da vida dos trabalhadores e, para isso, presta-se a forma jurídica previdenciária. Mas a forma jurídica previdenciária, que acolhe o sujeito de direito previdenciária-

rio, transforma esse sujeito/trabalhador no próprio capitalista, que segue a lógica do individualismo. (SILVA, 2019, p. 247-251)

Para tanto, foi construído um discurso voltado a convencer as sociedades de que não existiria outro percurso para a garantia de uma velhice protegida financeiramente se não fossem implementadas mudanças estruturais nos sistemas de aposentadorias e pensões. Os argumentos amplamente difundidos, com auxílio da grande mídia, no sentido de que a crise da previdência social tem origem no envelhecimento da população (em função da longevidade) e na crise fiscal do estado, supostamente decorrente da ampliação de direitos sociais, não se sustentam. Tais argumentos não justificam a reforma estrutural que privilegia a capitalização em detrimento da repartição. Trata-se, tão somente, de uma clara opção por privilegiar os interesses dos grandes investidores financeiros; das grandes corporações financeiras. (SOUSA, 2019, p. 211)

Várias reformas na Previdência Social brasileira foram implementadas desde a Constituição de 1988, fazendo letra morta do Estado do Bem-Estar Social sonhado pelo Constituinte, sendo que a reforma de Bolsonaro buscou a privatização praticamente total da previdência social brasileira, impulsionada por interesses liberais que preceituam o desmonte dos direitos trabalhistas, previdenciários e de saúde pública. Ao final, o mercado financeiro seria amplamente favorecido pela adoção do regime de capitalização.

Tornou-se, então, mais difícil a realização da antiga função da previdência ligada à reprodução da força de trabalho, já que foram criados maiores entraves para a obtenção da aposentadoria e foram rebaixados seus valores. O processo de “privatização da previdência social” como processo de conformação da forma jurídica previdenciária às novas necessidades da acumulação capitalista”, revela a impossibilidade de a previdência social, no atual estágio do capitalismo financeiro, assegurar proteção social, ou seja, “os bens e serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades humanas, sejam elas do estômago ou da fantasia” (SILVA, 2019, p. 245)

Em virtude do alto custo de transição do sistema de repartição para o sistema de capitalização, em geral, os países desenvolvidos decidiram implementar as chamadas Reformas Paramétricas, que não substituem completamente um sistema pelo outro. Optaram por criar sistemas mistos ou simplesmente modificar parâmetros do sistema de previdência, geralmente por meio do prolongamento da vida ativa, da troca do fator tempo de serviço/contribuição pelo fator idade, e do aumento das contribuições tanto da classe que vive do trabalho quanto do patronato. (SOUSA, 2019, p. 217)

Muitos outros países, no entanto, a exemplo do Chile, seguiram o receituário aqui analisado e promoveram consequências sofríveis para trabalhadores da ativa e aposentados. Sousa (2019, p. 223) cita estudo da Organização Internacional do Trabalho que revelou que, de 30 experiências com Reformas Previdenciárias nos moldes analisados no presente artigo, 18 fracassaram e as restantes estão comprometidas, deixando desamparados milhões de idosos, o que forçou estes países a buscarem o caminho da reestatização da previdência, reintroduzindo o regime de repartição simples.

Da mesma forma, aponta Gomes (2020, p. 200) que o setor privado vive uma crise prolongada em decorrência do aprofundamento da crise capitalista, onde fundos de pensão perderam R\$ 70 bilhões. O autor dá o exemplo dos trabalhadores dos Correios, que estão retirando 27% a mais de seus salários para compor todas as perdas que foram causadas. O fundo de pensão da Petrobras, Petros, por seu turno, perdeu 28 bilhões de reais. Nesse caso, a empresa vai pagar R\$ 14 bilhões, oriundos do fundo público, e o trabalhadores os outros R\$ 14 bilhões. Na verdade, o que se observa é a falência dos principais fundos de pensão, que já existiam anteriormente, a exemplo do Capemi. A questão que fica é, então, qual será o destino do Funpresp?

A Reforma da Previdência não é capaz de resolver os problemas econômicos do país, uma vez que ela não é a causa da crise, sendo “muito mais vítima do que vilã, pois ela resulta mesmo é do processo de exclusão social, de precarização do mercado de trabalho e das injustas distribuições de renda e patrimônio”. (SOUSA, 2019, p. 211)

Conclusão

Os interesses das finanças têm prevalecido sobre os mais elementares direitos: trabalho, previdência, saúde, assistência social, direito à convivência familiar e comunitária. É a “ditadura dos mercados financeiros” insaciáveis, que tornam descartáveis a mulher e o homem trabalhadores. Não há saída possível para a crise que assola o planeta, em especial nas economias periféricas, dentro desse sistema. Para além de um sistema econômico ou um modo de produção, o capitalismo é uma forma de dominação social, que se desenvolveu com a subjugação de negros e negras, de indígenas... para além da exploração de homens, mulheres e crianças trabalhadoras.

A relação entre capital e trabalho não é uma relação histórico-natural, mas é essa naturalidade que o capitalismo quer fazer transparecer.

Ele demanda o desenvolvimento de uma classe que vive do trabalho que reconheça o funcionamento do modo de produção capitalista como leis naturais. Como, então, soltar as algemas invisíveis do capitalismo e alcançar a emancipação social?

É certo que a emancipação não virá no bojo do sistema capitalista porque a exploração, a mais-valia, é imanente ao processo de produção nele prevalente; um processo em que a desigualdade entre os que compram a força de trabalho e os que a vendem pode ser minorada, mas não superada; um processo, o que é mais grave, forjado na existência de um exército de reserva desempregado sempre disponível à exploração; um processo alienante quer em função da transformação do homem e da mulher em máquina, como bem retratado com o modelo taylorista-fordista, quer em função da captura de sua subjetividade tão sobressaltada a partir do modelo toyotista de gestão. Portanto, é preciso ter em comum e como pauta prevaemente dos movimentos sociais, o enfrentamento do modo de produção capitalista e a libertação da força de trabalho frente ao capital.

Mas a racionalidade neoliberal não permite que se busquem soluções diferentes. A intensidade da crise de 2008 foi sem precedentes, mas ela não implicou em mudanças de rumo. A receita manteve-se inalterada: mais austeridade. As políticas neoliberais seguem sempre beneficiando o processo de acumulação financeira, mercantilizandando a saúde, a previdência e a própria vida da população.

Referências Bibliográficas

ANTUNES, Ricardo. **O Privilégio da Servidão**: o Novo Proletariado de Serviços na Era Digital. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

CHESNAIS, François. **A Teoria do Regime de Acumulação Financeirizado**: conteúdo, alcance e interrogações. In: *Economia e Sociedade*, v. 11, n 1, p. 1-44, jan/jun. 2002.

FONSECA, Vanessa Patriota da. Prefácio. In: **Reforma Trabalhista no Brasil**: promessas e realidade. KREIN, José Dari; OLIVEIRA, Roberto Vêras; FILGUEIRAS, Vítor Araújo (Org.). Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2019.

GOMES, José Menezes. Crise Fiscal, Dívida Pública e a Privatização da Seguridade Social. In: CHIMURIS, Ramiro; MENEZES, José; LIBRETTOS, Daniel (Orgs.). **Las deudas abiertas de América Latina**. Napoli: La Città del Sole, 2020, vol 2, p. 193-201.

MALTA, Maria de Mello. Prefácio. In: MELLO, Lawrence Estivalet de; CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio Peres (Orgs.). **Políticas de Austeridade e Ataque aos Direitos Sociais: Agenda Liberal Conservadora para Novos Espaços de Sobreacumulação**. Curitiba: Kaygangue Ltda, 2019, prefácio.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2019.

SILVA, Júlia Lenzi. **Para uma crítica além da universalidade: forma jurídica e previdência social no Brasil**. Tese de Doutorado, 2019. Disponível em https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-28082020-030856/publico/9593562_Tese_Parcial.pdf. Acesso em 10 out 2020.

SOUSA, Fernando José Pires de. Nova (Im)previdência sob o Domínio das Corporações Financeiras. In: MELLO, Lawrence Estivalet de; CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio Peres (Orgs.). **Políticas de Austeridade e Ataque aos Direitos Sociais: Agenda Liberal Conservadora para Novos Espaços de Sobreacumulação**. Curitiba: Kaygangue Ltda, 2019, 210-229.

Direito e Economia: uma questão ideológica? Constituição econômica e neoliberalismo

Law and Economics: an ideological question? Economic constitution and neoliberalismo

Antônio Gomes de Vasconcelos¹

¹ Mestre e doutor em Direito Constitucional. Professor da Faculdade de Direito da UFMG. Coordenador do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça – PRUNART-UFMG. Desembargador do TRT-MG.

Resumo: O presente ensaio protagoniza uma aproximação entre o Direito e a Economia na perspectiva das diretrizes constitucionais que regem a ordem econômica e financeira. Aceita como premissas epistemológicas complementares da ciência clássica os princípios da *razão dialógica* e da *complexidade* e, em consequência, que as teorias e práticas jurídico-político-econômicas são resultado de escolhas metacientíficas. Entretanto, tais escolhas somente se legitimam se são compatíveis com os princípios, valores e objetivos constitucionais e se são aptas a realizar os objetivos fundamentais do Estado. Toma como elemento empírico de análise o colonialismo econômico, o uso estratégico do endividamento público e o fenômeno da “financeirização” da economia, com breve abordagem do caso brasileiro. Refuta o realismo jurídico mediante o reconhecimento da função diretiva da Constituição, alertando para o fato de que a desconstrução das instituições sociais legitimadoras do capitalismo democrático é medida incompatível com o objetivo constitucional fundamental do Estado brasileiro de garantir e promover o desenvolvimento sustentável. Afirma, enfim, o compromisso constitucional dos juristas, teóricos e de ofício com a escolha de teorias jurídicas e econômicas tendentes à transformação da realidade, no sentido da realização do projeto de sociedade inscrito na Constituição da República.

Palavras-chave: Direito e Economia - Constituição econômica - dívida pública - colonialismo - políticas públicas - política econômica - neoliberalismo - financeirização da economia.

Abstract: This essay glimpses an approximation between Law and Economics from the perspective of the constitutional guidelines that regulate the economic and financial order. It accepts as epistemological premises complementary to those of classical science the principles of dialogic reason and complexity and, consequently, recognizes that legal-political-economic theories and practices are the result of meta-scientific choices. However, such choices are only legitimate if they are compatible with the constitutional principles, values and objectives and if they are capable of achieving the fundamental objectives of the State. It takes as an empirical element of analysis and focuses on economic colonialism, the strategic use of public indebtedness and the phenomenon of “financialization” of the economy, with a brief approach to the Brazilian case. It refutes legal realism by recognizing the Constitution’s directive function, alerting to the fact that the deconstruction of the social institutions that legitimate democratic capitalism is incompatible with the Brazilian state’s fundamental constitutional objective of guaranteeing and promoting sustainable development. Finally, it affirms the constitutional commitment of jurists, theorists and professionals, with the choice of legal and economic theories aimed at transforming reality towards the realization of the project of society inscribed in the Constitution of the Republic.

Keywords: Law and Economy - Economic constitution - public debt - colonialism - public policies - economic policy - neoliberalism - financialization of the economy.

Introdução

Desde que a filosofia da ciência reconheceu a insuficiência do método científico clássico para dar conta da complexidade da realidade e das promessas da modernidade abdicou-se da ideia mítica da neutralidade da ciência. Na base de toda ciência há um espaço discricionário de escolha

entre alternativas teóricas e empíricas tomadas como ponto de partida por parte do cientista direcionado por suas crenças, valores e ideologia. Contudo, a sanha desconstrutiva engendrada pela ideologia neoliberal segue, convenientemente, encouraçada num aparente objetivismo, neutralismo e determinismo econômico, na qual a fragmentação do objeto dispensa responsabilidades interdisciplinares². Trata-se de uma estratégia economista de captura do direito e da política em *favor* de um projeto inconstitucional de sociedade³. Na base de toda teoria jurídica ou econômica tem lugar a pergunta sobre quais valores sustentam a ideologia determinante das escolhas epistemológicas a ela subjacentes. No campo da economia, por exemplo, essas escolhas estão encobertas sob uma aparente obscuridade e sofisticação⁴ que levaram não especialistas a aceitarem inquestionavelmente o “consenso dos profissionais”.

As convicções epistemológicas que orientam o presente artigo são as seguintes: a) não há ciência neutra; b) na base de toda ciência há um espaço de escolha entre alternativas teóricas e empíricas tomadas como ponto de partida por parte do cientista; c) tais escolhas são direcionadas por suas crenças, sua cosmovisão e por seus valores e preferências ideológicas. Tais convicções decorrem da constatação de que o objetivismo, a neutralidade, o determinismo e a fragmentação do objeto constitutivos da metodologia da ciência moderna foram insuficientes para dar conta da realidade e das promessas da modernidade⁵.

Observe-se, desde já, que a economia talvez tenha sido a mais bem sucedida das ciências humanas, na medida em que se pretendeu aplicá-la a tudo (“imperialismo econômico”) para que suas teorias e ideologias viessem a se apropriar do político, do social, do ecológico e de tudo enfim, a partir de implícitos juízos de valor moral e político, em nome de uma suposta neutralidade. Ocorre que há uma multiplicidade de teorias econômicas, cada qual enfatizando diferentes aspectos da realidade e presumindo

² Cf. dentre outros: KUHN, 2003; PRIGOGINE, 1996; POPPER, 1972; LATOUR, 2000; MORIN, 2003.

³ Tem-se por pressuposto que o projeto de sociedade inscrito na Constituição submete e condiciona a economia e a política, em contraste com projeto neoliberal de sociedade.

⁴ CHANG, Ha-Joon. **Economia**: modo de usar. São Paulo: Portfolio, 2015.

⁵ A busca da objetividade e a fragmentação do objeto, ainda que indesprezíveis, somente se sustentam do ponto de vista metodológico, situando-se, para além disso, no âmbito de questões cruciais da filosofia da ciência. (Cf. ilustrativamente: KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2003; PRIGOGINE, Ilya. **O fim das certezas**. São Paulo: Unesp, 1996; POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 1972; LATOUR, Bruno. **Ciência em ação**. São Paulo: Unesp, 2000.

a existência de uma resposta correta para tudo que concorre entre si na disputa pela preferência da ideologia política hegemônica. Foi assim que a economia prestou grande contribuição à consolidação do imperialismo econômico global em nome de uma suposta neutralidade dissimuladora de juízos de valor moral e político implícitos⁶. O economista Há-Joon Chang, com a credibilidade científica que lhe é devotada, alerta que a economia não pode ser vista como um campo hermético acessível exclusivamente aos economistas. E, ainda, que 95% do campo do conhecimento constituiu-se como bom senso, “feito de modo a parecer difícil pelo uso do jargão e da matemática” fato que faz com que as pessoas se desinteressem por ela e acreditem que “há apenas uma resposta certa para tudo”⁷.

Joseph Stiglitz⁸ explicita que a “desigualdade tem sido uma escolha” e que a escolha neoliberal é resultado de uma onda de mudanças ideológicas, institucionais e jurídicas deliberadas e destinadas a reconfigurar o mercado a partir da eliminação de restrições impostas à economia pela regulamentação. Essa liberalização foi compreendida e justificada como condição para a prosperidade econômica e o estímulo à poupança e aos investimentos privados (em lugar dos públicos), por meio da redução dos impostos sobre as principais rendas e do estímulo para que as pessoas trabalhassem mediante cortes de gastos com assistência social. A revitalização da sociedade viria do afastamento do governo da economia (do intervencionismo), da criatividade do mercado e da engenhosidade do setor financeiro.

A compreensão de Stiglitz acerca do atual cenário, a partir de uma análise do sistema financeiro, coincide com a perspectiva do Banco Mundial no tocante à necessidade de promover o enquadramento do sistema financeiro em direção a uma política de desenvolvimento sustentável, uma vez que

[...] o setor financeiro mudou de sua função essencial de alocar capital para usos produtivos e passou para atividades predatórias de busca de renda. Além de provocar a crise financeira de 2008, essas atividades retardaram o crescimento, aumentaram o risco de crises futuras e transferiram a renda

⁶ DOWBOR, Ladislav. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, *passim*.

⁷ CHANG, Ha-Joon. **Economia: modo de usar**. São Paulo: Portfolio, 2015, *passim*.

⁸ Economista ganhador do Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel. Foi o criador da “teoria dos mercados com informações assimétricas” e vice-presidente sênior e economista chefe do Banco Mundial.

de baixo para o topo, aumentando a desigualdade. A desregulamentação generalizada e a negligência regulamentar, começando nos anos 1970 e continuando até o início dos anos 2000, permitiram o crescimento imprudente e a má conduta no setor financeiro dos Estados Unidos. Rendas crescentes dos 1% mais altos surgem dos enormes e injustificados lucros e bônus coletados no setor financeiro e derivados, em grande parte, das atividades de desperdício e de exploração (tradução livre).⁹

George Soros,¹⁰ concluiu que “a atual situação é frágil e insustentável”, em razão não só do livre comércio de bens e serviços, mas também do livre movimento de capitais de forma ainda mais intensa que os primeiros. “Os mercados financeiros são intrinsecamente instáveis e há necessidades sociais que não são atendidas pela completa liberação das forças do mercado”.¹¹ Isso porque “os mercados financeiros globais estão amplamente fora do controle das autoridades nacionais e internacionais”¹². O autor classifica como “fundamentalismo de mercado” a crença dos formuladores de políticas econômicas na autocorreção do mercado e no fato de que a economia global pode prosperar sem uma sociedade global e que busca “abolir o processo decisório coletivo e impor a supremacia dos valores de mercado sobre todos os valores políticos e sociais”.¹³ Isso dissente da suposta existência de um *sistema capitalista global*, em que os mercados financeiros desempenham um papel decisivo em relação à “sorte” de cada país, de modo a assegurar-lhe a necessária estabilidade econômica e financeira. As taxas de juros e de câmbio e os preços das ações estão intrinsecamente inter-relacionados, razão pela qual os mercados financeiros instáveis, desregulados e alheios às políticas econômicas mais convenientes a um desenvolvimento sustentável e a questões relativas à distribuição da riqueza e à democracia, têm influência decisiva nas condições econômicas. Com franqueza inusitada em relação àqueles que “vivem do mercado”, o

⁹ STIGLITZ, Joseph E. **Rewriting the rules of the american economy** – an agenda for growth and shared prosperity. New York: Roosevelt Institute, 2015, p. 22.

¹⁰ Um dos mais destacados especuladores do mercado financeiro internacional e autor de “A crise do capitalismo” (1998), acumulou grande fortuna por intermédio de fundo de investimentos internacional (Soros Found Management). Por isso, suas críticas ao sistema financeiro e preocupações com o destino da economia financeirizada e da democracia devem ser consideradas de forma insuspeita.

¹¹ SOROS, George. **A crise do capitalismo** – as ameaças aos valores democráticos: as soluções para o capitalismo global, p. 22.

¹² *Id. Ibid.*

¹³ SOROS, op. cit. p. 31.

autor expende profunda crítica à economia tal como ela foi compreendida pelo “fundamentalismo de mercado”:

O prestígio atribuído aos economistas modernos, sobretudo na política e nos mercados financeiros, mostra que os alquimistas medievais direcionaram sua atenção para o alvo errado. Os metais básicos não se transformam em ouro por encantamento, mas as pessoas podem enriquecer no mercado financeiro e se transformar em políticos poderosos proclamando falsas teorias ou profecias autorrealizáveis. Além disso, as chances de êxito aumentam se conseguirem apresentar-se a si mesmos sob a aura científica.¹⁴

Acresce que o sistema capitalista global é amplamente favorável ao capital financeiro que por ter ampla “liberdade de selecionar e escolher para onde ir”, é fator determinante para o rápido crescimento dos mercados financeiros globais. Assim, o sistema suga e bombeia dinheiro de forma vigorosa com a abertura dos mercados financeiros. De enorme gravidade é a denúncia de que os balanços patrimoniais dos bancos não contam toda a verdade: operações com *swaps*, futuros e derivativos, entre si e com os clientes, cujos mercados são muito grandes:

Os valores subjacentes (a tais operações) são múltiplos em grandes proporções do capital empregado no negócio. Essas transações constituem uma cadeia em forma de margarida, com muitos intermediários, cada qual com obrigações em relação aos demais, sem saber quem são os outros participantes.¹⁵

A hegemonia político-econômica do *fundamentalismo de mercado* “produziria o caos e poderia acarretar a queda do sistema capitalista global”. Por isso, “o capitalismo necessita da democracia como contrapeso”.¹⁶

Noutro sentido, Streeck sustenta que a situação normal do capitalismo democrático não é aquela experienciada no período de grande crescimento econômico e de pleno emprego nos trinta anos que antecederam a “crise do petróleo” (1946-1975). Verifica-se, contemporaneamente, uma acelerada corrosão da democracia pela economia neoliberal caracterizada por uma sucessão de crises governada por um conflito endêmico entre os

¹⁴ SOROS, op. cit. p. 73.

¹⁵ SOROS, op. cit. p. 15.

¹⁶ SOROS, op. cit. p. 30.

mercados capitalistas e a política democrática¹⁷. Esse modelo econômico sintetiza-se na fórmula DLP: desregulação da economia, liberalização do comércio e da indústria e privatização de empresas estatais¹⁸. Os desdobramentos se configuram em políticas de cortes maciços de impostos, controle da inflação, redução de serviços sociais e de programas de bem-estar (para o controle da inflação, por meio de políticas monetárias centradas na manipulação das taxas de juros por bancos centrais independentes, mesmo com o risco de desemprego), *downsizing* do governo, desregulamentação e liberalização dos fluxos financeiros e do comércio global, debilitação dos sindicatos, extinção e flexibilização de direitos trabalhistas, substituições de instituições de proteção social por instituições políticas, *think tanks*, limitação do gasto com políticas públicas distributivas e práticas destinadas à reprodução do paradigma neoliberal.

As premissas e os “valores” que orientam esse modelo econômico revelam forte tensão entre o princípio democrático do Estado Constitucional Democrático de Direito e o sistema econômico, com a prevalência do sistema econômico sobre o sistema político e a redução do Direito à função de garantir a propriedade, a força vinculante dos contratos, os direitos e liberdades individuais com o comprometimento do projeto socioeconômico do constitucionalismo contemporâneo. Eis o desafio dos juristas teóricos e de ofício diante do “direito neoliberal” e do direito erigido a partir dos princípios e valores do Estado Constitucional Democrático de Direito comprometido com os princípios e valores deste modelo de Estado e com a realização do projeto de sociedade inscrito na Constituição.

A economia não pode ser um fim em si mesma e as escolhas situadas na base das políticas econômicas somente se legitimam quando direcionadas por princípios e regras da “constituição econômica, aspecto em que estão sujeitas a controle de constitucionalidade, uma vez que a Constituição confere ao Direito uma função transformadora da ordem econômica, para conformá-la ao interesse social”.¹⁹

¹⁷ STREECK, Wolfgang. **Como terminará el capitalismo?** Madrid: Tracantes de sueños, 2017, pp. 98-121.

¹⁸ STEGER, Manfred B.; ROY, Ravi K. **Neoliberalism – a very short introduction**. New York: Oxford University Press, 2010, p. 14.

¹⁹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2001 p. 226-227. Cf. também BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005; MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição**, Faculdade de Direito - separata do Boletim de Ciências Econômicas, vol. XVII, Coimbra, 1974.

1. A razão e a vontade no Direito e na Economia

A partir de uma visão elementar, vislumbram-se duas grandes vertentes globais que buscam a hegemonia no direcionamento da sociedade. A visão neoliberal assume a ideia básica de que a competitividade elevada ao paroxismo e o empreendedorismo individual seletivo dependente da sorte e competência de cada indivíduo deverão ser os motores da sociedade, num regime de livre mercado, com a mínima interferência das instituições. O papel das instituições, inclusive do poder judiciário, está dirigido para melhorar o funcionamento dos mercados, segurança jurídica e previsibilidade. Aqui, dentre outros aspectos, o que é importante é a proteção aos direitos de propriedade e a garantia do cumprimento dos contratos. O novo constitucionalismo humanista (neoconstitucionalismo) prioriza os direitos humanos e sociais fundamentais inscrevendo-os na constituição, na qual princípios e não apenas regras são reconhecidos como norma. Aqui o direito, a política e a economia (poder judiciário) têm uma função transformadora a apontar para o futuro, no sentido da realização do projeto constitucional da sociedade. A segurança jurídica e a previsibilidade aqui estão, não na estabilidade e na uniformidade, mas na garantia e na efetividade dos direitos²⁰.

As tensões resultantes do cotejo entre teorias econômicas se reproduzem no campo jurídico, de tal modo que se pode falar em um direito compreendido na perspectiva neoliberal e um direito fundado na perspectiva do constitucionalismo do Estado Constitucional Democrático de Direito, em que a economia é regida por uma “constituição econômica”, e, por isso, compreendida na perspectiva da economia política. Eis o campo em que o jurista assume um lugar de destaque, assumindo, implícita ou explicitamente, um posicionamento.

Um dilema está posto diante dos atores políticos, dos juristas e dos economistas: a escolha entre a ideologia²¹ constitucional e a ideologia dos mercados como ponto de partida de sua ciência de sua prática.

²⁰ GARAVITO, César A. Rodríguez. **La globalización del Estado de derecho**: el neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2008, pp. 18 e ss.

²¹ Compreenda-se “ideologia” como “um conjunto de crenças orientadas para a ação”. EAGLETON, Terry. **Ideologia**. São Paulo: Unesp, 1997, p. 15.

2. A imprescindibilidade do argumento econômico na formulação jurídica: a questão do endividamento público

Nesse passo, torna-se indispensável a apreensão pelos juristas teóricos e de ofício “dos diversos tipos de argumentos econômicos e [para que] desenvolva(m) a faculdade crítica de julgar qual argumento faz mais sentido numa dada circunstância econômica”, conforme as escolhas que fizerem na conjugação entre razão e vontade que se situa na base de toda decisão²² diante de questões como: com que tipo de argumento jurídico-constitucional se tem aceito a restrição seletiva de despesas públicas em que quase 50% por cento do orçamento público federal seja destinado a gastos - ilimitados e não sujeitos ao teto constitucional instituído pela Emenda Constitucional 95²³, com o custeio do serviço da dívida pública, em sacrifício dos gastos com políticas públicas destinadas a garantir a efetividade dos direitos sociais fundamentais dos cidadãos, estes, por sua vez, sujeitos àquele teto?

A questão do endividamento público convida a uma visão ilustrativa do dilema “científico-ideológico” defrontado pelos juristas, economistas, formuladores de políticas econômicas e decisores comprometidos com a ideologia constitucional, a responder a indagações desse jaez conjugando articular “razão” (direito posto) e vontade (poder político) com os fundamentos, princípios e valores do Estado Constitucional Democrático de Direito.

A função do endividamento público na “economia neoliberal” distingue-se frontalmente de sua função constitucional. Na primeira constitui-se como mecanismo de dependência econômica dos estados nacionais em relação às forças econômicas globais não sujeitas a qualquer controle de legitimação, bem como de sucção de capital produtivo da economia real pelo sistema da finança, convertendo-o em capital especulativo e improdutivo e, por consequência, em severo obstáculo ao desenvolvimento econômico e social. Na segunda, instrumento de promoção do desenvolvimento em conformidade com os fundamentos constitucionais da ordem econômica e financeira.

²² ROIG, Francisco Javier Ansuátegui. **Razón y voluntad en el estado de derecho**. Madrid: Dinkinson, 2013, *passim*.

²³ FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública**. Brasília: Inove Editora, 2013, p. 119.

A despeito de se constituir tema político-econômico estratégico, a disposição constitucional transitória, constante do art. 26, dos ADCT que, em 1988, estabeleceu o prazo de 120 dias para a realização de exame analítico e perícia dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. A prevalência da *vontade* política sobre a *razão* jurídico-constitucional está na base da omissão que a tem conduzido à caducidade.

Se a inércia dos poderes públicos quanto ao cumprimento da indigitada norma constitucional põe em xeque a legitimidade do endividamento público, considerado excessivo e onerado pelo “gasto” público, é exatamente o endividamento público a justificativamente proeminente para o conjunto de reformas e cortes orçamentários destinados à execução de políticas públicas de estado voltadas para a dar efetividade aos direitos sociais fundamentais assegurados na Constituição.

O Novo Regime Fiscal instituído pela EC 95/2016, que se concentrou no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade da União, ao estabelecer limites individualizados para as despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual (teto para os gastos públicos), construiu, por via oblíqua e sem o confronto político da derrogação dos direitos sociais fundamentais, o alicerce para a desconstrução generalizada dos pilares de proteção social de garantia dos direitos sociais fundamentais em todas as áreas. Por outro lado, as reformas previdenciária e trabalhista, sob o argumento econômico insustentável de que os direitos dos trabalhadores são os responsáveis pela crise e pela estagnação econômica, retirou da proteção legal inúmeros direitos assegurados aos trabalhadores brasileiros e dificultou o acesso destes trabalhadores à justiça do trabalho para reclamá-los, impondo aos trabalhadores riscos de ser apenado com custos insuportáveis decorrentes dos riscos do processo. A reforma trabalhista comprimiu os direitos dos trabalhadores em múltiplas frentes: a) revogou e restringiu direitos; b) dificultou o acesso à Justiça do Trabalho; c) quebrou a espinha dorsal da parte atuante do sindicalismo brasileiro em mão dupla: ao retirá-lhes abruptamente a contribuição sindical obrigatória e simultaneamente atribuir-lhes a responsabilidade pela prevalência da negociação coletiva sobre a legislação trabalhista e áreas relevantes da proteção trabalhista; e) por intermédio da estratégia do teto de gastos e por via oblíqua encolheu fortemente a estrutura administrativa e operacional das instituições de proteção trabalhista, com a redução do orçamento público destinado à manutenção dos serviços judiciários, da fiscalização das condições de trabalho e do cumprimento da legislação trabalhista (tripé Justiça do Trabalho, Ministério do Trabalho que aliás foi transformado em secretaria do trabalho

vinculada ao Ministério da Economia e o Ministério Público do Trabalho). Estas instituições fazem o que podem, mas desestruturadas, tornam-se impotentes para atender a demanda social e para cumprir de modo efetivo e amplo suas missões institucionais.

3. O Endividamento público como instrumento de elisão da soberania: “neocolonialismo financeiro” (?)

O ponto de inflexão das políticas econômicas desenvolvimentistas corresponde à substituição de políticas macroeconômicas keynesianas de estabilização e reajustes salariais, mediante a emissão de moeda e inflação, por políticas de combate à inflação e elevação das taxas de juros. Isso reduziu a previsibilidade da economia e gerou novos desequilíbrios. A redução da inflação não implicou a redução das taxas de juros, porque no cenário de queda inflacionária a manutenção das taxas de juros nominais se transformou em elevação das taxas de juros reais. O desaquecimento da economia comprometeu o desenvolvimento – objetivo fundamental da república brasileira, significou a redução dos salários e o aumento da dívida pública. Em consequência, a debilitação do mercado interno, patrimônio nacional e motor do desenvolvimento cultural e socioeconômico, do bem-estar da população e da autonomia tecnológica do País.²⁴

Toussaint, Chang e Dowbor concordam que a abertura dos fluxos de capitais promovida pela economia liberal sob o argumento de que o desenvolvimento depende de investidores externos não se sustenta e que não é evidente que tais investidores estejam preocupados com as políticas de desenvolvimento destes países. Esses capitais significaram perda do controle nacional sobre o aparato produtivo e agravamento da vulnerabilidade da economia interna, dado o caráter especulativo e fortemente volátil desses capitais. Não é por outra razão que Michael Hudson dedica a obra *Como parasitas financeiros e a dívida destroem a economia global* ao exame desta questão.

As duas fontes de financiamento das despesas estatais são: os impostos e o endividamento.²⁵ Análise sistêmica e articulada de ambas revela que a ênfase em uma ou em outra depende de políticas públicas sustentadas em teorias e de políticas econômicas cujas premissas atendem a pressupostos da “constituição econômica” ou a pressupostos de “mercado”.

²⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: DF: Senado, 1998, art. 219.

²⁵ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**, Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 527.

Indispensável, portanto, uma avaliação crítica de tais políticas, o que aqui se propõe apenas de modo embrionário e elementar, com o fito de descortinar a importância acadêmico-científico da temática a partir da perspectiva constitucional.

O exorbitante endividamento dos Estados devedores é indissociável da desnacionalização, da financeirização da economia e da assunção do domínio da economia global pelas grandes corporações econômico-financeiras, controladas por organizações, e por *stakeholders* representativos dos interesses hegemônicos do sistema financeiro mundial, controlado pelos grandes bancos internacionais.

A liberalização e a desregulação do sistema financeiro constituíram um enorme contributo para o agravamento do endividamento público, na medida em que o exponencial *déficit* resultante da quebra dos bancos foi coberto com recursos públicos e por exigência das instituições representativas dos interesses do sistema bancário.²⁶

Ora, a adoção de uma política econômica ou de uma instituição deve orientar-se por sua aptidão para promover o desenvolvimento interno como resulta dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, e não pelo interesse dos investidores/especuladores nacionais e internacionais.²⁷

Esse movimento em direção à financeirização da economia foi precedido dos desequilíbrios resultantes da ruptura do crescimento econômico regular e estável do período anterior, a partir da década de 1970. A expectativa do crescimento contínuo estimulou o endividamento e o investimento contínuos das empresas e entusiasmo excessivo. A alta de preços e a elevação dos juros consequentes do aumento da demanda por financiamentos resultaram em desequilíbrio financeiro das empresas, desaceleração da economia e um processo estagflacionário.

A economia atual, fundada no endividamento público promove, assim, uma extraordinária ampliação da transferência líquida e massiva de riqueza para o rentismo, por intermédio do mecanismo da dívida pública e

²⁶ FATTORELLI, op. cit., p. 29.

²⁷ CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**. São Paulo: Unesp, 2004, p. 225.

outros pré-existentes.²⁸ Trata-se de um *sistema* de sustentação do domínio do setor financeiro sobre a economia mundial.²⁹

Considerações Finais

O tema do endividamento público, tratado *en passant* neste trabalho, revela que o “equivoco” das políticas neoliberais residiu na aposta de que a liberalização financeira permitiria o aumento da poupança e do investimento resultado do impacto do aumento dos juros reais. Os efeitos são desastrosos: a rentabilidade dos investimentos financeiros se sobrepõe à dos investimentos produtivos de longo prazo.

No caso específico brasileiro, estudiosos comprometidos com a ideologia constitucional revelam que o montante maior da dívida pública não provém do gasto público, mas dos juros excessivos aplicados sobre o endividamento, especialmente após a criação da taxa SELIC. A referida taxa foi destinada a compensar as “perdas” dos bancos provenientes da derrubada da inflação, que era expediente gerador de altas rendas para o setor bancário, o que põe em questão a constitucionalidade da PEC 241 e da PEC 55, que não impõem teto orçamentário para gastos com juros da dívida pública.

O endividamento público excessivo evidencia que o sistema financeiro autorregulável e, portanto, descoordenado, ética e juridicamente desenfreado é instrumento gerador de desigualdade e de exclusão social. O endividamento público e das famílias bloqueia o desenvolvimento da economia, gerando uma “deflação por endividamento” a partir da redução da capacidade de investimento e da demanda.³⁰ A dívida pública, à custa de sucessivas crises financeiras como a recente “crise de 2008, promoveu a concentração da riqueza e a geração de renda improdutiva, enriquecendo, vertiginosa e celeremente, os agentes financeiros intermediários entre o governo e a nação”.³¹

²⁸ TOUSSAINT, Eric. Pistas para alternativas, IN: FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria da dívida externa**: questão de soberania. Rio de Janeiro: Contraponto/Cia. Jubileu Sul, 2003..

²⁹ FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida** – experiências e métodos, Brasília: Inove, 2013, p.

¹⁶. Cf. também: FATTORELLI, Maria Lúcia. “Citizen Debt Audits”. IN: BANTEK, Ilias; LUMINA, Cephas. **Sovereign debt and human rights**. New York: Oxford University Press, 2018.

³⁰ DOWBOR, op. cit., p. 175.

³¹ DOWBOR, op. cit., p. 184.

Em paralelo, o preço da estabilização financeira vem sendo transferido para toda a sociedade, por meio das diversas reformas regressivas dos direitos sociais.³²

Tornou-se claro que o endividamento público excessivo é um mecanismo extremamente danoso à sociedade, na medida em que impede o desenvolvimento econômico e social dos países e proporciona ganhos incomensuráveis, desproporcionais e sem retorno social, porque, além da especulação, convertem em improdutivos, por *sucção*, capitais do setor produtivo.

Este cenário constitui-se como desafio interdisciplinar que se apresenta à capacidade dos juristas, economistas, formuladores de políticas públicas, em especial as políticas econômicas e dos atores políticos comprometidos com os fundamentos, valores, princípios e objetivos constitucionais, de formular juízo crítico de tais políticas e de avaliar suas consequências econômicas e sociais e sua compatibilidade com a “constituição econômica” dos Estados constitucionais democráticos de direito, como é caso do Brasil. Os referidos atores acadêmicos e políticos responsáveis por fundamentar e implementar as políticas públicas e econômicas destinadas a realizar o projeto de sociedade inscrito na Constituição e, em consequência, assegurar sua constitucionalidade, precisam responder, previamente, à seguinte e decisiva indagação: quais são os fatores que na atualidade são determinantes para a hegemonia das teorias que dão suporte às políticas econômicas que privilegiam o domínio da “ideologia dos mercados financeiros globais” com sacrifício da produção, do desenvolvimento econômico e de políticas públicas dos estados nacionais orientadas para a realização dos respectivos projetos de sociedade inscritos na Constituição, em especial os estados em via de desenvolvimento?

Novkov, em “Law and political ideologies”³³ constata que a maioria dos cientistas que levam a sério o papel da ideologia e que se ocupam da matéria, compartilham um ponto de vista comum, o de que a relação entre o direito e a ideologia constitucional constitui importante fator concorrente para o desenvolvimento e para a mudança. De resto, a ideologia influencia o direito e o direito influencia a ideologia. A assertiva se alinha à constatação de Chang no sentido de que “por trás de cada política econômica e ação empresarial que afetam nossas vidas [...] há alguma teoria econômica

³² STREECK, op. cit. p. 114.

³³ NOVKOV, Julie. Law and political ideologies. IN: WHITTINGTON, Keith E.; DELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. **Law and politics**. New York: Oxford University Press, 2008, pp. 627-629.

que as inspira ou, com mais frequência, fornece justificativa para o que os que estão no poder querem fazer”³⁴.

Não há, portanto, meios de se dar efetividade ao projeto de sociedade inscrito na Constituição ou estabelecer direcionamentos para sua realização sem se atentar às diversas abordagens possíveis à economia e avaliar sua “constitucionalidade”.

O compromisso do jurista com o princípio de justiça inscrito na Constituição exige, para além do discurso ideologizado, a compreensão dos contextos de realidade e do campo do conhecimento (Economia) donde se extraem os argumentos destinados a nutrir interesses da economia privada, especialmente do setor financeiro, em contraste com a ideologia, princípios e regras da “constituição econômica”, especialmente *a*) a transformação do endividamento dos estados nacionais e do “sistema da dívida pública” em instrumento de transferência renda da sociedade e do setor produtivo para um sistema financeiro motor de altíssima concentração de capital especulativo, com enorme sacrifício da produção de bens e serviços, “base de qualquer economia”³⁵; *b*) o renascimento da “doutrina do equilíbrio orçamentário”, estado mínimo, abertura dos mercados, desregulamentação financeira para assegurar o livre fluxo do capital internacional, sofisticação da “indústria financeira”, por meio da proliferação de produtos financeiros complexos, além de outros aspectos.

Tais considerações se propõem como válidas se os juristas teóricos e de ofício reconhecerem na Constituição o *locus* dirigente e conformador da realidade social com sobreposição da Política e do Direito sobre a Economia. O compromisso com a Constituição rejeita a proposta do realismo jurídico, perspectiva teórica na qual os fatos determinam o direito, e não o contrário.

Por isso, este ensaio teve como propósito, modesta e tão somente, propugnar que o *direito* do Estado Constitucional Democrático de Direito deve ser construído e aplicado articuladamente com a *ciência econômica*, o que abre amplas frentes de pesquisa, com todos os seus desdobramentos inter e transdisciplinares, que não podem ser descuradas pela academia.

³⁴ CHANG, op. cit., p. 152.

³⁵ *Idem*

Referências Bibliográficas

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: DF: Senado, 1998.

CHANG, Ha-Joon. **Economia**: modo de usar. São Paulo: Portfolio, 2015.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada** – a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2004.

DOWBOR, Ladislav. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

EAGLETON, Terry. **Ideologia**. São Paulo: Unesp, 1997.

FATTORELLI, Maria Lúcia. Citizen Debt Audits. IN: BANTEK, Ilias; LUMINA, Cephias. **Sovereign debt and human rights**. New York: Oxford University Press, 2018.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública**. Brasília: Inove Editora, 2013.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria da dívida externa**: questão de soberania. Rio de Janeiro: Contraponto/Cia. Jubileu Sul, 2003.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida** – experiências e métodos. Brasília: Inove, 2013.

GARAVITO, César A. Rodriguez. **La globalización del Estado de derecho**: el neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformacion institucional en América Latina. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2001.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LATOUR, Bruno. **Ciência em ação**. São Paulo: Unesp, 2000

MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição**, Faculdade de Direito - separata do Boletim de Ciências Econômicas, vol. XVII, Coimbra, 1974.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Trad. Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2003.

NOVKOV, Julie. Law and political ideologies. IN: WHITTINGTON, Keith E.; DELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. **Law and politics**. New York: Oxford University Press, 2008, pp. 627-629.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 1972.

PRIGOGINE, Ilya. **O fim das certezas**. São Paulo: Unesp, 1996.

ROIG, Francisco Javier Ansuátegui. **Razón y voluntad en el estado de derecho**. Madrid: Dinkinson, 2013.

SOROS, George. **A crise do capitalismo – as ameaças aos valores democráticos: as soluções para o capitalismo global**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

STEGER, Manfred B.; ROY, Ravi K. **Neoliberalism: A Very Short Introduction**. New York: Oxford University Press Inc., 2010.

STIGLITZ, Joseph E. **Rewriting the rules of the american economy – an agenda for growth and shared prosperity**. New York: Roosevelt Institute, 2015.

STREECK, Wolfgang. **Como terminará el capitalismo?** Madrid: Traficantes de sueños, 2017.

WHITTINGTON, Keith E.; DELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. **Law and politics**. New York: Oxford University Press, 2008.

Financeirização, dívidas e desigualdade: o papel e os limites dos direitos sociais no capitalismo financeirizado

Financialization, debt and inequality: the role and the limits of social rights in financialised capitalism

Vitor Gomes Dantas Gurgel¹

¹ Doutorando em Internacionalização dos Sistemas Jurídicos e Direitos Fundamentais pelo Departamento de Direito da Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli” (Itália). Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco na Linha de Direito do Trabalho e Teoria Social Crítica. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Integrante do Grupo de Pesquisa/CNPq “Direito, Economia e Política”. Advogado. E-mail: vitor.gomesdantasgurgel@unicampania.it.

Resumo: A proposta deste trabalho é expor ideias iniciais e resultados parciais que estão compondo uma tese sobre a relação entre a dominância financeira, o Sistema da Dívida e o agravamento da desigualdade. A partir de uma crítica qualitativa embasada em revisão bibliográfica, análise de conteúdo e análise documental busca-se explicar como o capitalismo dominado pelas finanças é base de um sistema de endividamento sem fim que afeta não apenas o orçamento, mas a própria forma de ser das políticas que concretizam direitos sociais dentro de moldes pautados pelo capital. Neste capítulo, explica-se o surgimento e funcionamento dessa sistemática que está cada vez mais atrelada a um ideal proposto dentro do contexto neoliberal, o ideal de sujeito de direito empreendedor/endividado. Por fim, questiona-se a até que ponto a humanidade seguirá renegando suas necessidades sociais mais básicas em favor desse sistema que busca acumulação infinita.

Palavras-chave: financeirização; Sistema da Dívida; desigualdade, Direitos Sociais.

Abstract: The purpose of this paper is to present initial ideas and partial results that are forming a thesis on the relationship between financial dominance, the Debt System and the aggravation of inequality. From a qualitative critique based on a literature review, content analysis and document analysis, we seek to explain how capitalism dominated by finance is the basis of a system of endless debt that affects not only the budget, but the very form of being of policies that implement social rights within a framework guided by capital. In this chapter, we explain the emergence and operation of this system, which is increasingly linked to an ideal proposed within the neoliberal context, the ideal of the entrepreneurial/ indebted subject of law. Finally, we question to what extent humanity will continue to deny its most basic social needs in favour of this system that seeks infinite accumulation.

Key words: financilisation; Debit System; iniquity; Social Rights.

Introdução

A reflexão proposta neste capítulo busca explicitar relações já muito debatidas na academia entre a dominância financeira da economia, o Sistema da Dívida e o agravamento da desigualdade. Porém, aqui, busca-se realizar um aprofundamento dessa discussão no que diz respeito aos direitos sociais, o seu papel, seus limites e sua forma de ser concretizado dentro desse contexto, perfazendo um resumo de resultados parciais de uma pesquisa de doutorado em andamento. Parte-se de uma abordagem crítica, qualitativa e com base em revisão bibliográfica, análise de conteúdo e documental, para explicitar alguns dos mecanismos de dominação intermediados por essa forma jurídica postos em prática no Brasil hoje.

O que se busca explicitar é que esses expedientes de domínio que giram entorno do endividamento e se alastram pela economia, pelo direito e pela política desembocam em uma série de fatores determinantes no que diz respeito não apenas a limites orçamentários para concretização dos direitos sociais, mas envolve a naturalização de graves desigualdades sociais, da pobreza e da miséria, da (auto)exploração e de processos de

realimentação de endividamento público e privado com sérios impactos sobre a teorias que sustentam tais direitos.

O contexto brasileiro serve de exemplo nessa explicação, pois o estudo mostra tanto a propagação uma ideia de que existem limites orçamentários aos direitos sociais frente ao endividamento público, como também há uma modelização da política social que concretiza os esses direitos em função de tais dívidas, fabricando novos espaços de expansão para o capital, em especial sua forma insana e fictícia.

Neste capítulo, portanto, são vistos, de modo interdisciplinar, alguns fundamentos da crise estrutural que levou o sistema capitalista a uma reestruturação produtiva e uma mudança no regime de acumulação agora predominantemente financeiro (tópico 2), o processo de captura do direito social pela esfera financeira (tópico 3), e como isso guarda relações com o processo de endividamento dos países, em especial dos países em desenvolvimento e emergentes, como o Brasil (tópico 4), para traçar uma crítica ao novo ideal de sujeito de direito empreendedor/endividado que se busca massificar ante os limites absolutos de desigualdade que tem alcançado o modo de produção (tópico 5). Conclui-se, pois, com um sério questionamento: até que ponto irá essa expansão do capital em detrimento das necessidades reais das pessoas?

1. Reestruturação produtiva e regime de acumulação financeirizado

Entender as relações existentes entre capital, trabalho e o direito social hoje passa pela compreensão dos principais fundamentos da mais recente crise estrutural do modo de produção e da reestruturação produtiva que veio em seguida. Compreendendo a mudança do regime de acumulação, pode-se conhecer melhor como os direitos sociais espelham um jogo de forças que vai muito além do direito. Tal implicação deve ser compreendida para o entendimento da reflexão que se propõe quanto às influências recíprocas entre economia política e direito.

Nesse sentido, voltando os olhos para a história, vê-se que o caminho para a acumulação predominantemente financeira já estava pavimentado para se consolidar desde antes dos bem conhecidos processos reestruturantes se sobressaírem nos anos 1970 e seguintes. Os trinta gloriosos anos dourados, que conjugaram políticas pós-1930 de bem-estar social, com um período de relativa estabilidade diplomática pós-Segunda Guerra Mundial, propiciaram um novo tipo de acumulação primitiva a ser dirigida a um campo econômico até então adormecido desde a Grande Depressão: as finanças.

Na década de 1950, após a última uma grande guerra, as famílias mais ricas passaram a investir seu capital excedente em seguros de vida, mercado que se tornou um dos maiores do mundo até hoje, enquanto as instituições bancárias recebiam os depósitos salariais dos trabalhadores. Em paralelo, pelo Plano Marshall, o Banco de Investimentos para Recuperação e Desenvolvimento (BIRD) enviava dólares para reconstrução da Europa, e London City se firmava como um mercado de capitais líquidos dolarizados. (ESTEVES, 2015, p. 155-158)

Nesse contexto, a paridade ouro-dólar foi um dos compromissos estabelecidos na conferência de Bretton Woods de 1944, nos últimos anos da Segunda Guerra Mundial, fazendo do dólar a moeda de referência do comércio internacional, contribuindo para consolidar a hegemonia mundial dos EUA.

Mas o que se sucedeu a isso foi uma crise estrutural e sistêmica do modo de produção que transfigurou o modelo produtivo vigente e abriu espaço para a implementação governamental do neoliberalismo.

A década de 1970 por si só foi atravessada pelas crises do petróleo em 1973 e 1979 que repercutiram em toda economia e foram determinantes para desencadear novos fluxos financeiros internacionais. Esses processos vão da reciclagem de petrodólares pelos países da OPEP em eurodólares no pré-existente mercado interbancário londrino ao endividamento de países de Terceiro Mundo, em especial da América Latina, que se tornariam incapazes de saldar as dívidas – muitas das quais contraídas em regimes autoritários – em função da sua titulização e da quebra unilateral do acordo de Bretton Woods pelos EUA (CHESNAIS, 2005, p. 36-44).

Com as crises daquela década, inaugura-se uma nova forma do mercado financeiro lidar com a economia e, por derradeiro, com o mercado de trabalho. Uma vasta gama de operações empresariais entre fusões, incorporações, oligopolizações e falências caracterizam essa fase em que a financeirização trouxe uma nova maneira de administrar a produção e seus excedentes.

A frenesi de papéis e títulos inflou a importância de um determinado sujeito dentro das relações de produção, deslocando o eixo econômico para o intermediário financeiro. Percebeu-se ser mais rentável/“lucrativo” manter o dinheiro fora da produção, nas finanças, e paulatinamente se submeteu o burguês-administrador à ânsia do burguês-rentista e o trabalhador a uma exploração em níveis múltiplos.

Nesse contexto de liberalização da economia, ocorre uma mudança no modelo administrativo empresarial. Consoante Dowbor (2017, p. 162), o dinheiro que entrava na empresa paulatinamente deixou de significar investimento fixo em produção para ser aplicado em ações com objetivo de receber retorno sob forma de dividendos.

A economia evoluiu com uma tendência à autonomia das finanças, levando a um regime de acumulação financeirizado² no qual a finança aparenta descolada da economia real. Em continuidade, houve abertura dos mercados, privatizações e redução do papel do Estado, para facilitar expansão do capital no vácuo e por dentro do aparato estatal.

A reestruturação produtiva que desenhou o novo regime de acumulação a partir dessa crise que atravessou as décadas foi calcada no que ficou conhecido como *Reaganomics* e *Thatcherism*, dirigindo a economia mundial à improdutividade, desregulamentação e prevalência da política monetária sobre a política econômica. Trata-se da inserção do repertório típico da gramática corporativa, de que Estado é sinônimo de corrupção e burocracia ineficiente, de que os ricos é que geram empregos e do *trickle down economics*, racionalidade que vinha se maturando desde o Colóquio Walter Lippmann de 1938 para repensar o ideal liberal.

O resultado da dominância financeira da economia foi a concentração de recursos a um ponto de instabilidade sistêmica em que uma rede mundial de controle corporativo se estabelece. No emaranhado de empresas em que a concorrência de mercado sede lugar à governança corporativa, as corporações classificadas no *Systematically Important Financial Institutions* (SIFI), trabalham, cada uma, com o capital médio da ordem de trilhões de dólares, valor maior que o PIB de potências mundiais à época do estudo de Dowbor (2017, pp. 58-59). Elas detêm, pois, influência sobre os governos, com grande responsabilidade pela elaboração de leis que irão inexoravelmente beneficiar a rentabilidade destas mesmas empresas.

A mais recente crise, de 2008, que resultou em um agravamento do modelo pautado após as anteriores crises das décadas de 1970 e 1980, iniciou nos EUA e se alastrou rapidamente para a Europa, onde se encontram as maiores instituições financeiras do mundo, que extrapolaram a criação

² Sobre o conceito de regime de acumulação predominantemente financeiro ou financeirizado, François Chesnais, em “A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações”, busca traçar os limites da autonomia financeira em relação à produção dentro do regime de acumulação atual.

de produtos financeiros sem respaldo – principalmente os derivativos – chamados de ativos “tóxicos” (FATTORELLI, 2013, p. 16).

Ela teve como resultado imediato, tal como sua agravante pandêmica³, o resgate dos bancos que foram considerados “*too big to fail*”⁴, enquanto a população se submete a um trabalho cada vez mais precário, com a renda comprimida pela transfiguração dos direitos sociais e deslocamento do fundo público para remunerar o capital fictício.

2. A captura do direito social e sua financeirização: um olhar para o Brasil

Com o resgate ao *laissez-faire*, fabricou-se um falso dilema entre a economia e o bem-estar, com a prevalência daquele sobre este. Tal ilação reforça a maior importância dada à acumulação frente às necessidades da população, colocando os direitos sociais como a causa da própria crise que os inviabilizaria.

Ignorando o contexto político-econômico, marcado, segundo José Menezes Gomes (2020, p. 194-197), pela quebra do padrão ouro-dólar para emitir moeda e financiar guerras, a alta na taxa de juros, a queda tendencial da taxa de lucro, superprodução/subconsumo e a desestruturação do aparato regulatório do Estado, coloca-se a “culpa” da estagnação em direitos sociais cujo custo é ínfimo e o retorno é percebido pelo impacto positivo no PIB.

Esses limites à efetivação da política social são fruto de diretrizes de instituições financeiras internacionais que indicam mudanças no âmbito da proteção social do trabalhador que o levam a uma situação de vulnerabilidade social.

As determinações são para que se abra espaço para onde o capital possa se expandir inclusive pelo Poder Público para se apropriar dos recursos. Que as empresas públicas, especialmente as mais rentáveis, sejam sucateadas e privatizadas à preços módicos, que os serviços que restarem passem a ser operados por terceiros, que o transporte público seja licitado a um oligopólio empresarial, que a previdência seja privada e funcione

³ Bancos recebem R\$ 1,2 trilhão do Banco Central mas só 4% disso vira aumento de empréstimos para pessoas e empresas. Cf. <https://auditoriacidada.org.br/bancos-recebem-r-12-trilhao-do-banco-central-mas-so-4-disso-vira-aumento-de-emprestimos-para-pessoas-e-empresas/>

⁴ “Grandes demais para quebrar” (tradução minha). Ideologia apregoada para reforçar o deslocamento de recursos do fundo público em direção a conglomerados financeiros internacionais de importância sistêmica.

em regime de capitalização individual para circular livremente na ciranda financeira destruindo laços de solidariedade intergeracional, que a assistência especialmente só exista em função do consumo, do endividamento, enfim, em função do capital etc.

Nesse quesito, Júlia Lenzi Silva (2019, p. 213-214) lembra que a própria estruturação de um fundo público para a concessão de direitos sociais é formada por frações de trabalho excedente e necessário, pois os tributos expropriam parcelas de receitas fruto do trabalho não pago (sobretalho, que gera mais-valor) e do indispensável à reprodução (trabalho que gera valor). As formas de tributação sobre os frutos do trabalho propiciam a formação de uma poupança às custas da classe trabalhadora que alcança valores inestimáveis, não bastando para o trabalhador que ele produza, sendo necessário também que poupe e contribua para constituição do fundo público que seria revertido em seu favor.

Esse processo, dentro do contexto da financeirização, passa assumir o papel de liberar uma soma cada vez maior dessa “poupança forçada” da sua “vocalização produtivista”. Em vez de fazer o dinheiro acumulado retornar aos próprios trabalhadores, por meio dos benefícios e serviços públicos, ele é direcionado para o ciclo de valorização processado na esfera financeira.

A forma jurídica previdenciária, portanto, segundo a autora, intermedeia a distribuição do mais-valor com propósito, hoje, de assegurar a rentabilidade das formas insanas de capital, em especial das ações e títulos da dívida pública (SILVA, 2019, p. 207). Aposentadoria torna-se um investimento estratégico para engajamento dos trabalhadores nos processos de financeirização via fundos de pensão e de precarização do próprio trabalho.

Nesse sentido, no Brasil, o que se vê, como fruto da subordinação às ventilações político-econômicas advindas do setor financeiro, é uma crescente submissão daquilo que estaria no interesse das pessoas ao interesse da acumulação capitalista, que se reflete em pauperização do trabalho, ampliação da miséria e da desigualdade de renda.

Isso se realiza através de reestruturação produtiva, contrareformas de ajuste estrutural do Estado e ofensiva contra o trabalho. Ou seja: implementação combinada de técnicas de intensificação do trabalho (*kanban*, *just in time*, Círculos de Controle de Qualidade – CCQ – etc.); desestruturação do aparato estatal e repasse de funções ao capital privado; e extinção

ou desnaturação dos direitos sociais, pela informalização do direito do trabalho e desestruturação da proteção social como um todo.

Ao longo dos últimos anos, o Brasil se submeteu flagrantemente à cartilha neoliberal já pautada desde ao menos os anos 90 no país, atenuada ao longo dos anos 2000 e, em seguida, após o Golpe de 2016, (ex)posta em prática novamente de maneira absoluta, com a entonação dada pelo projeto “Ponte para o futuro” do grupo que assumiu o Executivo Nacional.

Nesse sentido, caminhou a Contrarreforma Trabalhista de 2017, cujo teor é impugnado por diversas ADIs dado não apenas suas inconveniências, mas sua desvairada inconstitucionalidade *in totum*⁵, violando os próprios postulados teóricos protetivos do Direito do Trabalho. Sob o discurso de criar um ambiente propício à geração de emprego, impôs-se para comprimir salários e aumentar os lucros empresariais. Afinal sortudo é aquele que hoje se arvora na condição de empregado, com trabalho garantido, salário pago no fim do mês e previdência quitada.

As formas de trabalho postas em prática no Brasil atual envolvem a máxima transferências dos riscos do mercado das empresas para os trabalhadores, através de mecanismos mistificadores das relações de trabalho que fazem surgir os “empreendedores autônomos”⁶, somando-se os novos aos velhos informais.

Processo semelhante ao da Contrarreforma da Previdência de 2019 cujo maior objetivo era impor o regime de capitalização individualizada. Dessa maneira o que se teria é uma quebra absoluta dos laços de solidariedade e dos diversos pactos sociais que circundam a Seguridade Social. A versão aprovada não alcançou o principal objetivo da proposta, mas tolheu critérios de acesso a benefícios e serviços que já vinham sendo paulatina

⁵ Dentre às inconveniências, a coletânea organizada por Hugo Melo Filho “Direito do Trabalho e Teoria Social Crítica” evidencia a violação às convenções 87, 98, 135, 151, 144, 154, 155 e 169 dentre outras da OIT, arts. 8, 11.1 e 26 do Pacto São José da Costa Rica, além da *ratio* de diversos outros pactos como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais etc. E dentre as inconstitucionalidades, são anotadas afrontas aos artigos 1, III e IV; 3, I e III; 4, II; 5, XVII, XVIII, XIX, XX, XI, XXXV; 7, VI; e 170, VIII, da CRFB/88, dentre outros.

⁶ Nomenclatura utilizada em programas sociais do Governo do Estado de Pernambuco, identificada nos estudos realizados pelo “Grupo de Pesquisa em Direito, Economia e Política” da UFPE de 2020-2021. Programas atrelados a processos de endividamento público estadual junto ao Banco Mundial e voltados a concessão de crédito e capacitação profissional, principalmente para empreendimentos de trabalhadores autônomos, i. e. para o espírito empreendedor e para o endividamento.

mente restringidos em governos anteriores, para que a massa acumulada de capital transite cada vez mais livremente pelo mercado financeiro.

Outra série de bens e serviços públicos são objeto de privatização no contexto atual. Acesso a saneamento básico (Lei n.º 14.026/20) e o sistema de correios público que hoje ainda atende demandas do interior do país a preços razoáveis (PL n.º 591/21) são só exemplos de caminhos para onde o capital pretende se expandir e tem conseguido. Também está em jogo o petróleo brasileiro cujos *royalties*, na lei, seriam dirigidos à educação e à saúde (Lei n.º 12.858/13), e a própria Petrobrás cuja atual política de preços paritária com a importação acrescida da margem de risco cambial e tributária apenas aumenta os lucros dos acionistas⁷.

Até a Assistência Social, pela qual a tese busca guardar especial atenção, quando não monetizada e reduzida à prestação pecuniária, é propriamente financeirizada em um desvirtuamento completo do seu propósito de minimizar desigualdades e pobreza.

O Brasil, apesar de contar com um importante Benefício de Prestação Continuada inserto no art. 203, V, da CRFB/88, e de ter programas eventuais para oferecer os demais serviços que perfazem os objetivos da Assistência Social, é mais conhecido mundialmente pelo Programa Bolsa Família (PBF da Lei n.º 10.836/03).

Esse programa sempre foi visto de modo contraditório. Seja pela preterição da Renda Básica de Cidadania (ESTEVES, 2018), instituída em lei imediatamente anterior (Lei n.º 10.835/03); pelo fato de o valor do benefício ser inferior ao salário mínimo; pelo enfoque quase exclusivamente consumista dos significados de cidadania propostos; seja pela responsabilização da mulher recebedora do benefício pela intermediação de mão de obra Família-Estado Capitalista (BARTHOLO; PASSOS; FONTOURA, 2017); ou pela focalização residualista e subsunção à Teoria do Capital Humano com meta na inclusão produtiva da geração seguinte (SILA, 2014); sempre foi visto como problemático. Porém, sempre foi referência global na redistribuição de renda e redução de determinados tipos de desigualdades⁸.

⁷ Vide Política de Preços da Petrobrás a partir de outubro de 2016 em: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/adoptamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>. Revisada em junho de 2017 para aumentar a frequência de ajustes: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/revisao-da-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>.

⁸ O texto de Schettino e Clemente, “Declining inequality in Brazil in the 2000s: what is hidden behind?”, inclusive, explica como esse programa possibilitou a redução da desigualdade pelos índices típicos de aferição e, em paralelo, houve, até 2007, uma pequena

O PBF, malgrado contraditório desde o surgimento, foi substituído em 2021 por um programa ainda mais complexo e problemático, o Programa Auxílio Brasil. Com muitos subprogramas, na realidade, cria-se uma gama de políticas com focalizações e condicionalidades múltiplas que demandam um tipo de gestão mais difícil de ser compartilhada com estados e municípios, como era o asseguramento de direitos universais de competência solidária, como saúde e educação, ligados às condicionalidades anteriores.

Nessa nova legislação, fala-se em beneficiar autônomos, “empreendedores” e profissionais liberais, na tentativa de incluir camadas de verdadeiros trabalhadores informais no rol de beneficiários, além de possibilitar a realização de crédito consignado ao benefício (arts. 1º, VII, “c”, c/c art. 23). Este último aspecto, transforma o programa de redistribuição de renda em um agravante da concentração de riqueza nas mãos das instituições financeiras. Transforma-se em um “auxílio para os bancos” via endividamento das famílias mais pobres.

Esse arranjo dos programas sociais de transferência de renda condicionada, voltado à financeirização das políticas sociais é uma resposta às necessidades do capitalismo financeiro, na medida em que a lógica das finanças é estendida para a totalidade da vida pela dinâmica crédito-endividamento. O Estado é essencial para a financeirização do cotidiano por meio dessas políticas sociais viabilizadas por instrumentos creditícios operados por grandes instituições bancário-financeiras (GRANEMANN, 2007).

Através desse expediente, aos beneficiários passa a ser ofertada toda sorte de empréstimos, tornando-os parte da estatística de brasileiros sujeitos às dívidas. Basta olhar para os últimos Mapas de Inadimplência produzidos pelo Serasa S/A⁹ ou para os dados disponibilizados pela Confederação Nacional de Comércio, Turismo e Serviços (CNC)¹⁰ e ver a crescente

convergência de renda para os decis medianos, seguida de um crescimento da polarização da renda.

⁹ Dados disponíveis em: <https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renegociacao-de-dividas-no-brasil>. O levantamento mensal da Serasa apresenta o cenário de endividamento e renegociações de dívidas no Brasil com destaques regionais, perfil dos inadimplentes, principais dívidas e acordos fechados no Serasa Limpa Nome.

¹⁰ Dados disponíveis em: <https://www.portaldocomercio.org.br/publicacoes/pesquisa-de-endividamento-e-inadimplencia-do-consumidor-peic-anual-e-dezembro-de-2021/410541>. A Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic) mostra que, em 2021, houve aumento recorde no total de endividados.

do endividamento das famílias nos últimos anos.

Longe do engodo da autorregulação do mercado, os números evidenciam que se tem escolhido atuar em favor de um grupo social (que nada produz e ao qual aparentemente tudo pertence) em detrimento de outro (que tudo produz e ao qual aparentemente nada pertence).

3. O Sistema da Dívida Brasileiro

Entender o Sistema da Dívida, no contexto da dominância financeira, passa pela compreensão de fatores atrelados a determinados processos da financeirização pós-1970. A consolidação atual desse sistema coincidiu com o esgotamento do modelo de bem-estar social dentro do capitalismo tardio decorrente da estagflação e o momento em que entram em cena as crises de petróleo e o frenesi dos títulos de crédito.

Com o fim unilateral da paridade ouro-dólar no “Choque Nixon” de 1971, o excesso de liquidez internacional transformou-se em créditos concedidos principalmente por bancos privados internacionais a países latino-americanos administrados à época por ditaduras militares, gerando as chamadas dívidas odiosas. O que foi seguido por uma forte elevação das taxas de juros internacionais praticadas por esses mesmos bancos que administravam o Federal Reserve Bank nos EUA e a associação de bancos de Londres. Isso provocou a crise financeira de 1982 que abalou toda a América Latina e abriu espaço para a interferência do Fundo Monetário Internacional (FMI) a partir de 1983. (FATTORELLI, 2013, p. 18)

Nesse momento, a armadilha da dívida se fecha. Os empréstimos a taxas flutuantes de juros, indexados ao dólar, que pareciam ser favoráveis aos países devedores em razão da alta inflação, todavia, explodiram com o aumento das taxas de juros e da taxa de câmbio, seguindo-se as rodadas de renegociação e refinanciamento *ad aeternum* submetidos ao Consenso de Washington e Plano Brady.

As exigências do FMI sempre giraram entorno da desregulamentação financeira e imposição da livre movimentação de capitais, através de abertura comercial e financeira para facilitação das transações bancárias internacionais inclusive com paraísos fiscais.

Conforme Maria Lúcia Fattorelli:

Após a transferência dessa crise que estava instalada no setor financeiro para as nações, só se fala em planos de austeridade para possibilitar o pagamento da dívida “pública” gerada

principalmente por mecanismos criados para viabilizar o socorro bancário. (FATTORELLI, 2013, p. 27)

Nesse sentido, José Menezes Gomes (2020) traz uma sequência de informações embasadas em estudos da Auditoria Cidadã da Dívida Pública que atestam o crescimento da fatia de participação da dívida pública no orçamento executado ano a ano. Ao contrário do discurso empregado de que direitos sociais tomaram uma parcela cada vez maior do gasto público, houve uma progressiva transferência dos recursos para remuneração da dívida.

Voltando os olhos para dados mais atuais, constata-se a continuidade do padrão de grande parcela do orçamento para o serviço da dívida pública – 40,66% em 2018 e 38,27% em 2019. São valores que ultrapassam um trilhão de reais, enquanto os gastos sociais com saúde, educação e assistência mal alcançam a marca dos 10% do orçamento, consoante os dados da Auditoria Cidadã (2019). Há, pois, um desvio do que seria a prioridade da nação, do financiamento de direitos sociais fundamentais para o financiamento de dívidas impagáveis, com as quais agentes financeiros realizam grandes ganhos.

Na realidade, com surgimento já endividado e uma divisão internacional do trabalho sempre desfavorável, restou sacramentada a condução da economia periférica pelas decisões tomadas no centro, presa à demanda externa e com falta de políticas públicas efetivas para o desenvolvimento do próprio capitalismo com as mesmas vantagens daqueles países centrais.

O Sistema da Dívida se instala, nesse contexto, na medida em que as dívidas contraídas pelos Estados, pelos respectivos entes de direito público interno e pela população em geral, perpetuam-se indefinidamente como instrumentos de dominação sutil. Em especial, isso se perfaz quando esses empréstimos contraídos são pagos com recursos advindos de novos empréstimos para atenuar processos de endividamento pretérito em uma “bola de neve”.

Por isso, Ramiro Chimuris (2020) percebe o que denomina “neocolonialismo jurídico”. Nessa situação, até o próprio direito do país periférico e o modo como é ensinado resguardam a extração de riquezas para o exterior sob diversas formas. Fenômeno decorrente das teias internacionais de endividamento que fabricam, inclusive, um novo tipo de sujeito a ser mais bem analisado no tópico seguinte.

Especificamente no Brasil, o Sistema da Dívida hoje opera

por meio do modelo econômico focado no alcance de metas de Superávit Primário, no regime de Metas de Inflação (ancorado em políticas de juros altos e controle da base monetária, que representam garantias e privilégios ao setor financeiro), além de uma série de políticas nocivas ao País, tais como a prática de juros altos; as privatizações de setores estatais estratégicos; liberdade total para os fluxos de capitais; isenção tributária sobre os rendimentos proporcionados pelo mais elevados juros do mundo pagos pelo Brasil e outros privilégios tributários para o setor financeiro e grandes corporações e pesada carga tributária para a classe trabalhadora. (FATTORELLI, 2013, p. 43)

Essa espécie de amarração macroeconômica fabrica dificuldades ao desenvolvimento e justifica a impossibilidade de atendimento aos direitos sociais devido ao peso da dívida pública.

Além da aparência desenvolvimentista dos projetos acordados, instituições como o Banco Mundial oferecem alternativas aparentemente atrativas de financiamento em razão das baixas taxas de juros praticadas em relação às instituições internas. Essa combinação gera uma avaliação positiva junto à população local, dado que tais projetos financiados são associados a áreas de interesse social, contornando eventuais críticas ao efetivo conteúdo do contrato celebrado, quando, na prática, muitos dos projetos favorecem setores ligados a grandes corporações transnacionais e ao poder financeiro. (FATTORELLI, 2013, p. 196)

Todo empréstimo efetuado pelo Banco Mundial acarreta uma miríade de condições, com interferência direta em políticas públicas estratégicas. Cláusulas habitualmente inseridas para “melhoria da eficiência” são atreladas à imposição de uma variedade de medidas neoliberais, em uma combinação de submissão a interesses financeiros, privatizações, redução de serviços sociais etc.

Solicitam ao Estado abertura de diálogo sobre a política macroeconômica e fazem expressas menções a mudanças em políticas de trabalho, como a contribuições sociais e outros tributos que vêm a constituir o fundo público, bem como ao papel “excessivo” dos juízes do trabalho com o poder normativo. Algumas mudanças sugeridas para melhorar a flexibilidade incluem a remoção de indexação de salários e o compartilhamento de lucros (ainda que mínimos na prática), trabalho por tempo determinado, sazonal e medidas precarizantes e alienantes.

Propõem, em resumo, a realização de projetos com gasto “adequado” através de “endividamento sustentável” e em acordo com a política econômica neoliberal pautada.

O trecho de um acordo feito entre o Estado de Pernambuco e o Banco Mundial exemplifica o incentivo à flexibilização:

Reforms to improve labor market flexibility will help Brazil grow faster and will improve labor incomes, through increased wages and employment. Therefore, Pernambuco should lobby and support labor reforms that make it easier for employees and employers to agree on labor contracts. For Pernambuco, a flexible and dynamic labor market will be the key to translate investment and education efforts into poverty reduction, as wages are the chief income of the poor.¹¹ (BANCO MUNDIAL, 2002)

Outro exemplo referente ao mesmo estado federado diz respeito ao convênio de empréstimo “Expanding Opportunities, Enhancing Equity in the State of Pernambuco Development Policy Loan” (número de empréstimo 8142-BR). Diz o documento de convênio que o “Mutuário melhorou e desenvolveu capital humano para o mercado de trabalho, enfatizando a educação profissionalizante”. Tal fenômeno ocorreu, nesse caso, através de uma série de mudanças legislativas por decretos para transformar escolas estaduais em escolas profissionalizantes, submetendo a educação pública ao interesse do capital (BANCO MUNDIAL, 2012, p. 8).

Diversos documentos podem ser encontrados com estímulos à reestruturação, reorganização e reforma da proteção social do Estado, no sentido de implementar o ideal defendido pelas instituições financeiras sobre como deve ser essa proteção, caminhando *pari passu* aos processos de fomento/proteção a formas de trabalho atípicas. Portanto, essas instituições, em vez de defenderem o desenvolvimento humano, buscam garantias para consolidação e expansão do capital privado, o que se dá submetendo os Estados às suas diretrizes para agirem em detrimento do bem-estar da população.

¹¹ As reformas para melhorar a flexibilidade do mercado de trabalho ajudarão o Brasil a crescer mais rapidamente e melhorarão a renda da mão-de-obra, através do aumento dos salários e do emprego. Portanto, Pernambuco deve pressionar e apoiar reformas trabalhistas que tornem mais fácil para os empregados e empregadores chegarem a um acordo sobre contratos de trabalho. Para Pernambuco, um mercado de trabalho flexível e dinâmico será a chave para traduzir os esforços de investimento e educação na redução da pobreza, já que os salários são a principal renda dos pobres. (tradução minha)

O que teria o condão de funcionar como importante meio de complementar aportes financeiros para o bem-estar, finda por desbordar em mecanismos jurídicos, políticos e econômicos que provocam desvirtuamento do papel da dívida pública e sua utilização em benefício do setor financeiro. Ao invés de aporte de recursos para consecução do desenvolvimento, a dívida tem sido um mecanismo de transferência de recursos do setor público para o setor financeiro privado e superar isso perpassa pelo exercício do controle social através do que prevê a CRFB/88, conforme art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT: a realização de auditoria cidadã da dívida pública.

4. O sujeito empreendedor/endividado

Além do estrangulamento do Orçamento Social, as mudanças legislativas pautadas pelo setor financeiro para manter as contas do país “equilibradas” envolvem uma verdadeira modelização das políticas sociais e, portanto, dos institutos jurídicos ligados aos direitos sociais que concretizam.

A sistemática impõe baixos salários e redução de impostos e encargos sociais, alicerces de financiamento da proteção social. Para os salários continuarem baixos, é indispensável manter o desemprego em níveis que equilibrem a procura desejada pelo capital. Igualmente, as formas de trabalho devem ser tais que permitam essa imposição, com a transferências dos encargos ao trabalhador e geração de um sentimento misto de insegurança com a ânsia individualista pela autossobrevivência frente aos riscos assumidos via contratações adversas potencializadoras da mistificação jurídica das relações sociais e econômicas.

Os conglomerados financeiros submetem os grupos industriais a um exame constante das finanças. Normas de rentabilidade foram impostas para gerar pressões acrescidas nos salários, em termos de produtividade e de flexibilidade do trabalho (CHESNAIS, 2000).

As modalidades contemporâneas de crescimento da produtividade por intensificação do trabalho, sem crescimento ou mesmo com redução do tempo de trabalho, são fundadas sobre mudanças organizacionais profundas no ambiente de trabalho. Essas mudanças não poderiam ter sido impostas sem o aumento do desemprego pós-crise do Estado de Bem-Estar (Idem *ibidem*).

O modelo toyotista japonês, portanto, se sobrepõe ao binômio fordismo/taylorismo em continuidade à existência do modo de produção posto com novas nuances. O avanço tecnológico e as decisões administrativas organizativas implicaram *downsizing*, produção enxuta, e no aumento da concorrência no mercado de trabalho na busca por trabalhadores mais qualificados, participativos, engajados, multifuncionais, polivalentes e, de preferência, não-empregáveis como tradicional mão de obra contraditoriamente livre/subordinada, mas a partir de novos sentidos de liberdade e de subordinação.

Como postulado dos diversos tipos de trabalho cujo estatuto jurídico se encontra em disputa, nesse processo de hegemonia do capital fictício, e como paralelo ao novo ideal da autorresponsabilidade com a quebra da solidariedade social, os trabalhadores passam a se ver como parte das empresas para as quais trabalham ou eles mesmos como empresas em competição. Vê-se uma proliferação de formas atípicas de trabalho, sazonal, casual, por telefone, autônomo, uberizado, terceirizado, em tempo parcial, temporário, em geral que exigem o exaurimento do corpo em razão das taxas de desemprego.

A manutenção do desemprego é, desse modo, pressuposto do projeto capitalista, sendo o pleno emprego uma ideia nele não recorrente. O desemprego é um expediente que coloca as pessoas em dificuldade para aceitarem trabalhos indignos e sem proteção social, em vez de serem absorvidos pelo mercado de trabalho com realização de aportes contributivos protetivos. Um exemplo prático é que pouco antes da eleição do segundo governo Dilma o desemprego era o menor da série histórica do IBGE (2020). Logo em seguida, a máquina da crise foi posta em funcionamento e a presidenta foi rapidamente derrubada por meio de um golpe.

Essa lógica concorrencial/empresarial, diz Esteves (2015, pp. 78-79) “ao mesmo tempo em que seduz o empregado, demonstra o individualismo em que se inseriu a classe trabalhadora mundial”. Citando Plihon (2003) e Lordon (2000), ela afirma que essa estratégia envolve fundamentalmente a transferência do risco do empreendimento para os empregados, devendo buscar eles mesmos a própria proteção social.

Torna-se o trabalhador, nesse momento, uma espécie de “empresário de si”, como já percebido pela crítica francesa, de Foucault (2008, p. 311) a Dardot e Laval (2016, p. 134) que nele se inspiram. Isso seria fruto de uma racionalidade que – malgrado as limitações pontuadas pelos franceses ao pensamento marxista ao passo que reconhecem sua pulsante atualida-

de –, como percebido por Giovani Alves (2016), realiza uma “captura da subjetividade”.

Trata-se da adequação à Teoria do Capital Humano, que faz o trabalhador se enxergar como uma empresa, limitando sua existência à sua capacidade-fluxo de produzir, uma máquina, que, ao envelhecer, torna-se obsoleta e descartável. “Formar” capital humano é, portanto, formar essas espécies de competência-máquina que vão produzir salário/renda, como o investimento educacional, afetos, cuidados e mobilidade. É para esta espécie de capital humano “adquirido” que se volta a atenção dos neoliberais, propagando a ideia de meritocracia.

O cinismo dessa racionalidade é evidenciado por Giovani Alves (2016, p.100-101) ao apontar a formação de uma subjetividade às avessas, no que apenas aparentaria ser uma reconexão entre os limites psicofísicos do ser humano e seu trabalho. Lembrando Gramsci, o autor comenta como antes apenas o ato físico teria sido mecanizado, deixando a mente do trabalhador livre para pensar, e agora até seu raciocínio é voltado à produção, resultando em um nexos psicofísico simulado pelo esgotamento também mental.

Assim, nas palavras de Carlo Cosentino:

São utilizados instrumentos de suposta autonomia/libertação, oferecidos pela ética empreendedora contemporânea, individualista, fragmentada, desprovida de laços de fraternidade e solidariedade, que, na verdade, aprisiona os trabalhadores em organizações pós-disciplinares onde o poder se estabelece na captura da subjetividade induzindo autocontrole através de estruturas, como já se disse, de “governamentalidade gerencial” ou de biopoder a fim de intuir no indivíduo trabalhador a ideia de empresário de si mesmo. (COSENTINO FILHO, 2020, p. 37-38)

Portanto, a produção material no capitalismo é também uma produção e uma negação de subjetividades humanas. Ideia que aqui se transpõe para ilustrar como a subjetividade neoliberal de “empreendedor” ganha força com a queda do ideal de sujeito “trabalhador”.

Os valores-fetiche responsáveis por tal deturpação operam no nível do inconsciente e do pré-consciente de modo a assegurar o engajamento necessário sem a tomada de consciência em si e para si dos trabalhadores, restando o elemento volitivo como simulacro para ampliação da exploração/dominação do capital sobre o trabalho. Nessa toada, ao contrário de

ser o fim do trabalho alienado o início da vida desse novo sujeito programado, esta alienação é ela mesma a sua vida, no produtivismo empreendedor e no consumismo que o endivida.

Cresce a massa do “precariado” a qual, independentemente de sua definição conceitual (ALVES, 2013) chega a se converter até no que se chama ocasionalmente de “emprecariado” devido à sua pejotização, às relações terceirizadas fraudulentas e as dívidas que contraem para sustentar seus negócios.

Consoante Chimuris (2020, p. 267-280), fabrica-se, em paralelo, o construto político-jurídico do sujeito endividado, que está no cerne das relações sociais, com o qual são implementados mecanismos de controle de subjetividades individuais e coletivas. Isso se estrutura com um disciplinamento social promovido na vida intelectual dos países e em seu desenvolvimento a partir de um “governo econômico” paralelo, não instituído democraticamente, mas liderado pelo “Sr. Mercado”. Com isso é que surgem as importantes transformações constitucionais para conter gastos sociais e realocá-los para o sistema financeiro, retroalimentando o ciclo de subserviência do modelo.

Nesse mesmo sentido, Cesar Giraldo afirma que os setores populares obtêm renda cada vez mais através da economia informal, de benefícios estatais e atividades consideradas ilícitas e menos através do salário para poder pagar os lucros e dividendos que os capitalistas deles extraem. Ele exemplifica como esse lucro é extraído a partir do consumo da população para pagar desde a conta de celular, através da qual o dinheiro passa para os bolsos de um grande capitalista, até para pagar pelos serviços públicos progressivamente privatizados, para pagar pelo carro, pela casa e outros bens mediante gravames reais, compra parcelada, em especial, pelo endividamento, detrás do qual se encontram os rentistas. (GIRALDO, 2020, p.12-13)

Diante dessa dupla faceta subjetiva, o ideal neoliberal se espalha por toda política de inclusão social e produtiva proposta. Nesse contexto é que se faz ainda mais sentido da frase de Offe “while capitalism cannot exist with, neither can it exist without, the welfare state”, i. e., em tradução livre, “enquanto o capitalismo não consegue existir com, tão menos conseguirá existir sem, o Estado de Bem-Estar” (OFFE, 1984, p. 153).

O regime de acumulação flexível exige trabalhadores igualmente flexíveis. Exige-se pessoas criativas, “autônomas”, adaptáveis a qualquer ambiente inóspito de trabalho e dispostas a aprender com as mudanças de

uma sociedade que se hipercomplexifica, treinando para inserir-se nela por intermédio de um consumismo exacerbado, de um trabalho sem direitos e de um endividamento sem fim.

Parte da tese que se apresenta é que o próprio e ideal sujeito de direito se conforma ao “empreendedor/endividado”, na medida em que os processos de produção se refletem na produção de uma subjetividade dúplice, em uma síntese dialética entre o sujeito empreendedor de si, *self made*, e o sujeito endividado. Na medida em que as políticas sociais propagam essa ideologia, o sujeito de direito dos direitos sociais deixa de ser o assistido, o trabalhador, o beneficiário etc., para serem todos o mesmo sujeito abstrato informado pelo neoliberalismo. Endividado porque para sobreviver precisa consumir nos moldes impostos pelo capital que o levam à dívida; endividado, pois, para produzir como se empresa fosse, precisa de capital de giro emprestado; e empreendedor de si, pois, inserto na constante tentativa de se aperfeiçoar, competir e se destacar na busca pelas frustradas promessas da modernidade hoje deturpadas na governamentalidade neoliberal.

Trata-se de um processo retroalimentador em que a financeirização da vida quotidiana e o endividamento em massa levam à introdução da culpa no sujeito empreendedor de si, elemento que o move em direção aos mesmos processos de endividamento (PIROLA, 2020).

É possível visualizar, na prática, portanto, a submissão estatal no sentido de oferecer condições para maximização da extração de mais-valor do trabalho, agravando as desigualdades que seriam combatidas pelas políticas sociais e de assistência do Estado. Com o mínimo de custos para o capital, fomenta-se a transferência dos riscos do mercado e responsabilidades pela reprodução social aos trabalhadores, para assegurar as diversas formas atuais de realização do lucro, com coletivização de perdas, cortes do Orçamento Social e redirecionamento do mesmo ao capital.

Considerações finais

Este capítulo se propôs a fazer uma breve exposição das ideias iniciais de uma tese em andamento sobre as relações entre a dominância financeira, o Sistema da Dívida e o agravamento da desigualdade por intermédio da transfiguração dos direitos sociais.

Viu-se que o papel, os limites e a forma de as políticas concretizarem direitos sociais no Brasil dentro do capitalismo financeirizado sofre grande influência do Sistema da Dívida e fabricam um ideal de sujeito de direito novo para os direitos sociais fundamentais. Partiu-se de uma crítica

qualitativa e fundada em bibliografia científica interdisciplinar e oficial para promover uma reflexão sobre alguns dos expedientes que levam ao surgimento do ideal de sujeito neoliberal empreendedor/endividado como sujeito de direitos sociais.

Neste capítulo, portanto, foi exposto como se reestruturou o modo de produção em um regime de acumulação em que o capital financeiro ganha importância e captura os direitos sociais na tentativa de satisfazer a necessidade de expansão infinda. Dentro desse processo está inserto o necessário endividamento dos países, em especial periféricos, como o Brasil, que conformam a um governo empresarial, ideal na sustentação ideológica do sujeito de direito empreendedor/endividado no campo dos direitos sociais.

Notou-se que os modos de privatização, precarização e sucateamento dos diversos bens e serviços sociais prestados pelo Estado, sua monetização e financeirização, são expedientes utilizados pelo capital, em especial sua forma fictícia, para seguir expandindo. A compressão dos salários e da redistribuição de renda são reflexo da pressão do capital sobre o trabalho na produção e reprodução social e os caminhos utilizados para usurpar os frutos do trabalho por diversos meios, inclusive pela assistência social, são mecanismos para retroalimentar o sistema em detrimento da solidariedade e da redução de desigualdades e de pobreza.

Cabe questionar diante de tudo isso: até que ponto a humanidade prosseguirá renunciando a seu mínimo existencial para moldar a realidade social à insaciável acumulação capitalista?

Referências bibliográficas

ALVES, Giovanni. **O que é o precariado?**, 2013. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2013/07/22/o-que-e-o-precariado/>. Acesso em 20/01/2021.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipula tório**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

AUDITORIA CIDADÃ. **Bancos recebem 1,2 trilhão do Banco Central mas só 4% vira aumento de empréstimos para pessoas em empresas**. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/bancos-recebem-r-12-trilhao-do-banco-central-mas-so-4-disso-vira-aumento-de-emprestimos-para-pessoas-e-empresas/>. Acesso em 20.fev.2022.

AUDITORIA CIDADÃ. **Bancos recebem R\$ 1,2 trilhão do Banco Central mas só 4% disso vira aumento de empréstimos para pessoas e**

empresas, 2020. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/bancos-recebem-r-12-trilhao-do-banco-central-mas-so-4-disso-vira-aumento-de-emprestimos-para-pessoas-e-empresas/>. Acesso em 30.set.2021.

AUDITORIA CIDADÃ. **Gráficos de pizza do orçamento geral da união (executado) – 2011-2019**. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/graficos-de-pizza-do-orcamento-geral-da-uniao-executado-2011-2018/>. Acesso em 01.nov.2021.

BANCO MUNDIAL. **“Expanding Opportunities, Enhancing Equity in the State of Pernambuco Development Policy Loan”**, (número de empréstimo 8142-BR), 2012.

BANCO MUNDIAL. **Relatório nº 20754-BR relativo ao projeto “Brazil - Growth and poverty reduction in Pernambuco”**, 2002.

BARTHOLO, Letícia.; PASSOS, L. ; FONTOURA, N. . **Bolsa família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?** Rio de Janeiro: IPEA, 2017 (Texto para Discussão, n. 2331).

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 20.set.2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm. Acesso em: 20.set.2021.

BRASIL. Lei nº 12.858/2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm. Acesso em 02.dez.2021.

BRASIL. **Lei nº 14.026/2020**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em 25.out.2021.

BRASIL. **Lei nº 14.284/2021 (Lei do Auxílio Brasil)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm. Acesso em 20.12.2021

BRASIL. **PL nº 591/2021**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149593>. Acesso em 02.fev.2022.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração consequências**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. **Economia e Sociedade, Campinas**, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002.

CHIMURIS, Ramiro. Neocolonialismo Jurídico. In: CHIMURIS, Ramiro; GOMES, José Menezes; LIBREROS, Daniel. **Las deudas abiertas de América Latina**. Napoli-Italia: LA CITTÀ DEL SOLE, 2020.

CNC. Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic). Disponível em: <https://www.portaldocomercio.org.br/publicacoes/pesquisa-de-endividamento-e-inadimplencia-do-consumidor-peic-anual-e-dezembro-de-2021/410541>. Acesso em 11.nov.2021.

COSENTINO FILHO, Carlo Benito. A reconfiguração teórico-dogmática do pressuposto autonomia no direito do trabalho, na esteira da versão analítica de Everaldo Gaspar Lopes de Andrade. In: MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. **Direito do Trabalho e Teoria Social Crítica: homenagem ao professor Everaldo Gaspar Lopes de Andrade**, volume 1. São Paulo: LTr, 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo Editorial, 2016.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?** São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

ESTEVES, Juliana Teixeira. Heurs et malheurs du revenu universel de base. **Chronique Internationale de l'Ires**, v. 167, p. 27-36, 2019. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-chronique-internationale-de-l-ires-2019-3-page-27.htm>. Acesso em: 30/11/2020.

ESTEVES, Juliana Teixeira. **O direito da seguridade social e da previdência social: a renda universal garantida, a taxação dos fluxos financeiros internacionais e a nova proteção social**. Recife: Editora UFPE, 2015.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública dos estados**. Brasília: Inove Gráfica e Editora, 2013.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica: Curso dado no Collège de France (1978-1979)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GIRALDO, César. **Trabajo y economía popular**. Universidad Nacional de Colombia-FCE-CID, 2020. (Documentos da Escola de Economia, n. 104). Disponível em: <http://fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/documentos/documentosEE/documentos-economia-104.pdf>. Acesso em 21.set.2021.

GOMES, José Menezes. Crisis fiscal, deuda pública y privatización del derecho a la Seguridad Social. In: CHIMURI, Ramiro; GOMES, José Menezes; LIBREROS, Daniel. **Las deudas abiertas de América Latina**, vol. 2. Napoli-Italia: LA CITTÀ DEL SOLE, 2020.

GRANEMANN, Sara. Políticas Sociais e Financeirização dos Direitos do Trabalho. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, v. -, n. 20, p. 57-68, nov. 2007. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/159/184>. Acesso em: 01 out. 2021.

IBGE. **Indicadores IBGE: PNAD Contínua – Principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil (2012-2020)** Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Principais_destaque_PNAD_continua/2012_2020/PNAD_continua_retrospectiva_2012_2020.pdf. Acesso em: 17.set.2021.

MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. **Direito do Trabalho e Teoria Social Crítica: homenagem ao professor Everaldo Gaspar Lopes de Andrade**, volume 1. São Paulo: LTr, 2020.

OFFE, Claus. **Contradictions of the Welfare State**. Cambridge, MA: The MIT Press, 1984

PETROBRÁS. **Adotamos nova política de preços de diesel e gasolina**. Disponível em: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/adotamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>. Acesso em 10.jan.2022.

PETROBRÁS. **Revisão da política de preços de diesel e gasolina**. Disponível em: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/revisao-da-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>. Acesso em 10.jan.2022.

PIROLA, Émerson. O Sujeito Endividado como Doppelgänger do Empreendedor de Si: Subjetivação pela Dívida na Crise do Neoliberalismo. **Mediações – Revista de Ciências Sociais**. v. 25, n. 20, set/dez, 2020. pp 675-694. DOI: 10.5433/2176-6665.2020.3v25n3p675

SCHETTINO, Francesco; CLEMENTE, Fabio. Declining inequality in Brazil in the 2000s: what is hidden behind?. **Journal of International Development**. 27, p. 929–952, 17.fev.2015. DOI: 10.1002/jid.3076.

SERASA. **Mapas da inadimplência**. Disponível em: <https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renogociacao-de-dividas-no-brasil>. Acesso em 10.dez.2021.

SILVA, Júlia Lenzi. **Para uma crítica além da universalidade**: forma jurídica e previdência social no Brasil. 269 f. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Trabalho e Seguridade Social) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.

**Estado Moderno e capital: a dinâmica das contrarreformas e da
financeirização de políticas sociais no estágio de crise estrutural do
capital**

*Modern State and capital: the dynamics of counter-reforms and the
financialization of social policies in the stage of structural crisis of
capital*

Antonio Soares Rocha Neto¹

Luis Vinicius Patriota Silva²

¹ Graduando em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). E-mail: rochaneto@hotmail.com / rochaneto95@gmail.com

² Graduando em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Membro do Grupo de Pesquisa Direito Economia e Política da UFPE. Email: viniciuspatriota@hotmail.com / luis.vinicius@ufpe.br ;

Resumo: Este trabalho tem como ponto de partida a análise das determinações ontológicas e históricas do Estado Moderno, para compreender o seu papel na aplicação de contrarreformas das Políticas Sociais. As contradições imanentes do capital - diretamente ligadas aos defeitos estruturais do sistema capitalista - atingem um ponto crítico a partir dos anos 1970, quando o sistema do capital atinge seus limites absolutos. Isto posto, pretende-se argumentar que o papel do Estado é redefinido neste período, a fim de se enfrentar a crise estrutural do capital e da política. Neste sentido, o neoliberalismo, como forma político ideológica do capital, apresenta a aplicação de uma austera agenda de contrarreformas e de financeirização das políticas sociais como modos de enfrentamento da crise. Como exemplificação concreta desse processo, analisaremos o processo de contrarreformas na formação social brasileira, conformada pela sua particularidade periférica na divisão internacional do trabalho.

Palavras-chave: Contrarreformas; sistema do capital; crise estrutural do capital; Estado capitalista; economia e política.

Abstract: This paper takes as its starting point the analysis of the ontological and historical determinations of the Modern State, in order to understand its role in the application of counter-reforms of Social Policies. The immanent contradictions of capital - directly linked to the structural defects of the capitalist system - reach a critical point starting in the 1970s, when the capitalist system hits its absolute limits. That said, it is intended to argue that the role of the state is redefined in this period in order to face the structural crisis of capital and politics. In this sense, neoliberalism, as a political-ideological form of capital, presents the application of an austere agenda of counter-reforms and financialization of social policies as ways to face the crisis. As a concrete example of this process, we will analyze the process of counter-reforms in the Brazilian social formation, shaped by its peripheral particularity in the international division of labor.

Keywords: Counter-reforms; capital system; structural crisis of capital; capitalist state; economics and politics.

Introdução

Nas últimas décadas, contradizendo o mito do fim da história pós-guerra fria, as contradições da sociabilidade capitalista se tornaram cada vez mais explosivas, por se incluir em um sociometabolismo orientado para a expansão da riqueza abstrata que subordina toda a vida social a seus imperativos, independente das consequências humanas e naturais que possam haver. Na política institucional, cada vez mais o campo de ação se estreita mais e a diferença entre a direita e a esquerda social-democrata se torna meramente discursiva, uma vez que as duas brigam para saber qual consegue efetivar reformas legislativas contra os interesses da classe trabalhadora com maior grau de eficácia.

Dessa maneira, o Estado, como estrutura de comando político da ordem do capital (MÉSZÁROS, 2011), tem papel fundamental no momento de crise que perpassa o mundo desde a década de 70. No campo da política

institucional, as reformas (ou mais precisamente contrarreformas) ganham cada vez mais espaço, constituindo-se como mediações institucionais para a captura de direitos sociais e recursos públicos pelos interesses privados do capital e suas personificações, escamoteados sob a forma discursiva de maior eficiência, flexibilização e modernização. No Brasil, esse movimento ganha força a partir da década de 90 e se alastra até os dias atuais, sob as mais variadas formas, passando pela esquerda e pela direita. Dentre as discontinuidades dos governos, a continuidade das contrarreformas se mantém.

Este trabalho busca apreender a dinâmica tendencial geral da necessidade de reformas no aparato institucional do Estado e suas políticas, anteriormente marcadas por um caráter de maior consenso ou desenvolvimentismo, porém agora marcados pelo desmonte dos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora e sua reconfiguração e financeirização em prol da acumulação do capital. Pois, como se desenvolverá nesse trabalho, partindo principalmente do marxista István Mészáros, dentre outros pesquisadores, o sistema do capital sofreu uma inflexão nas últimas décadas, com a ativação de seus limites absolutos, tornando seu processo de autorreprodução cada vez mais destrutivo, tanto para a classe trabalhadora como para a natureza.

Assim sendo, esse trabalho busca expor a especificidade da formação política estatal, sua essencialidade para a reprodução do sistema sociometabólico do capital, assim como o conjunto de transformações do sistema do capital no estágio de crise estrutural, indissolivelmente ligada à crise estrutural da política, a qual perde cada vez mais sua margem de ação como tomada de decisão global. E por fim, analisaremos a dinâmica das contrarreformas como respostas à crise estrutural do capital, tomando como exemplo concreto a realidade brasileira, marcada por sua particularidade periférica e subordinada na divisão internacional do trabalho.

1. Estado Moderno e Capital: uma relação de reciprocidade e complementariedade necessária

1.1. Origens e Contornos do Estado Moderno

A fim de investigar o papel do Estado Moderno no que for que seja, a avaliação crítica materialista necessita de um exame histórico-genético das suas determinações. De igual modo, ao seguir a trilha de Mészáros (2002; 2011; 2014; 2021), é preciso situar o Estado como parte constitutiva da base material do sistema de controle sociometabólico do capital.

Conforme a tradição marxista, o Estado em sua acepção clássica surge como um instrumento político voltado para a dominação de uma classe sobre outra, em razão dos antagonismos sociais derivados da divisão social do trabalho e da divisão da sociedade gentilícia em classes (ENGELS, 2012, p. 159-160).

Embora seja estabelecido como um poder político em separado e aparentemente acima das classes sociais, o Estado Antigo (ou pré-capitalista) é parido sob o berço da própria sociedade, surgindo como órgão de opressão de classe “na medida em que as contradições de classes *não podem* objetivamente ser conciliadas” (LENIN, 2017, p. 29, grifos do autor). É justamente por essa impossibilidade de conciliar classes sociais antagônicas que o Estado aparece como órgão despótico a serviço de uma delas. Diante disso, Mézaros enxerga o Estado como “ilegal por natureza”, uma vez que sua existência contraditória nada mais é do que a afirmação da lei do mais forte na realidade material, pois é o poder que estabelece o direito (*might is right*) e não o contrário (*right is might*) (MÉSZAROS, 2021, p. 193-196).

Contudo, é importante fazer uma distinção entre as determinações concretas do Estado pré-capitalista e do Estado Moderno, uma vez que cada qual se refere a um período histórico distinto e a um modo de controle sociometabólico específico.

O Estado pré-capitalista, isto é, aquele vigente sob os modos de controle sociometabólico feudal ou escravagista, se limitava à mera função de supervisor externo da reprodução social e econômica do seu respectivo sistema (PANIAGO, 2012, p. 81). Em outras palavras, o papel do Estado pré-capitalista era primordialmente político-repressivo em sua acepção negativa, ao ponto de algumas correntes do marxismo sequer o considerarem como Estado propriamente dito³.

³ Esta corrente é representada no Brasil pelo professor Alysson Mascaro em sua obra “Estado e Forma Política”, na qual entende que o Estado como instituição só existe sob o capitalismo, isto é, como Estado Moderno (ver MASCARO, 2013). Em síntese, Mascaro argumenta que nas sociedades pré-capitalistas, dotadas de contradições mais simples no seio dos blocos de domínio, não existiria uma separação estrutural entre aqueles que exercem o poder político e aqueles que exercem o poder econômico. A dominação política ocorreria então de forma automática, quase como um vetor de vontades, uma vez que a reprodução social ainda tinha como uma de suas determinações a unidade entre economia e política.

Tal formulação se afasta da proposição de Friedrich Engels (2012, p. 160-163), que julgamos ser a mais correta. Enxergamos que a existência da unidade entre economia e política e da autossuficiência das unidades reprodutivas materiais diretas das sociedades

De qualquer modo, este papel restrito e específico do Estado Antigo estava umbilicalmente fundado no caráter limitado e local do seu respectivo sistema de reprodução social e material. É preciso lembrar que sob os modos de controle sociometabólico feudal e escravagista, a produção material possuía um caráter autossuficiente, adstrito a feudos ou cidades-Estados, o que tornava limitados também o consumo e a circulação de mercadorias.

Por conseguinte, o papel do Estado não necessitava de maiores complexificações, já que a autossuficiência (fundada na relativa unidade entre produção material e seu controle⁴) dava ao sistema reprodutivo dominante a coesão e restrição interna necessárias para seu funcionamento, assim como definia seus limites (MÉSZAROS, 2002, p. 118).

Contudo, o processo histórico de superação da forma feudal tratou de romper as barreiras da autossuficiência para que um novo modo de controle sociometabólico pudesse se impor. Segundo Maria Cristina Paniago (2012, p. 78):

O capital necessitou, durante sua formação histórica, promover a separação da anterior unidade entre a produção e controle, para alcançar os níveis de acumulação necessários à superação da antiga forma feudal de produção, marcadamente limitada pelos padrões da autossuficiência produtiva e da circulação em mercados locais. Ao destruir as barreiras interpostas ao seu impulso incontrolável à acumulação ampliada, sempre com vistas a uma escala de expansão crescente, o capital gerou uma série de novas contradições inelimináveis.

antigas não exclui o caráter estatal do Estado pré-capitalista, uma vez que a *força pública* contida nos Estados Antigos o diferenciou de todas as formas históricas de domínio então existentes. Mesmo se limitando à supervisão externa da reprodução econômica e social, a estrutura estatal antiga impunha o domínio de classe através da mediação política dos seus funcionários públicos e coletores de impostos, chegando até a contrair dívidas e empréstimos a fim de fazer valer seus objetivos como instituição.

⁴ É importante ressaltar que o controle da produção material à época do sistema feudal/escravagista clássico ainda estava substancialmente (embora não formalmente) sob domínio dos produtores. Por esta mesma razão que os sentidos da dominação do trabalho necessitavam de constante reafirmação *externa* - na forma de castigos físicos - assegurada pela ação supervisora e repressiva do Estado e de seus agentes políticos.

No que tange ao antigo controle substancial da produção pelos dominados, que nos dizeres de Marx deixava “aos servos e arrendatários o cuidado da acumulação”, ver (MARX, 2010, p. 74-75; MÉSZAROS, 2002, p. 99).

Com a quebra da autossuficiência pela separação radical entre produção e controle (a significar também separação radical entre trabalhador e meio de produção), ocorre uma reviravolta histórica no mundo do trabalho ao difundir universalmente a alienação e a reificação. Consequentemente, abre-se espaço para o nascimento “do mais dinâmico e mais competente sistema de extração de trabalho excedente da história” (MÉSZAROS, 2002, p. 101), à custa tanto da perda de controle dos seres humanos sobre metabolismo social em que vivem quanto à custa de pôr fim à anterior coesão e unidade das estruturas sociais reprodutivas - cuja fragmentação assume a forma de explosivos conflitos sociais.

Assim, o sistema do capital nasce como um sistema reprodutivo incontrolável e antagonisticamente estruturado, cuja própria “força cimentadora” (na forma da divisão social hierárquica do trabalho)⁵ mostra-se frágil e explosiva por si mesma.

Consequentemente, as unidades reprodutivas materiais diretas⁶ do sistema também apresentam forças centrífugas capazes de pôr barreiras ao funcionamento do sociometabolismo como um todo, já que operam em meio à concorrência geral capitalista com tendências monopolistas.

O que se conclui é que a quebra autossuficiência revela os problemas mais profundos da ordem vigente - a assumir a forma de defeitos estruturais de controle do capital. Segundo Bizerra e Gois (2014, p. 82) os defeitos estruturais do sistema se explicitam de três maneiras: I) isolamento entre produção e controle; II) interdependência entre produção e consumo; III) relação opositiva entre produção e circulação.

Para pôr tantas contradições estruturais sob controle (ainda que de forma parcial), é imprescindível ao sistema do capital adotar uma estrutura de comando historicamente singular, a articular de forma recíproca e dialética sua estrutura de comando política e a sua estrutura de comando socioeconômica (PANIAGO, 2012, p. 85).

⁵ Na obra de Mézaros, entende-se por *divisão social hierárquica do trabalho* como uma forma historicamente específica da divisão social do trabalho, que se contrapõe a critérios funcionais/técnicos e que apenas se manifesta após a separação radical entre produção e controle. A existência da *divisão hierárquica do trabalho* é primordial para a estrutura de comando do capital, sob a qual o Estado Moderno atua especificamente na função de estrutura de comando política do sistema.

⁶ O termo “unidades reprodutivas materiais diretas” alude aos microcosmos socioeconômicos do sistema concebidos em suas particularidades, isto é, na qualidade de fábricas, fazendas ou empresas.

É nesse ínterim de contradições que surge o Estado Moderno, a ser conceituado como “estrutura de comando político totalizadora e abrangente do capital”. (MÉSZAROS, 2002).

1.2. Funções do Estado Moderno: imperativos coesivos e corretivos da estrutura de comando político totalizadora e abrangente do capital

Embora o caminho de investigação aqui adotado em relação às funções do Estado pareça longo e inoportuno, é preciso demarcar a importância de debater a questão dos defeitos estruturais. Pois são justamente os defeitos estruturais do sociometabolismo capitalista que vão definir os limites e o modo de atuação da estrutura de comando política do capital perante os ajustes e desajustes da reprodução econômica e social.

Ocorre que a margem de ação do Estado Moderno na dinâmica reprodutiva da sociabilidade capitalista, seja “criando as condições gerais de produção” (MANDEL, 1982, p. 333), seja realizando ajustes estratégicos historicamente específicos (a exemplo das contrarreformas), estabelece uma necessária atuação corretiva e coesiva sobre os defeitos estruturais enraizados na contraditoriedade interna do sociometabolismo do capital (BIZERRA & GOIS, 2014; MÉSZAROS, 2002).

Isto acontece porque entre Estado Moderno e Capital há uma necessária relação de reciprocidade dialética e co-determinação, a interligar a dimensão econômica e política de maneira historicamente inédita. Esta reciprocidade dialética, sob o ponto de vista da temporalidade, aponta que o Estado e os microcosmos socioeconômicos do capital nasceram simultaneamente, não podendo se falar em quem veio “antes” ou “depois” (PANIAGO, 2012, p. 85-89).

Se historicamente foi o Estado Moderno quem operou a separação radical entre trabalhador e meio de produção (MASCARO, 2013, p. 18-38), a determinar a criação do defeito estrutural da produção e controle, contraditoriamente este mesmo Estado Moderno acaba por necessitar dos efeitos sociais da alienação e da reificação provenientes da separação entre produção e controle para poder existir (MÉSZAROS, 2002, p. 98-132).

Portanto, o Estado Moderno ao mesmo tempo determina e é determinado pelos defeitos estruturais do sistema. De tal maneira, a aplicação de imperativos corretivos pelo Estado Moderno esbarra em limites também estruturais, já que ele, como órgão de dominação de classe, não consegue solucionar os problemas que ele mesmo criou, mas apenas contê-los.

Dessa forma, em relação ao já explicado defeito da separação entre produção e controle, é possível dizer que para mantê-lo em ordem, o Estado atua “contrabandeando” artificialmente a faltosa unidade para o conjunto das unidades reprodutivas materiais. Esse imperativo corretivo se dá através do aparato legal do Estado, que por meio da forma jurídica e da categoria sujeito de direito (PACHUKANIS, 2017), procura viabilizar as relações de troca, garantir a relação de forças estabelecida e proteger as personificações do capital, os meios de produção e o material alienado do trabalho (MÉSZAROS, 2002, p. 107).

É graças ao aparato legal abrangente e totalizador do Estado que se possibilita conferir às unidades reprodutivas do capital o mínimo de coesão necessária para poderem funcionar e constituírem um sistema, sem acabar por se romper em razão de suas contradições imanentes⁷.

Contudo, o poder totalizador da estrutura estatal sobre as unidades produtivas encontra seus limites no defeito estrutural da separação entre produção e circulação.

Ocorre que como o capital apenas se “realiza” na esfera da circulação - a necessitar constante expansão dos círculos de consumo (GRANEMANN, 2006, p. 25) - o sistema não pode nem consegue distinguir fronteiras. Desta maneira, aos Estados modernos (constituídos sob os limites territoriais de Estados nacionais) é impossível realizar uma atuação coesiva perante o conjunto do capital social global, podendo apenas atuar perante o seu próprio capital nacional.

A resposta oferecida pela totalidade do capital social para minimizar a contradição entre produção e circulação foi em adotar um sistema de hierarquia e duplo padrão entre os múltiplos Estados Nacionais, também

⁷ Para ilustrar a importância da administração do defeito estrutural da *produção e controle* pelo Estado Moderno, Mézaros (2002, p. 123) remete ao clássico exemplo do Renascimento Italiano. Apesar do papel pioneiro dos mercadores italianos em transformar as relações de troca na Baixa Idade Média, a hegemonia socioeconômica destes sujeitos históricos foi consideravelmente diminuída depois da formação dos Estados Nacionais em Portugal, Inglaterra, França e Espanha. Em razão da ausência desta estrutura totalizadora de comando político do capital, os microcosmos socioeconômicos italianos não apenas perderam a corrida da “acumulação primitiva” para as emergentes potências coloniais, como acabaram por ter suas contradições internas expostas, ao ponto da Península Itálica dos Séculos XV e XVI ter sido palco de inúmeras guerras entre os fragmentados microcosmos políticos italianos, famosamente descritos por Maquiavel na obra “O Príncipe”.

conhecido como sistema centro-periferia⁸. Isto posto, é importante ressaltar que o Brasil se situa à periferia desse conjunto de Estados capitalistas (MARINI, 2005). Por conseguinte, a atuação dos imperativos corretivos de seu respectivo Estado Nacional tende a ser historicamente mais violenta e autoritária, uma vez que nos países periféricos vigora como linha de menor resistência a superexploração da força de trabalho.

Por outro lado, o sistema do capital apenas consegue se expandir além das fronteiras locais em razão de outra contradição estrutural, baseada na separação entre produção e consumo.

A quebra da autossuficiência transforma a escala de produção e circulação de mercadorias ao patamar da conhecida reprodução ampliada, uma vez que o valor de uso se torna subordinado ao valor de troca. Por conseguinte, graças à separação entre produção e consumo o sociometabolismo do capital é “orientado para a expansão e movido pela acumulação” (MÉSZAROS, 2002, p. 100) de forma irresistível e desenfreada

Ocorre que a busca desenfreada pela expansão do sociometabolismo capitalista acaba por revelar as dimensões mais destrutivas da lógica de acumulação de capital. Assim sendo, o manejo da contradição entre produção e consumo impõe ao Estado a necessidade de atuar como comprador/consumidor direto de mercadorias e serviços para tentar atenuar as contradições e desigualdades surgidas da fragmentação entre produção e consumo.

De tal modo, Mézaros conclui que a oferta de direitos sociais, de políticas públicas e a formação do chamado “fundo público” são inerentes à existência do Estado do capital:

Nesta função [de comprador/consumidor direto], cabe a ele [o Estado] prover algumas necessidades reais do conjunto social (da educação à saúde e da habitação e manutenção da chamada ‘infraestrutura’ ao fornecimento de serviços de seguridade social) e também a satisfação de ‘apetites em sua maioria artificiais’ (por exemplo, alimentar não apenas a vasta máquina burocrática de seu sistema administrativo e de imposição da lei, mas também o complexo militar industrial, imensamente perdulário, ainda que diretamente benéfico para o capital) (ibidem, p. 110).

⁸ Não é à toa que Mézaros (2002, p. 114) define o axioma hobbesiano *bellum omnium contra omnes* como “o insuperável *modus operandi* do sistema do capital, pois, como sistema de controle sociometabólico, ele está estruturado de maneira antagônica das menores às mais abrangentes unidades socioeconômicas e políticas”.

Todavia, como é possível observar, tanto os imperativos corretivos do Estado como a tríplice dimensão dos defeitos estruturais de controle do capital demonstram a destrutibilidade intrínseca deste modo de controle sociometabólico. Nesta toada, é importante observar que a natureza explosiva do sistema vem a se tornar ainda mais aguda no estágio de crise estrutural do capital, momento de saturação e ativação dos limites absolutos do sistema preponderante.

Como veremos nos próximos tópicos, A crise estrutural redefine os contornos do papel do Estado como ofertador de direitos sociais básicos e políticas públicas de seguridade social.

2. Crise Estrutural do Capital e Crise Estrutural da Política

O sistema de reprodução sociometabólica do capital demonstrou ser historicamente o primeiro a constituir-se como um “totalizador irrecusável e irresistível” (MÉSZÁROS, 2011, p. 97), o qual subordina todas as dimensões da vida social aos seus imperativos autoexpansivos. Seu dinamismo imanente é orientado para a valorização do valor fetichisticamente imposta às personificações do capital, que materializam seus imperativos mediante a acumulação privada de capital. Na sua fase ascendente de desenvolvimento, o sistema do capital proporcionou um grande avanço na produção material da sociedade, impulsionado principalmente pela revolução industrial, a qual favoreceu o avanço da produtividade social do trabalho, ainda que tenha sido contraditoriamente sustentado pela mais alta exploração da força de trabalho e dos recursos naturais.

Porém, o desenvolvimento sociometabólico do capital foi permeado de crises periódicas, as quais a de 1929 é a mais emblemática. Na visão do marxista húngaro István Meszáros, as crises do capital são seu “modo de existência natural”, que costumeiramente abrem o caminho para mais um período de expansão da acumulação. Esse dinamismo interno possibilitou ao capital, principalmente no pós-segunda guerra mundial, absorver demandas hauridas das lutas da classe trabalhadora organizada, ainda que subordinadas ao quadro estrutural do próprio sociometabolismo do capital. O maior exemplo desse fenômeno é o *welfare state*, vigente na segunda metade do século XX nos países da Europa ocidental e nos Estados Unidos. Tal absorção, inserida na sua dinâmica capitalista de acumulação e expansão, concretizou uma poderosa legitimidade à ordem capitalista (ibidem, p. 612).

Em suma, o sociometabolismo do capital, como a forma social mais eficiente e dinâmica de extração de trabalho excedente, teve seu momen-

to histórico de ascendência consoante aos avanços genuínos na produção social, que criaram as potencialidades produtivas para uma sociedade emancipada da exploração. Porém, tais potencialidades só podem ser transformadas em efetividade mediante uma reestruturação radical do sociometabolismo em bases genuinamente emancipatórias, para além das formas sociais do capital.

Entretanto, como sua autoexpansão fetichista não pode ser definitiva, por volta de 1970, o movimento ascendente do sociometabolismo do capital sofre uma inflexão ao ativar seus limites absolutos (ibidem, p. 216-344). Limites absolutos, na acepção de Mészáros, são nada mais que as fronteiras últimas de um determinado sistema, as quais não podem ser transgredidas sem a superação do próprio sistema em sua totalidade. As crises periódicas, ocorridas durante todo o período de existência do capitalismo, apenas atingem os limites relativos do capital, passíveis de correções dentro do próprio sistema, através dos deslocamentos de suas contradições, porém, com a ativação de seus limites absolutos, a crise do capital torna-se estrutural.

A crise estrutural significa a disjunção radical entre a produção genuína, que tem potencial de avançar na satisfação de necessidades humanas, e a produção destrutiva, orientada para a auto-reprodução do próprio sistema do capital, independente das perdas humanas ou ambientais que isso possa acarretar (PANIAGO, 2012, p. 45-74). Tais disfunções estruturais têm seu fundamento na própria imanência contraditória do capital, que envolve as contradições entre produção-controle; produção-consumo; e produção-circulação. Assim, o próprio consumo produtivo se torna consumo destrutivo, como também muitos recursos são absorvidos pelo complexo militar-industrial, que serve de instrumento perdulário e destrutivo para a realização dos ciclos do capital, acarretando cotidianamente o perigo de uma guerra global de proporções catastróficas, devido ao fundamento antagonístico dos diversos Estados-nação na cadeia imperialista. Segundo Edivânia Melo (2018, p. 148)

para se reproduzir, o capital precisa aperfeiçoar cada vez mais sua racionalidade e eficácia parcial, ou seja, seu impulso expansionista, sem se preocupar com o impacto devastador de sua intervenção. E as empresas, como unidades econômicas particulares do sistema, para que se mantenham produtivas e prosperem, devem seguir à risca essa determinação objetiva do sistema.

Assim, no dizer de Mészáros, o movimento do capital “só se preocupa com os interesses da auto-reprodução, e não com os da produção em si”. Portanto, em um mundo de recursos finitos, a expansão desenfreada do capital põe em risco a própria “sobrevivência da humanidade” (MÉSZÁROS, 2014, p. 300), com a degradação da classe trabalhadora e da natureza atingindo níveis altíssimos. Logo, segundo o filósofo húngaro:

Com a crise estrutural do capital como um todo [...] o ciclo histórico expansionista pelo qual o capital pôde dominar a humanidade por um período está se fechando perigosamente. Esse fechamento traz consigo o perigo da destruição total da humanidade no interesse do império absurdamente prolongado do capital. (idem, 2021, p. 142).

Trata-se, sobretudo, de uma crise da própria sustentabilidade existencial da sociabilidade, ameaçada pela destruição da base natural sob a qual ela se reproduz. A ascensão do capital ocorreu com seu desenvolvimento, extensivo (como estrutura sociometabólica totalizante que é), mediante colonização e imperialismo brutais, e também intensivo, por meio da subordinação de toda a vida social à valorização do capital. Entretanto, na segunda metade do século XX esse movimento ascendente atinge seu ponto de saturação, tornando-se descendente e destrutivo para a humanidade. Na dialética social, a negatividade predomina fortemente sobre as potencialidades positivas. A expansão saturada do capital expressa o grau mais elevado de contradição entre valor de troca e valor de uso, no qual este se subordina àquele, materializadas por tendências como a taxa decrescente do valor de uso das mercadorias (obsolescência programada), de alto impacto destrutivo sobre a natureza.

A crise estrutural do capital, como fenômeno que atinge a totalidade das relações sociais do sistema, não deixa de fora sua estrutura global de comando político, o Estado, materializador político da separação radical entre produção e controle. Conseqüentemente, o Estado, que cumpre a função reprodutiva de fornecer coesão aos microcosmos centrífugos do capital, tem sua margem de manobra consideravelmente restringida. Como fiador da reprodução do capital, a estrutura global de comando político estatal está “aparelhada para maximizar as potencialidades dinâmicas dos próprios microcosmos reprodutivos materiais, independentemente de suas implicações e conseqüências numa escala mais longa de tempo” (idem, 2011, p. 123). Assim, o papel da ação política se torna cada vez mais subordinado e instrumental aos imperativos destrutivos do capital, os quais

exigem novas garantias políticas e legislativas para sua reprodução incontrollável, que passam fundamentalmente pela destruição dos direitos conquistados pela classe trabalhadora (PANIAGO, 2012).

Em consequência disso, o espaço das políticas de consenso são minados progressivamente, como fica claro no desmonte do Estado de Bem-Estar Social na Europa Ocidental e a expansão das políticas neoliberais, que incentivam novos espaços de acumulação com privatizações, desregulações e reformas que abrem o caminho para a iniciativa privada dentro do Estado. Na periferia do sistema mundial do capital, a qual não alcançou o grau de desenvolvimento do centro imperialista por estar estruturalmente subordinada na divisão internacional do trabalho, mesmo as tímidas iniciativas de industrialização e desenvolvimentismo são desestruturadas e até revogadas em prol do reforço da subordinação desses países ao mercado e suas hierarquias mundiais.

Dito isso, como veremos em outro tópico, o caso brasileiro é exemplar, o qual, imerso em um caldo de cultura desenvolvimentista, promulgou uma constituição que estabeleceu um modelo de Estado de Bem-Estar que não obteve eficácia alguma, pois foi solapado pelas reformas neoliberais de Collor, FHC e os governos seguintes, inclusive com emendas constitucionais que desvirtuaram o sentido progressista da Constituição de 1988 (ver MASCARO, 2019).

Dessa forma, na crise estrutural do capital, os ganhos parciais de direitos pelos movimentos populares tornam-se disfuncionais para a reprodução do sistema autoexpansivo. Diante disso, o keynesianismo, forma de correção político-econômica temporária para deslocamento das contradições sistêmicas do capital, não tem mais vazão nas políticas do Estado capitalista contemporâneo.

Justamente por não tratar as causas como causas, a práxis política institucional é adstringida pela circularidade autopetruadora do capital. Nesse sentido, Mézáros atesta a tendência à captura dos espaços na burocracia do Estado pelos “representantes autodesignados das grandes empresas e dos grupos financeiros aos mais elevados postos políticos do executivo” (MÉSZÁROS, 2011, p. 1001).

Essas inflexões demonstram justamente o papel maior do Estado na dinâmica econômica do sistema capitalista, que significa uma reestruturação de sua funcionalidade na garantia de reprodução da sociabilidade do capital, ao contrário do postulado “Estado mínimo” neoliberal. Na verdade, trata-se de um Estado mínimo para a classe trabalhadora e máximo

para o capital (NETTO; BRAZ, 2006, p.239), ou seja, o Estado é reconfigurado em consonância aos novos padrões de reprodução do capital, que necessita aumentar o grau de exploração da classe trabalhadora para garantir as taxas de lucro da burguesia.

Assim sendo, o slogan “não há alternativa”, popularizado por Margaret Thatcher, torna-se lema de governos parlamentares tanto da direita quanto da esquerda, com a social-democracia perdendo seu caráter minimamente reformista (cf. MELO, 2018).

Diante dessas circunstâncias, não se deve entender essa dinâmica como uma lei férrea, mas sim como tendência geral inserida num quadro de relações de poder materialmente vigentes e variáveis segundo o devir contraditório da luta de classes, podendo ser superada por uma ação política revolucionária. A destrutividade do capital constitui tendência imanente à sua própria autorreprodução, como sujeito automático que valoriza a si mesmo, o qual se reconfigura em formas cada vez mais destrutivas, devorando a totalidade das relações humanas

que passa a transcorrer sob a égide deste automatismo, que não só explora a força de trabalho como, usando exemplos contemporâneos, promove sucessivos ajustes fiscais, desmantela instituições públicas, impõe reformas da Previdência e devasta a natureza em busca de sua progressiva valorização (MARTINS, 2017, p.48).

Assim sendo, a crise estrutural do capital, que acarreta processos como a reestruturação produtiva pós-fordista (ANTUNES, 2008; 2009; 2020), é também indutora de um processo de concentração do poder político nos grupos econômicos dominantes, que lançam mão de reformas (contrarreformas, precisamente) destinadas “à supressão ou redução de direitos e garantias sociais” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 239).

Portanto, na inflexão destrutiva da dinâmica do capital, com a ativação dos seus limites absolutos, a crise estrutural afeta todo o conjunto da sociabilidade, inclusive o Estado, que é parte da materialidade do sociometabolismo do capital, articulado ao trabalho e o próprio capital como relação social de valorização do valor (MARX, 2017). Assim, a crise estrutural da política, como forma de ação incapaz de resolver os problemas estruturais da sociabilidade, se reflete no seu próprio caráter cada vez mais instrumental e menos relativamente autônomo como fator coesivo no sistema centrífugo do capital. Nada mais nada menos, ela é a expressão fundamental da crise estrutural do capital.

Dessa forma, os ganhos sociais da classe trabalhadora (que, frise-se, não resolvem o problema da desigualdade e exploração) não têm espaço na fase descendente do sociometabolismo do capital, que só pode oferecer tais concessões se forem funcionais à sua própria auto-reprodução e expansão, expressas nas elevadas taxas de lucros das classes dominantes. A crise estrutural evidenciou, justamente, que os parcos ganhos defensivos da classe do trabalho foram hauridos da expansão imperialista ocidental, às custas da exploração do mal chamado “terceiro mundo”. As contrarreformas legislativas no seio do Estado capitalista, nas mais diversas formas jurídico-políticas que este assume no sistema mundial capitalista, são momentos fundamentais da busca por válvulas de valorização do valor, que se torna cada vez mais destrutiva para a classe trabalhadora e para a natureza, base natural do próprio sistema. Portanto, o neoliberalismo, como estratégia político-econômica da privatização e financeirização da vida social, não é fruto de “maldades” de políticos ou empresários, mas expressão das tendências destrutivas da própria crise estrutural do sistema de reprodução sociometabólica do capital, as quais são materializadas por suas personificações e representantes políticos.

3. As Contrarreformas como Válvulas de Acumulação do Capital em Crise Estrutural: o caso brasileiro

Tendo em vista as determinações do sociometabolismo do capital e sua formação política estatal, assim como a inflexão do sistema na crise estrutural, as alterações substantivas de reversão de conquistas sociais pela classe trabalhadora tornam-se um meio por excelência de retomada das taxas de lucro perdidas. Assim sendo, o Estado adquire papel central nessas transformações (ALENCAR; GRANEMANN, 2009), mediante seu papel de impositor de normas jurídicas.

Como vimos anteriormente, o *welfare state*, expressão político-econômica do consenso social-democrata ocidental no pós-guerra, tornou-se disfuncional à expansão do capital, visto que o momento impôs a necessidade de novas alterações na base produtiva para potencializar as taxas de lucro declinantes das personificações do capital. Assim, as políticas sociais já não eram tão viáveis e “tornam o welfare state e as políticas sociais mecanismos não somente impróprios mas que também que interpõem severos obstáculos para a realização das exigências do capital monopolista marcado pelas finanças, nos dias presentes” (GRANEMANN, 2007, p. 58).

Neste contexto histórico, cabe ao Estado manejar a contradição produção-consumo cada vez mais em favor do capital. Opera-se inclusive

uma usurpação ideológica do vocábulo “reforma”. “Reformar o sistema”, “reformar o Estado”, deixam de ser termos vinculados ao projeto social-democrata atenuador de desigualdades e passam a descrever a aplicação do projeto político neoliberal, voltado para intensificar as contradições entre capital e trabalho:

Essa ideologia legitima precisamente o projeto do capital monopolista de romper com as restrições sociopolíticas que limitam a sua liberdade de movimento. Seu primeiro alvo foi constituído pela intervenção do Estado na economia: o Estado foi demonizado pelos neoliberais e apresentado como um trambolho anacrônico que deveria ser reformado - e pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra *reforma* perdeu o seu sentido tradicional de conjunto de mudanças para ampliar direitos; *a partir dos anos oitenta do século XX, sob rótulo de reforma(s) o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco processo de contrarreforma(s), destinado à supressão ou redução de direitos e garantias sociais.* (NETTO; BRAZ, 2006, p. 239, grifos dos autores).

Obviamente, a supracitada “demonização do Estado” pelos ideólogos do capital possui uma dimensão muito específica, da crítica à assistência social em geral. O que a aplicação das contrarreformas nos mostra como tendência histórica universal é o contrário: inclui-se num contexto em que “a ação política do Estado é cada vez mais solicitada [...] [e] se manifesta através da intervenção legislativa cada vez mais autoritária contra o trabalho e do uso mais frequente das forças repressivas contra opositores do sistema” (PANIAGO, 2012, p. 75).

Na realidade brasileira, particularizada pela sua posição periférica e subordinada na divisão internacional do trabalho (MARINI, 2005), a emergência de um *welfare state* nunca chegou a se consolidar de fato, mas foi marcada por projetos de desenvolvimento industrial das mais diversas formas no decorrer do século XX, desde Vargas à ditadura empresarial-militar (SANTOS, 1994). Segundo Alencar e Granemann (2009), “ao Estado, o novo estágio da acumulação capitalista requereu contrarreformas no sentido de privatizar o fundo público de diferentes e criativas formas”. Porém, devido ao caráter mundial da crise estrutural do capital, o Brasil não poderia ficar imune aos imperativos do capital em reestruturar-se rumo a novos modos de acumulação do capital.

Visto isso, no Brasil esse desenvolvimento de reversão se deu de forma peculiar, tendo em vista o caldo de cultura presente na chamada re-

democratização. Na década de 80, marcada por fortes lutas sociais contra o governo ditatorial, a promulgação da Constituição Federal de 1988 expressou um pacto constitucional de natureza claramente social-democrata e desenvolvimentista, programando um Estado de bem-estar social brasileiro (ver MASCARO, 2019; GRAU, 2007). Porém, tal acontecimento foi marcado por contradições, visto que, como respostas aos movimentos sociais, as transformações na ordem social ocorreram por cima, negligenciando a participação popular nas tomadas de decisão substantivas. Tendo em vista o todo do processo de redemocratização do Estado brasileiro, a Constituição de 88 “resultou de um pacto entre as classes e grupos dominantes do país, mantendo, em linhas gerais, o arranjo institucional e social da ditadura militar” (MASCARO, 2018, p. 79).

Ou seja, mediante os novos arranjos que mantiveram o essencial da dominação autocrática burguesa (que manteve inclusive, sua face mais abertamente repressiva), a participação popular no processo foi enfraquecida, mesmo amparada em diversos novos movimentos sociais e partidos políticos de esquerda. Com a hegemonia burguesa nos meios de comunicação, os pacotes de transformações neoliberais do Estado ganharam dutos de legitimidade na subjetividade popular, porém não sem tensões com os movimentos sociais e partidos políticos que resistiram aos ataques. Como afirma Mauro Iasi (2017, p. 234):

As primeiras tentativas de imposição da agenda do ajuste “estrutural” esbarraram nessas resistências (...) Ainda que mantendo a fé no ajuste e a condenação a qualquer outra alternativa, imediatamente identificada como “irresponsáveis”, “populistas”, “insustentáveis”, passa a ficar claro que o mero controle do governo através de um presidente convencido da necessidade dos ajustes (no caso, inicialmente, Collor, depois Itamar e FHC) e de meios governamentais e legislativos capazes de implantar as medidas necessárias para realizá-lo, que poderíamos chamar de condições de governabilidade, tornava-se necessária a neutralização das resistências, tanto dos setores das camadas dominantes quanto dos trabalhadores.

Em busca das chamadas “condições de governabilidade”, os complexos de aparelhos de hegemonia burguesa (GRAMSCI, 2017) iniciam a construção de “consensos internos” que deem sustentação à implantação das contrarreformas. Desse modo, reforçada pelo cenário de legitimação do mundo capitalista pós-guerra fria, a ofensiva política de reversão dos ganhos parciais da constituição de 88 se tornou politicamente possível.

Nesta linha, o incentivo às parcerias-público privadas e a criação de organizações sociais (OS) (lei 9.637/98) foram modos efetivos de introdução direta da iniciativa privada na questão pública, possibilitando a transferência do fundo público para mãos privadas e também até a gestão direta de serviços públicos, cada vez mais subsumidos à lógica do capital. Em relação à lei das OS, ressalta Brettas (2020, p. 243-244):

Por meio desta lei tornou-se possível que políticas de saúde, educação, cultura, ambiental, dentre outras, fossem transformadas em espaços rentáveis ao grande capital, o qual, por meio de organizações consideradas institucionalmente sem fins lucrativos, passa a ter poder de mando sobre vultosos recursos do fundo público.

Por conseguinte, de Collor a Bolsonaro, ocorreram transformações substantivas no padrão de acumulação de capital no Brasil, ainda que de formas variadas, das quais o social-liberalismo de Lula e Dilma é uma de suas facetas. A dimensão das contrarreformas e transformações é de longo alcance, com a privatização (ou espoliação) de empresas estatais no sentido de sua total subordinação à lógica de valorização do valor, das quais a destrutiva Vale é um exemplo notável, mas também com revogação, flexibilização e desregulamentação de direitos trabalhistas e principalmente com a financeirização das políticas sociais (GRANEMANN, 2007).

Para Granemann (2007, p. 59) e Brettas (2020), a contrarreforma no setor da Previdência Social constitui um modelo por excelência dessas transformações, pois neste modelo “estão integrados os sistemas público e privado de aposentadorias e instituiu o cânone fundador para a construção das políticas sociais comandadas pelas finanças, na atualidade”. No Brasil, a Previdência Social sofreu alterações substantivas nas emendas constitucionais 20, 41, 47 e 103, as quais perpassam por toda a gama de governos neoliberais/sociais-liberais no Brasil.

Num sentido geral, a contrarreforma da previdência social visa enfraquecer o modelo previdenciário de repartição (ESTEVES & GOMES, 2020, p. 2579) e oferecer ao capital portador de juros um espaço privilegiado para se realizar (GRANEMANN, 2006, p. 11) através de investimentos financeiros em fundos de pensão e nas chamadas “previdências complementares” abertas (idem, 2007). A formação deste hipertrofiado

capital portador de juros, por sua vez, é custeada a partir de contribuições mensais realizadas pelos próprios trabalhadores:

Assim, serão as porções mensais de remuneração do próprio trabalho necessário que, retidas pelo capital, proporcionarão o incremento da acumulação do capital com a dispensa de crescentes parcelas de trabalhadores cujos postos de trabalho desapareceram ou foram precarizados. Sem rodeios, os próprios trabalhadores financiam e contribuem para o aumento mesmo de sua exploração e de toda a classe trabalhadora. (ibidem, p. 58).

Se no *welfare state* a “socialização dos custos” da Seguridade Social e das Políticas Sociais era primordialmente realizada pelo Estado, mediante a formação de *fundos públicos* constituídos pela dedução do trabalho necessário via tributação, o mesmo não se pode dizer com a chamada “previdência privada”.

No caso do modelo previdenciário de *capitalização*, a dedução de parte salário do trabalhador passa a ser feita em maior grau pelo capital na sua forma financeira, a expropriar “esta parte do valor produzido como trabalho necessário” (ibidem, p. 218), para assim especulá-lo em modalidades cada vez mais fetichizadas de *capital-dinheiro*.

De tal modo, a estratégia neoliberal adotada pelo Estado de “colonizar o espaço público das políticas sociais como serviços privados”, acaba por converter o salário dos próprios trabalhadores em renda, a serviço não deles próprios, mas do capital (ibidem, p. 70).

Quando políticas sociais passam a ser serviços privados e ativos financeiros, reforça-se uma espécie de mistificação ideológica própria da contradição *produção-consumo*, a qual Mézaros chama de “Soberania do consumidor individual”. Trata-se de uma “ficção útil” ao sistema do capital que leva o trabalhador-consumidor a crer que consegue controlar os critérios de distribuição e consumo de determinado serviço com base na sua escolha do “melhor produto” ou na “competição do mercado” (MÉSZAROS, 2002, p. 109-110), ainda que o trabalhador não possua controle substantivo algum sobre o destino da respectiva parte do seu salário capitalizada no plano de “previdência privada” contratado.

Esta reificação acaba por ser bastante exitosa em esconder os problemas da esfera do consumo e assume contornos especialmente cruéis em relação à Seguridade Social privatizada. Observa-se uma quebra da soli-

dariedade social inerente ao modelo previdenciário de repartição⁹ e uma intrusão maior do individualismo nas relações sociais, já que cada trabalhador sob o modelo de capitalização é responsável por financiar a própria previdência. Logo o “sucesso” ou “fracasso” da gestão da aposentadoria é imputado a cada trabalhador individual (GRANEMANN, 2006, p. 88), por mais que na realidade, a administração desses ativos caiba a um número extremamente limitado e privilegiado de agentes do mercado financeiro.

Em linhas gerais, reproduzimos abaixo o entendimento de Granemann (2007, p. 64) de que as políticas sociais financeirizadas transmutaram a proteção social em dois sentidos:

- a) na mercantilização das políticas e dos direitos sociais em serviços privados e,
- b) na redução padronizada dos sistemas de proteção social, antes operados como equipamentos sociais universais e atualmente como benefícios pauperizados mediados pelo cartão magnético, expressão monetarizada do direito.

Tendo em vista tais sentidos, no campo da educação, que vem sendo alargado como espaço para acumulação de capital nas últimas décadas, o FIES e o PROUNI, programas sociais monetarizados e expandidos no governo Lula e Dilma, são formas notáveis e peculiares de promover a dinâmica da acumulação do capital. Os dois primeiros funcionam mediados por transferência de recursos públicos à iniciativa privada como meio de efetivar a inclusão da população pauperizada no ensino superior, talhando uma política de caráter social que ao mesmo tempo favorece os interesses das classes dominantes. O FIES, nesse sentido, ao instituir uma linha de crédito para estudantes matriculados no curso superior, estimulou o crescimento de matrículas nas instituições privadas, ao mesmo tempo em que contribuiu para o endividamento das famílias e aqueceu o setor (BRETAS, 2020, p. 259).

Somado a isso, na esfera do mundo do trabalho, a classe trabalhadora brasileira não foi poupada frente à destruição de direitos, pois compõe o sujeito social que cria valor na produção, possibilitando a reprodução do capital através da sua exploração (MARX, 2017). As contrarreformas nas

⁹ Segundo Esteves e Gomes (2020, p. 2592) O Sistema de repartição simples é aquele em que uma geração financia a aposentadoria e os benefícios de seguridade social da outra. Vale ressaltar que segundo a Constituição brasileira vigente, toda a sociedade é responsável pelo custeio da Seguridade Social, cujas fontes de financiamento são individualizadas no Art. 195 da Lei Maior.

relações de trabalho não podem ser entendidas apenas como o momento de aprovação da terceirização das atividades-fim e da reforma trabalhista como um todo, mas como uma tendência que se desenvolve desde a década de 90, inclusive pelo incentivo de métodos alternativos de resolução de conflitos, que abre o espaço para a imposição do poder econômico do patrão na relação de trabalho (ver MORO, 2018 in: SOUTO MAIOR; SOUTO SEVERO, 2018).

O sentido das transformações substantivas das leis 13.429/17 e 13.467/17 na seara dos direitos trabalhistas, sem falar da lei 13.874/19, compreende a (des)regulação legal de uma maior exploração da força de trabalho, conseqüentemente, uma maior extração de mais-valor a fim de aumento das taxas de lucro das personificações do capital. Numa realidade de capitalismo periférico, marcado pela superexploração da força de trabalho (MARINI, 2005), a contrarreforma trabalhista é a acentuação do vampiro que suga trabalho vivo em prol da expansão do capital à custa do sangue da classe trabalhadora (ver ANTUNES, 2020; SOUTO MAIOR; SOUTO SEVERO, 2018; 2019).

Contudo, não podemos perder de vista que apesar da financeirização dos direitos sociais e a aplicação de contrarreformas se mostrar como *tendência histórica universal* em todos os Estados do globo, seu efeito imediato é de reforçar a contradição *produção-circulação*, no sentido de aumentar a relação de subordinação entre centro e periferia. O Brasil acentuou sua condição de grande exportador de produtos primários para o mercado mundial, ao mesmo tempo em que a financeirização possibilitou a entrada de capital estrangeiro no país. Logo, os desenvolvimentos delineados acima comportam transformações e mudanças que se relacionam simbioticamente com a continuidade da condição dependente da formação social brasileira, pois como ressalta Marini (2005): “a consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida”.

Conclusão

Neste artigo procuramos mostrar como o Estado Moderno é uma estrutura única, sofisticada e necessária para fazer valer os imperativos da reprodução sociometabólica do capital. É em razão desta sofisticação contraditória, na qual Estado e Capital se complementam mutuamente na base material que não podemos conceituar o Estado Moderno como “mera

superestrutura legal e política” ou como mera derivação das determinações econômicas do capital.

É preciso ter em mente que apesar do caráter “imensamente inchado e perdulariamente burocratizado” (MÉSZAROS, 2002) do Estado Moderno, ele não deixa de ser parte de uma “estrutura de comando material e política de um poder de tomada de decisão alienado” (idem, 2021, p. 457, grifos nossos).

Em outros termos, assim que a unidade entre produção e controle foi rompida, o ser humano perdeu o completo controle do sistema de reprodução social em que vive. O capital, com sua pseudopersonalidade reificada, acaba por impor seus desígnios destrutivos de autorreprodução ilimitada acima de todas as necessidades humanas e sujeitos individuais. Nesse sentido, o capitalista é tão refém dos imperativos do capital quanto o explorado trabalhador.

Obviamente são as personificações do trabalho que mais sofrem com os ajustes estratégicos das contrarreformas e com a financeirização das políticas sociais - imprescindíveis ao capital quando este atinge seus limites absolutos. Contudo, as contrarreformas são apenas um sintoma de um problema maior, fruto de um modo de controle sociometabólico contraditório fundado na extração ilimitada de trabalho excedente e recursos humanos, no qual Estado, capital e trabalho assalariado formam uma tríade inseparável.

Isto posto, considerando que nem o Estado nem os outros partícipes da trindade supracitada conseguem solucionar tão graves problemas que afligem a humanidade, cabe aos sujeitos humanos concretos da classe trabalhadora que desejam um mundo novo estudar com afinco as contradições da realidade histórica posta através da sua totalidade, para enfim, procurar transformá-la. Só uma transformação radical, para além das mediações do sistema de reprodução sociometabólica do capital, são alternativas viáveis para responder efetivamente contra os imperativos expansionistas do capital, cada vez mais destrutivo em sua crise estrutural.

Referências Bibliográficas

Livros, Artigos Acadêmicos e Publicações em Periódicos:

ALENCAR, Mônica Maria Torres de; GRANEMANN, Sara. **Ofensiva do capital e novas determinações do trabalho profissional**. Revista *Katálysis*, v. 12, p. 161-169, 2009.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?**. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **O privilégio da servidão**. 2 ed. rev. ampl. São Paulo: Boitempo, 2020.

_____. **Os sentidos do trabalho**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

BIZERRA, Fernando de Araújo; GOIS, Juliana Carla da Silva. Estado e Capital: uma ineliminável relação de complementariedade à base material. **Revista Katálysis**, v. 17, p. 77-86, 2014.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

DOS SANTOS, Theotônio dos. **Evolução histórica do Brasil**. 1 ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: LaFonte, 2012.

ESTEVES, Juliana; GOMES, José Menezes. **A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada**. *Revista Direito e Práxis*, v. 11, p. 2572-2608, 2020.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**: volume 3. 8 Ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2017.

GRANEMANN, Sara. **Para uma interpretação marxista da previdência privada**. 2006. Tese de doutorado. 2006. 268 p. (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

_____. Sara. **Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho**. *Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea*, n. 20, p. 57-68, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

IASI, Mauro. **Política, Estado e ideologia na trama conjuntural**. 1 ed. São Paulo: ICP, 2017.

LENIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a Revolução**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MANDEL, Ernest. **O Estado na fase do capitalismo tardio**. in: **Mandel, Ernest. O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural (Os economistas), p. 333-350, 1982.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. 1 ed. São Paulo: Expressão popular, 2005.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

_____. Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MASCARO, Alysson. **Crise e Golpe**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

_____. **Crítica da legalidade e do direito brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

_____. **Estado e forma política**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELO, Edivânia. **Mészáros e a crítica ao reformismo da social-democracia ocidental**. 1 ed. São Paulo: Instituto Lukács, 2018.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

_____. **Para além do capital**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. **Para além do capital**. 1 ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **Para além do leviatã: crítica do Estado**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. **Mészáros e a incontabilidade do capital**. 2 ed. rev. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria geral do direito e marxismo**. 1 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

SOUTO MAIOR, Jorge; SOUTO SEVERO, Valdete. **Resistência II**: defesa e crítica da justiça do trabalho. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

_____. **Resistência III**: o direito do trabalho diz não à terceirização. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

VIEIRA MARTINS, Maurício. **Marx, Espinosa e Darwin**: pensadores da imanência. 1 ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

Legislação:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Publicada em 5 de Agosto de 1988.

_____. **Lei nº 9.637/98**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 15 de maio de 1998.

_____. **Lei nº 13.429/17**. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Publicada no Diário Oficial da União em 31 de março de 2017.

_____. **Lei nº 13.467/17**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Publicada no Diário Oficial da União em 13 de julho de 2017.

_____. **Lei nº 13.874/19**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setem-

Organização: Juliana Teixeira Esteves, Vitor Gomes Dantas Gurgel e Gonzalo Ubilla

bro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 20 de setembro de 2019.

**SEGUNDA PARTE – DISCUSSÕES SOBRE DIREITOS SOCIAIS
ESPECÍFICOS NO CONTEXTO DA FINANCEIRIZAÇÃO**

A Previdência Social na dinâmica da acumulação predominantemente financeira: uma crítica à EC n. 103/2019

Pension System in the dynamics of predominantly financial accumulation: a critique to EC n. 103/2019

Flávio Roberto Batista¹

Júlia Lenzi Silva²

¹ Professor Doutor do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Graduado, Mestre e Doutor pela mesma instituição. Líder do grupo de pesquisa Direitos Humanos, Centralidade do Trabalho e Marxismo, do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Autor da obra “Crítica da tecnologia dos direitos sociais” e coorganizador das obras “Revolução Russa, Estado e Direito”; “Comuna de Paris, Estado e Direito”; “A seguridade social em questão: da normatividade à jurisprudência”; e “A previdência social dos servidores públicos: direito, política e orçamento”.

² Professora Doutora do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutora pela mesma instituição e graduada e mestra em direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Pesquisadora no grupo de pesquisa Direitos Humanos, Centralidade do Trabalho e Marxismo, do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Autora das obras “Processo judicial previdenciário e política pública de previdência social”; e “Forma jurídica e previdência social no Brasil”; coorganizadora da obra “A previdência social dos servidores públicos: direito, política e orçamento”.

Resumo: O presente capítulo pretende analisar a promulgação da EC n. 103/2019, a mais recente reforma da previdência realizada pelo governo Bolsonaro, a partir da crítica às formas sociais, demonstrando sua conformidade com as necessidades do modo de produção capitalista em seu estágio de acumulação predominantemente financeira. Para tanto, inicialmente, discutiremos a vocação produtivista da previdência social quando organizada sob o regime público de repartição e sua incompatibilidade com o estágio da subsunção hiper-real do trabalho ao capital. Em seguida, apresentaremos o conceito de *acumulação predominantemente financeira* com enfoque na centralidade do trabalho. A partir desses pressupostos teóricos-metodológicos, analisaremos a EC n. 103/2019 sob o enfoque da crítica à forma jurídica, buscando demonstrar a estreita relação entre Estado, previdência social e os ciclos de valorização dos capitais fictícios.

Palavras-chave: forma jurídica, reforma da previdência; acumulação financeira

Abstract: This chapter intends to analyze the promulgation of EC n. 103/2019, the most recent social insurance reform carried out by the Bolsonaro Government, based on the criticism of social forms, demonstrating its conformity with the needs of the capitalist mode of production in its predominantly financial accumulation stage. Therefore, initially, we will discuss the productivist vocation of social security when organized under the public pay-as-you-go regime and its incompatibility with the stage of hyper-real subsumption of labor to capital. Then, we will present the concept of *predominantly financial accumulation* with a focus on the centrality of work. Based on these theoretical-methodological assumptions, we will analyze EC n. 103/2019 from the standpoint of criticism of the legal form, seeking to demonstrate the close relationship between the State, pension system and the valorization cycles of fictitious capital.

Keywords: legal form, pension system reform; financial accumulation

Introdução

*Todo começo é difícil, e isso vale para toda ciência*³

É certo que, desde a sua promulgação, a Emenda Constitucional n. 103/2019 (EC n. 103/2019) tem sido objeto de intensa produção teórica crítica, seja em razão da complexidade de seus dispositivos – que demoliram o conceito de seguridade social até então presente na Constituição Federal de 1988 – seja porque, em seu conjunto, ela se apresenta como a maior alteração legislativa de conteúdos protetivos previdenciários já realizada no Brasil.

Em apertada síntese, as obras que se dedicam a criticar as mudanças operacionalizadas pela reforma da previdência do governo Bolsonaro apontam o grave retrocesso social por ela representado, identificam os interesses do capital financeiro como seu fundamento e terminam por se

³ MARX, Karl. Prefácio da primeira edição. In _____. **O Capital**. Livro I. São Paulo: Boitempo. 2013. p. 77.

estruturar como comentários comparativos dogmáticos, debatendo, vez e outra, uma possível inconstitucionalidade de algum dispositivo.

Embora reconheçamos a importância dessas produções para a trincheira da luta por direitos, consideramos que, ao optarem por uma abordagem de conteúdo, tais críticas não analisam a dimensão da totalidade, o que lhes custa a radicalidade⁴. Essa percepção é o que conduz nossa opção teórico-metodológica pela crítica às formas sociais, atentando-nos para o fato de que a previdência social, por sua própria dinâmica⁵, constitui um observatório privilegiado das transformações no modo de produção capitalista em sua fase de subsunção hiper-real do trabalho ao capital e de acumulação predominantemente financeira⁶.

Sendo assim, a primeira seção desse capítulo é dedicada à análise sobre a incompatibilidade da vocação produtivista da previdência social organizada sob o regime público de repartição com o estágio alcançado da subsunção hiper-real do trabalho ao capital, isto é, com “[...] um patamar jamais atingido anteriormente de domínio do saber pelo Capital, que invade também de maneira absoluta o cotidiano da classe trabalhadora”⁷. Em seguida, debateremos o conceito de *acumulação predominantemente financeira*⁸ a partir da reafirmação da centralidade do trabalho no modo

⁴ “Estamos dando a entender que as recentes crises econômicas foram causadas pelos caprichos da especulação financeira, de maneira bem diferente das velhas formas das crises capitalistas, em perseguição selvagem e desenfreada de dinheiro puro e imaculado por meio do capital produtivo” (WOOD, Ellen M. **O império do capital**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 145).

⁵ Na seara previdenciária, “[n]ão é preciso qualquer esforço para identificar a troca de equivalentes: o termo ‘troca’ aparece na própria definição. É exatamente o sentido do texto constitucional, em seu artigo 201, ao atribuir um *caráter contributivo* ao regime geral de previdência social. A previdência social nada mais é do que uma relação de troca diferida: recebe o benefício aquele que, atingido pela contingência, tiver feito previamente suas contribuições para a manutenção do regime (BATISTA, Flávio Roberto. **Crítica da tecnologia dos direitos sociais**. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2013. p. 247).

⁶ Cf. ORIONE, Marcus. Subsunção Hiper-Real do Trabalho ao Capital e o Estado: a reforma administrativa (PEC 32/2020) proposta por Bolsonaro/Guedes. **Cadernos da reforma administrativa n. 19**. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), Abril, 2021.

⁷ ORIONE, Marcus. Subsunção Hiper-Real do Trabalho ao Capital e o Estado: a reforma administrativa (PEC 32/2020) proposta por Bolsonaro/Guedes. **Cadernos da reforma administrativa n. 19**. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), Abril, 2021. p. 10.

⁸ “[...] a centralização em instituições especializadas de **lucros industriais não-reinvestidos e de rendas não consumidas**, que têm por encargo valorizá-las sob a forma

de produção capitalista. Com fundamento nas exposições anteriores, no terceiro e último tópico discutiremos a EC n. 103/2019 enquanto importante movimento de *conformação da forma jurídica previdenciária*⁹ para atendimento das necessidades dos ciclos de valorização dos capitais fictícios.

1. A Previdência Social na Era da Subsunção Hiper-real do Trabalho ao Capital

É lugar-comum, no âmbito das produções jurídicas humanistas, destacar que o texto constitucional promulgado em 1988 representa o projeto de soerguimento de um Estado Social aqui, na periferia do capitalismo. Quando submetida à crítica das formas sociais, tal assertiva acaba por revelar que essa representação jurídica acerca da organização do Estado, forma política do Capital, na dimensão da aparência traduz, em essência, a completude do processo de abstração do trabalho: a equivalência de todos os trabalhos no modo de produção capitalista “[...] é repassada, na forma jurídica, para o sujeito de direito: considerado também a partir da igualdade¹⁰”. Essa primeira constatação teórica é fundamental para não resvalarmos em “desvios conteudistas” ao nos depararmos com a universalidade do *sujeito de direito previdenciário*, disposta no texto original do art. 201 da CF, afinal, como nos lembra Pachukanis, “[o] estado de paz torna-se uma necessidade onde a troca adquire um caráter de fenômeno regular¹¹”.

Nesse sentido, Leda Paulani aponta uma “vocação produtivista¹²” da previdência social quando estruturada sob o modelo de reparti o pública,

de aplica o em ativos financeiros – divisas, obriga es e a es – **mantendo-os fora da produ o de bens e serviços**” (CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumula o, internacionaliza o, efeitos econ micos e políticos. In _____ (Org). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configura o, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35).

⁹ Cf. SILVA, Júlia Lenzi. **Forma jurídica e previdência social no Brasil**. Marília: Lutas Anticapital, 2021.

¹⁰ ORIONE, Marcus. Subsun o Hiper-Real do Trabalho ao Capital e o Estado: a reforma administrativa (PEC 32/2020) proposta por Bolsonaro/Guedes. **Cadernos da reforma administrativa n. 19**. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), Abril, 2021. p. 7.

¹¹ PACHUKANIS, Evgeni. **A teoria geral do direito e o marxismo e ensaios escolhidos (1921-1929)**. Coord. Marcus Orione. Trad. Lucas Simone. São Paulo: Sundermann, 2017. p. 166.

¹² Cf. PAULANI, Leda M. **Brasil delivery**: servidão financeira e estado de emergência econ mico. São Paulo: Boitempo, 2008. p. 44.

uma vez que sua dinâmica organizativa estaria mais diretamente orientada ao atendimento das necessidades imediatas do capital produtivo em sua tarefa de extração da mais-valia ao menor custo de produção. Essa vocação, para além do suporte ao capital industrial na garantia de reprodução da classe trabalhadora com reforço ao princípio da equivalência, também se manifesta na possibilidade de interferência da política social na rotação do capital, acelerando-a via facilitação do consumo. Sobre esse ponto, Elaine Behring salienta que as políticas sociais, enquanto aplicação do fundo público, participam do processo de incremento da rotação do capital e, portanto, do circuito do valor, uma vez que, por meio delas, “[...] o Estado realiza compras, contrata força de trabalho, pagando seus salários, transfere renda [...]”¹³. Nessa funcionalidade específica, o desempenho da previdência social brasileira organizada sob o modelo de repartição era ainda mais impressionante, posto que as aposentadorias e demais benefícios previdenciários realizavam a mais-valia via consumo das famílias trabalhadoras, interferindo diretamente na rotação do capital investido no Brasil¹⁴.

Em conformidade com exposto, podemos observar que ao final dos anos 1980 e durante boa parte dos anos 1990, no Brasil, a *forma jurídica previdenciária* encontrava-se conformada para o atendimento das necessidades do capital produtivo, (1) reduzindo os custos de sua operação¹⁵, (2)

¹³ BEHRING, Elaine Rossetti. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In SALVADOR, Evilásio; BOSCHETTI, Ivanete; _____; GRANEMANN, Sara (Orgs.) **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 176.

¹⁴ Acerca do grau de importância da política social previdenciária para a rotação do capital produtivo em funcionamento no Brasil, sugerimos consulta à pesquisa anual *A Previdência Social e a Economia dos Municípios*, idealizada pelo auditor da Receita Federal do Brasil Álvaro Sólon de França. Para se ter uma ideia, os dados levantados em dezembro de 2017 dão conta que, dos 34 milhões de benefícios vinculados ao INSS, 67,7% tinham valor correspondente a 1 salário-mínimo. Em 87,9% dos municípios brasileiros, o montante de benefícios pagos foi superior à arrecadação e em 73,6% deles, o montante superou a receita do Fundo de Participação dos Municípios. Ademais, sem as transferências previdenciárias, o percentual de brasileiros situados abaixo da linha da pobreza alcançaria 46,5%, praticamente metade da população. Com a redistribuição proporcionada pela Previdência Social, este percentual se reduz para 31,3%, pouco menos de um terço. (ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. **A Previdência Social e a Economia dos Municípios**. 7. ed. Brasília: ANFIP, 2019. p. 17, 20, 27, 29).

¹⁵ Pablo Biondi destaca que o fornecimento de direitos sociais por parte do Estado deve ser visto como “[...] um alívio no fardo salarial – uma economia de capital variável e uma liberação para outros investimentos [...] é a socialização de um dos custos do capital para

assegurando a reprodução da força de trabalho pelo princípio da equivalência e (3) contribuindo para acelerar a rotação via consumo. Ocorre que, conforme já nos ensinou Marx, “[...] a lei de desenvolvimento do modo de produção capitalista consiste em separar cada vez mais do trabalho os meios de produção, bem como concentrar cada vez mais em grandes grupos os meios de produção que se encontram dispersos [...]”¹⁶.

O avançar do processo de centralização capitalista trouxe alterações significativas na organização dos empreendimentos produtivos, os quais crescem em tamanho e, também, passam a manter uma relação muito mais estreita com os capitais fictícios. Para além disso, é imperioso considerar que o uso de tecnologias como a inteligência artificial, a internet das coisas, a robótica, a nanotecnologia e as descobertas científicas nos campos da genética e neurociência asseguraram ao Capital o controle absoluto do processo produtivo, espalhando-se, inclusive, para a vida da classe trabalhadora “fora da fábrica”¹⁷.

Os contornos inéditos da dinâmica da exploração no modo de produção capitalista são fundamento para a defesa de que estamos vivenciando o estágio da subsunção hiper-real do Trabalho ao Capital, no qual, segundo Marcus Orione, o grau extremo de violência experimentado pela classe trabalhadora só se sustenta dada a força da ideologia: “Cada trabalhador passa a ser, ao mesmo tempo, responsável imediato pela violência sobre outros trabalhadores e pela ideologia do mérito”¹⁸. No âmbito da organização flexível do mercado de compra e venda da força de trabalho, com contratos de trabalho absolutamente precarizados, marcados pela informalidade, insegurança e pelo prazo certo, o processo de individualização atinge seu ápice, interditando fortemente a perspectiva de classe: no lugar do trabalhador-cidadão, figura central da dinâmica da colaboração de classes que caracterizava os Estados Sociais, passamos à figura do empreendedor-proprietário que, mesmo despossuído, tem garantida a propriedade de si

se engajar na produção” (BIONDI, Pablo. **Dos direitos sociais aos direitos de solidariedade**: elementos para uma crítica. São Paulo: LTr, 2017.p. 120).

¹⁶ MARX, Karl. **O Capital**. Livro III. São Paulo: Boitempo. 2017. p. 947, grifo nosso.

¹⁷ Cf. ORIONE, Marcus. Subsunção Hiper-Real do Trabalho ao Capital e o Estado: a reforma administrativa (PEC 32/2020) proposta por Bolsonaro/Guedes. **Cadernos da reforma administrativa n. 19**. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), Abril, 2021.

¹⁸ ORIONE, Marcus. Subsunção Hiper-Real do Trabalho ao Capital e o Estado: a reforma administrativa (PEC 32/2020) proposta por Bolsonaro/Guedes. **Cadernos da reforma administrativa n. 19**. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), Abril, 2021. p. 11.

(afinal, é sujeito de direito), enquanto a interpelação ideológica assegura a reiteração das práticas de submissão, controle e exploração (ainda que agora como “patrão de si”).

Cria-se, como se pode ver, mais uma camada ideológica sobre o contrato de compra e venda da força de trabalho. Nesse contexto, a forma salarial, colocada como contrapartida equivalente da força de trabalho alçada à condição de mercadoria já desde o momento em que a organização da produção se dava sob os termos da subsunção formal do trabalho ao capital, vê-se substituída pela perspectiva de que o próprio produto da força de trabalho individual de cada trabalhador – seja ele material ou imaterial na perspectiva propriamente física – passa a representar a força de trabalho enquanto mercadoria. Assim, cada trabalhador passa a mediar a venda de sua própria força de trabalho simulando uma produção manufatureira protocapitalista na forma da reprodução simples, de modo que a reprodução das práticas do modo de produção capitalista, entranha-se no próprio desempenho do trabalho no processo produtivo. A extração de trabalho excedente, assim, persiste lastreada, e quiçá até aprofundada, na assimetria entre a reprodução simples do trabalhador “patrão de si mesmo” e a reprodução ampliada do capital que se realiza no processo de circulação de mercadorias, ainda que nas aparências mais superficiais a forma salário pareça ter sido abandonada.

Por óbvio, transformações tão profundas nas forças produtivas e nas relações de produção apareceriam *na forma* de mudanças no “modelo de Estado”. O esvaziamento da política e seu processo de depreciação moral instauraram a correlação prática entre neutralidade e técnica, determinando que, para ser neutro, o Estado deve ser habilitado na dimensão da técnica¹⁹. Como resultado, o conceito de neutralidade do Estado passa a estar identificado com as “metas de mercado”, sobretudo com a competitividade e a estabilidade econômica, identificação essa que, no Brasil, segundo nosso entendimento, aparece representada pelo atual “ciclo de reformas,” que têm nas reformas trabalhista (Lei n. 13.467/2017) e da previdência social (EC n. 103/2019) e na proposta de reforma administrativa (PEC n. 32/2019) seus 3 eixos organizativos. Trata-se da repaginação contemporânea do substrato que levou Edelman a firmar, em *O direito captado pela fotografia*, suas duas teses acerca do direito: “O Direito fixando o conjunto

¹⁹ Cf. ORIONE, Marcus. Subsunção Hiper-Real do Trabalho ao Capital e o Estado: a reforma administrativa (PEC 32/2020) proposta por Bolsonaro/Guedes. **Cadernos da reforma administrativa n. 19**. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), Abril, 2021. p. 13

das relações sociais tais como elas surgem na esfera da circulação, torna possível, ao mesmo tempo, a produção”²⁰. Assim, a naturalização de conceitos como “estabilidade fiscal”, “austeridade”, “controle de gastos públicos”, etc. é o que permite que a valorização do valor ocorra em sua conformação de acumulação predominantemente financeira, de forma análoga à fixação como dado natural da reprodução simples permitia a produção em sua conformação colocada até finais da década de 1960.

Isto posto, para aprofundar a análise sobre nosso objeto de pesquisa, entendemos ser de fundamental importância discorrer sobre a já referida proximidade entre capitais produtivos e fictícios, dada a sua importância para compreensão não só das novas conformações assumidas pela *forma jurídica previdenciária* a partir da EC n. 103/2019 (do que cuidaremos no terceiro tópico), mas, sobretudo, para tentarmos interditar as recorrentes saídas reformistas, as quais parecem não se cansar de defender um “novo compromisso de classe” entre burguesia e proletariado (ainda que o Capital dê mostras diárias de sua violência e ganância desmedidas).

2. Acumulação Predominantemente Financeira e Centralidade do Trabalho

Em uma rápida busca pela produção teórica humanista acerca da EC n. 103/2019, certamente nos depararemos com críticas acentuadas ao “capital financeiro”, cujos interesses teriam motivado a destruição do modelo de seguridade previsto na Constituição Federal de 1988. Não temos qualquer óbice a referida afirmação. De fato, as expectativas de rentabilidade extraordinária dos capitais fictícios sustentam o *processo de conformação da forma jurídica previdenciária*. Todavia, o que nos incomoda nesse tipo de análise é que, quase sempre e ainda que de maneira tergiversada, ela acaba se direcionando para uma defesa do capital produtivo como “aliado tático” da classe trabalhadora, confirmando as mediações ideológicas já ressaltadas por Marx a respeito do capital como propriedade e do capital como função²¹: “A forma social do capital recai sobre os juros, porém expressa numa forma neutra e indiferente; a função econômica do capital

²⁰ EDELMAN, Bernard. **O direito captado pela fotografia**. Coimbra: Centelha, 1976. p. 125.

²¹ “[o] capital portador de juros é o capital *como propriedade* diante do capital *como função*. Enquanto o capital não funciona, ele não explora os trabalhadores nem assume uma posição antitética em relação ao trabalho” (MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro III. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 428).

recai sobre o ganho empresarial, porém abstraída do específico caráter capitalista dessa função²²”.

Essa percepção teórico-política sustenta nossa escolha por trabalhar com o conceito de *acumulação predominantemente financeira*, uma vez que, para além de salientar a força formidável e sem precedentes do movimento de centralização do capital que origina a reaparição do capital portador de juros e dos capitais fictícios – oriundos de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas –, ele também engloba a assertiva de que “[...] a finança conseguiu alojar a ‘exterioridade da produção’ no próprio cerne dos grupos industriais”, definindo tal determinante como “[...] um dos traços mais originais da contra-revolução social contemporânea”²³.

Isso significa que, para nós, não se sustentam ou, ao menos, sofrem de grave anacronismo análises críticas a respeito da EC n. 103/2019 que não levem em conta o fato de que, na atualidade, os empreendimentos produtivos não só investem parte de seus lucros em ações e títulos públicos – jogo do “ganha/ganha” do Capital, que compensa eventuais quedas na lucratividade com ganhos financeiros – como também têm suas gestões a cargo de gerências especializadas, cuja orientação é a de assegurar a “máxima valorização dos ativos”. A tendência ao nivelamento da taxa de lucro – transformação da taxa de lucro em lucro médio – determinada pela concorrência e pela mobilidade de capitais entre os diversos setores da economia, tão bem detalhada por Marx no Livro III d’O Capital²⁴, passa a ser cada vez mais objeto de tentativas de planejamento empresarial, a ponto de praticamente inexistirem grandes grupos empresariais que se dediquem indistintamente a atividades produtivas e atividades “financeiras”. Tal organização e funcionamento das plantas produtivas na atualidade revela uma dupla interpenetração entre capital produtivo e capitais fictícios, fato que, por si só, já torna miragem – tão ilusória quanto funcional (ao capital, por suposto) – a tão acalentada “reedição” do compromisso de classe entre burguesia e proletariado com a finalidade de assegurar melhores condições de assalariamento.

²² MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro III. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 431-432.

²³ Cf. CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In _____ (Org). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 53-54

²⁴ MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro III. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 189-234.

A compreensão tanto do estágio da subsunção hiper-real do trabalho ao capital quanto da dupla interpenetração entre capitais produtivos e fictícios na atualidade nos parece elementar para garantir que a opção teórico-metodológica pela crítica às formais sociais permaneça íntegra, evitando desvios conteudistas. Especificamente no tocante ao processo de *conformação da forma jurídica previdenciária* representado pela promulgação da EC n. 103/2019, tais determinantes sustentam nossa afirmação quanto à problemática do programa reformista que defende a luta pelo reestabelecimento do *direito* à proteção previdenciária organizada sob regime público de repartição por meio de “aliança entre trabalhadores e empresários contra o parasitismo financeiro”. Nesse sentido, do exposto até o momento, esperamos ter deixado claro que, na contemporaneidade, a burguesia, em suas diversas frações de classe, está em terreno muito confortável, já que os capitais produtivos têm gerido com maestria a violência no âmbito da produção, assegurando extração de mais-valia em quantidade suficiente, inclusive, para ensaiar uma nova rodada de acumulação, conforme veremos.

Em verdade, se houver acordo quanto ao fato que “[a] proporção em que o lucro é repartido e os diferentes títulos jurídicos que servem de base a essa repartição pressupõem o lucro como algo dado, pressupõem sua existência²⁵”, isto é, de que a suposta autonomia do setor financeiro nunca pode ser senão uma autonomia relativa²⁶, então não é difícil constatar que, muito longe de negar a centralidade do trabalho e seu antagonismo em relação ao capital, o estágio da *acumulação predominantemente financeira* acentua essa contradição irreconciliável no modo de produção capitalista, exigindo da classe trabalhadora um produto excedente muito maior: dela é exigido um sobretrabalho que assegure tanto o lucro industrial do capital produtivo quanto as expectativas de ganhos extraordinários dos capitais fictícios – sem falar no fato de que ela é chamada a repartir com os capita

²⁵ MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro III. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 430

²⁶ “Os capitais que se valorizam na esfera financeira nasceram – e continuam nascendo – no setor produtivo. [...] A esfera financeira alimenta-se da riqueza criada pelo investimento e pela mobilização de uma força de trabalho de múltiplos níveis de qualificação. Ela mesma não cria nada. Representa a arena onde se joga um jogo de soma zero: o que alguém ganha dentro do circuito fechado do sistema financeiro, outro perde” (CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996. p. 241).

listas os riscos dos negócios, como ocorre, por exemplo, quando os fundos de pensão adquirem ações²⁷.

Seus processos [do empreendimento produtivo] devem ser adequados às necessidades de giro rápido e pronta condição de aproveitar ganhos que a acumulação financeira impõe, o **“mínimo” de rendimento real que a produção deve gerar é muito alto**, dada a elevada valorização dos ativos financeiros [...], a operação do caixa deve ser tal que ele funcione não como atividade de apoio à produção, mas como centro de lucro adicional, os gestores dos grandes grupos de capital devem buscar, antes de tudo, a maximização do valor acionário da empresa, fazendo o que for necessário (fraudando demonstrativos, recomprando suas próprias ações etc.)²⁸.

Sendo assim, constatamos que, na era da subsunção hiper-real do trabalho ao capital, a defesa de saídas reformistas, limitadas à luta por direitos, segue, mais que nunca, interdita pela materialidade da intensa exploração capitalista. Isto posto, no último tópico desse capítulo, analisaremos a reforma da previdência feita pelo governo Bolsonaro a partir do instrumental teórico-metodológico da crítica à forma jurídica. Em consonância com a construção argumentativa já realizada, nosso escopo é o de lançar bases para o entendimento da EC n. 103/2019 enquanto estágio do *processo de conformação da forma jurídica previdenciária* para atendimento das necessidades de reprodução das relações de produção capitalistas – e não como mero resultado da influência subjetiva de uns poucos burgueses no comando das roletas dos cassinos nas bolsas de valores.

3. A Emenda Constitucional n. 103/2019 sob o Enfoque da Crítica à Forma Jurídica

Na dinâmica da *acumulação predominantemente financeira*, Leda Paulani nos explica que, durante tempo considerável, o Brasil se posicionou como “[...] plataforma internacional de valorização financeira, ou seja, economia emergente na qual era possível obter elevadíssimos ganhos em

²⁷ Cf. BIONDI, Pablo. **Dos direitos sociais aos direitos de solidariedade**: elementos para uma crítica. São Paulo: LTr, 2017. p. 45.

²⁸ PAULANI, Leda M. **Brasil delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008. p. 28, grifo nosso.

moeda forte, por vezes os mais elevados do mundo²⁹”. Entretanto, o fluxo de ganhos assegurado por tal arranjo tem dado sinais de esgotamento, manifestado, na esfera da aparência, por meio do contínuo declínio da taxa SELIC entre 2015 e 2020³⁰. Não é demasiado observar que, no Brasil, a SELIC se apresenta como a taxa básica de juros, figurando como principal indexador de remuneração dos títulos da dívida pública. No consenso tecnocrático que prevalece no *mainstream* econômico, a taxa básica de juros da economia relaciona-se diretamente com a variável da inflação, servindo inclusive como o principal elemento da política monetária para tentar controlar a perda de poder de compra da moeda. Não é coincidência, portanto, que o período de declínio da SELIC corresponda exatamente ao momento de crise na economia brasileira e de crescimento contínuo e acelerado do desemprego. Nesse cenário, observa-se uma severa retração de demanda que controla, por si só, os níveis de inflação, mas que ameaça a possibilidade de extração de trabalho excedente em quantidade suficiente para a valorização financeira. Mais recentemente, ao longo do ano de 2021, uma ameaça de descontrole dos níveis de inflação passa a provocar novo aumento da taxa SELIC, que quase quadruplicou entre o início do ano e a data de fechamento deste texto. Esse aumento, desacompanhado da melhora dos níveis de emprego e, conseqüentemente, com a manutenção da grande compressão da demanda, representa a sanha do capital que, num cenário de crise, apressa-se em aumentar sua cota de extração de trabalho excedente e pode colocar o país numa situação ainda mais dramática, mas é a mais pura expressão da política conscientemente projetada pelo governo Bolsonaro para o Brasil. Esse movimento torna essenciais as reformas neoliberais para que sejam liberadas parcelas do fundo público para apropriação na forma de capitais fictícios, num cenário macroeconômico que impede que a dimensão produtiva do capital aumente a extração de trabalho excedente para financiar essa apropriação, como se discutirá em seguida.

Quando conjugamos esse cenário com o fato de que, até o advento da EC n. 103/2019, o Estado brasileiro direcionava, em média, 8% do fun-

²⁹ PAULANI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 25-39, 2009. p. 34.

³⁰ Para um histórico dos índices aplicados à SELIC, bem como para verificar seu mencionado declínio a partir de 2015, sugerimos consulta à página do Banco Central do Brasil (BCB), especificamente <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>. (Não referenciado ao final)

do público³¹ para a política pública de previdência³², evidenciamos que o ciclo interminável de “reformas da previdência” que vem sendo operado desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 sempre teve como objetivo liberar uma soma cada vez maior dessa poupança forçada da sua, até então, vocação produtivista. A grande “novidade” da EC n. 103/2019, entretanto, é a intensidade com que o capital, diante da persistência da crise, passa a avançar sobre o fundo público, direcionando seus montantes para a remuneração dos capitais fictícios operantes na esfera financeira.

Essa chave de leitura permite que possamos interpretar as três diretrizes organizativas da reforma da previdência aprovada pelo governo Bolsonaro de forma mais complexa que a óbvia constatação acerca da “retirada de direitos”. Nesse sentido, se a (1) a fixação de idades mínimas progressivas para a concessão de aposentadorias eletivas; o (2) aumento do tempo mínimo de contribuição para acesso a uma aposentadoria e a (3) significativa alteração na forma de cálculo das rendas mensais iniciais representam obstáculos à realização das antigas funcionalidades produtivistas vinculadas à reprodução da força de trabalho (dificuldade de acesso aos benefícios e rebaixamento de seus valores), elas têm o condão de assegurar que os montantes expressivos do fundo público previdenciário “economizados” possam ser direcionados para a dinâmica da *acumulação predominantemente financeira*. Aliás, este avanço voraz do capital sobre os fundos públicos como espécie de “medida contra arrestante” diante dos sinais de esgotamento da prática de manutenção de altíssimas taxas de juros restou bem exemplificado na recente aprovação da “PEC emergencial” (EC n. 109/2021). O texto promulgado destinou aproximadamente R\$ 100 bilhões de superávit acumulados em diversos fundos públicos (Fundo Penitenciário, Fundo da Criança e Adolescente, Fundo Nacional de De-

³¹ “Para nós, sem rodeios, os ‘recursos públicos’ ou o fundo público é formado por trabalho excedente e por trabalho necessário. Deste ponto de vista importa pouco aos que operam para além da aparência saber se os “impostos” foram contribuição do capital ou do trabalho. Importa pouco neste sentido porque todos os ‘impostos’ e ‘contribuições sociais’ resultam da expropriação do trabalho não pago ou da sucção para o capital de parte do trabalho necessário que deveria destinar-se à reprodução do trabalhador e de sua família” (GRANEMANN, Sara. Para uma crítica marxista das políticas sociais. In Anais do Evento **Marx e o Marxismo 2011**: teoria e prática, realizado na Universidade Federal Fluminense, em Niterói/RJ, entre os dias 28 nov. 2011 a 01 de dez. 2011. p. 9)

³² FAGNANI, Eduardo. **Previdência social**: um debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. p. 114.

envolvimento Científico e Tecnológico, etc.) para o resgate de títulos da dívida.

Tal análise sustenta nossa proposta de interpretar a EC n. 103/2019 como um importante movimento de conformação da *forma jurídica previdenciária*, que se ajusta às necessidades de valorização extraordinária dos capitais fictícios expressos como títulos da dívida pública. Sendo assim, muito longe de significar uma mera mudança de conteúdo normativo passível de ser “revogada”, a reforma da previdência levada à cabo pelo governo Bolsonaro constitui parte da representação jurídica do estágio de subsunção hiper-real do trabalho ao capital e um salto qualitativo sem precedentes para o aprofundamento da *acumulação predominantemente financeira*. Nesse sentido, para além da sofisticação do princípio da equivalência por meio do estreitamento da lógica entre contribuição prévia e recebimento de benefício e do reforço à dimensão da igualdade entre os sujeitos de direitos ao aproximar as regras entre o Regime Geral e o Regime Próprio de Previdência, a promulgação da EC n. 103/2019 parece confirmar o que classificamos como dupla orientação tendencial da *forma jurídica previdenciária*³³, caracterizada pela alteração gradual de sua estrutura para o modelo de capitalização individual, organizado na forma de planos de contribuição definida, e sua migração da esfera pública para a esfera privada.

Ora, conforme já expusemos, se o modo de produção capitalista logrou alcançar estágio em que o capital detém pleno e absoluto controle do processo produtivo, colonizando todos os aspectos da vida da classe trabalhadora (subsunção hiper-real); e se essa mesma classe trabalhadora agora é hodiernamente interpelada pelos Aparelhos Ideológicos de Estado como indivíduos proprietários, isto é, como pequenos capitalistas, cada qual responsável pela reiteração das práticas reprodutivas do capital seja na dimensão ideológica (mérito) seja na da violência (generalizada e, por isso, naturalizada em seu cotidiano); e se, por fim, na forma estado que emerge dessa nova organização das forças produtivas e das relações de produção, o conceito de neutralidade passa a estar identificado com as “metas de mercado”, sobretudo com a competitividade e a estabilidade econômica, então, espantoso seria a manutenção da *forma jurídica previdenciária* como regime de repartição público solidário, e não a proposta de sua radical alteração, como propunha o texto original da proposta de emenda constitucional (PEC n. 06/2019) que deu origem a EC n. 103/2019.

³³ Cf. SILVA, Júlia Lenzi. **Forma jurídica e previdência social no Brasil**. Marília: Lutas Anticapital, 2021. p. 311-330.

Portanto, o fato de a capitalização enquanto modelo preponderante de organização da previdência social não ter sido aprovada em razão da correlação de forças e da resistência das entidades representativas de trabalhadoras e trabalhadores não deve desviar nossa análise. Isto porque ela, enquanto sofisticação da *forma jurídica previdenciária*, é a “solução” própria do regime de *acumulação predominantemente financeira*, especialmente quando estruturada no modelo de fundos de pensão, uma vez que, pela “mágica da centralização”, logra converter parcelas de trabalho necessário (contribuição previdenciária) em capital monetário ávido por mais-valia e, por conseguinte, as aposentadorias em um investimento monetário-financeiro (mercadoria). Nesse sentido, fundos de pensão não apenas abocanham parcela da mais-valia coletada pelo Estado via sistema tributário por meio do mercado de títulos públicos ou diretamente do capital industrial ao adquirir ações, mas prioritariamente fortalecem e expandem a seara das finanças ao criar novos *investidores institucionais*.

[o]s fundos de pensão e os administradores de *mutual funds* são agentes preocupados com a rentabilidade financeira de seus títulos. Eles participam das aplicações financeiras operando uma arbitragem constante entre rendimentos e riscos. São movidos, antes de tudo, pelas antecipações de ganhos e pela realização de ganhos do capital. Mesmo quando fazem aplicações de longo prazo, tendem a se comportar mais como *traders* concentrados nas oportunidades de lucro financeiro decorrentes dos movimentos da evolução dos títulos, em vez de serem investidores preocupados com a capacidade da empresa de engendrar um fluxo de lucro durável [...]. Eles sempre consideram os títulos adquiridos como ativos negociáveis, jamais como ativos imobilizados³⁴.

Em síntese, se a organização da *forma jurídica previdenciária* por meio do modelo de repartição pública solidária apaga as *classes sociais* por meio da *cidadania* enquanto conteúdo do movimento de interpelação, a sofisticação operada pela adoção do modelo de capitalização vai ainda mais longe, apagando o próprio *antagonismo entre as classes*, uma vez que passa a interpelar todos os indivíduos como *capitalistas monetários*. E se os *sujeitos de direito previdenciário* serão interpelados como *capitalis*

³⁴ SAUVIAT, Catherine. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário. In CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. Tradução de Rosa Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 119.

tas monetários, seu lugar de atuação não pode ser a *esfera pública*, em que apenas os cidadãos podem circular, mas sim a *esfera privada*, onde, como nos lembra Pachukanis, seus interesses enquanto proprietários particulares podem alcançar máximo florescimento, razão pela qual o processo não estará completo sem a migração da *forma jurídica previdenciária* para a esfera das transações econômicas, ou, como prefere a doutrina jurídica, sua “privatização”, livrando-a, de vez, dos embaraços advindos do conceito de “direito público subjetivo” e lhe proporcionando, finalmente, a simplicidade, clareza e completude tão própria do direito civil³⁵.

Considerações Finais

Em que pese reconhecamos a importância da defesa institucional dos direitos previdenciários nesse momento de franco ataque da burguesia às condições de vida e reprodução da classe trabalhadora, compreendemos que, no afã da “luta por direitos”, as produções teóricas que se alinham à crítica ao modo de produção capitalista têm abandonado a dimensão da totalidade, o que lhes tem custado a radicalidade e as tem encerrado no “estreito horizonte do direito burguês”.

Utilizando a caracterização deste cenário, chamado de refluxo da luta de classes, como justificativa para uma rendição política a iniciativas de conciliação e colaboração com os proprietários de capital, os movimentos organizados da classe trabalhadora tornaram-se em sua maioria refêns do idioma do capital, que lhe é estrangeiro, nas palavras de Edelman. O aprofundamento da financeirização de diversos aspectos da vida cotidiana e do Estado, como tratado neste texto, torna a transição de modo de produção pela via institucional, que já era duvidosa e improvável quando foi proposta há um século e meio, absolutamente impossível nos dias de hoje. Enredada em lutas pontuais para, ao menos, impedir sua própria destruição física, a classe trabalhadora fica cada vez mais distante de seu objetivo estratégico de extinguir a opressão de classe e cada vez mais interpelada pela ideologia a somar-se à reprodução do modo de produção capitalista.

Fica evidenciada, portanto, a grande relevância da retomada de algumas das mais tradicionais bandeiras dos movimentos de trabalhadores, hoje esquecidas já há algumas décadas, mesmo nesta porção sul do globo, em que se mostram mais necessárias. Sendo a finança mundializada, nas palavras do tantas vezes mencionado Chesnais, o internacionalismo ope-

³⁵ Cf. PACHUKANIS, Evgeni. **A teoria geral do direito e o marxismo e ensaios escolhidos (1921-1929)**. São Paulo: Sundermann, 2017. p. 131.

rário assume papel central no processo de transição de modo de produção. O capital, hoje mais do que em qualquer outro momento da história, não permite que a luta contra si seja geograficamente localizada.

De outro lado, o horizonte revolucionário precisa ser urgentemente retomado. Por mais necessária que seja a defesa da classe trabalhadora contra ataques pontuais a ela dirigidos no âmbito da política institucional e do direito, a resistência que não possa, ao menos, acumular em favor de uma organização de classe que esteja ativamente postulando a transição de modo de produção não passará de uma postura defensiva e conservadora fadada a ser atropelada pela constante ofensiva do capital.

O tema tratado no presente texto é especialmente exemplar, uma vez que toda a resistência erigida pelas organizações da classe trabalhadora contra a aprovação da reforma se organizou partir do idioma jurídico. A captura pela forma jurídica se fez clara na reiteração do princípio da equivalência que, estruturando os embates sobre “justiça social”, aprofundou as divisões e ressentimentos – trabalhadores(as) da iniciativa privada x funcionalismo público, para ficar no notório. O horizonte burguês da “solidariedade” foi o máximo que o processo alcançou, distante, portanto, de qualquer acúmulo no sentido da derrocada do capitalismo.

Assim, ao trazer à tona as questões relativas à previdência social na dinâmica da *acumulação predominantemente financeira* e assim revelar o papel central ocupado por elas na reprodução contemporânea do modo de produção capitalista, esperamos ter contribuído para despertar a organização da classe trabalhadora para a necessidade de retomar imediatamente a ofensiva revolucionária e internacional contra o capital.

Referências Bibliográficas

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. **A Previdência Social e a Economia dos Municípios**. 7. ed. Brasília: ANFIP, 2019.

BATISTA, Flávio Roberto. **Crítica da tecnologia dos direitos sociais**. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2013. p. 247

BEHRING, Elaine Rossetti. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In SALVADOR, Evilásio; BOSCHETTI, Ivanete; _____; GRANEMANN, Sara (Orgs.) **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 176.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01/11/2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 103/2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 30/11/2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 109/2021**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em: 30/11/2021.

BRASIL. **Lei n. 13.467/2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em 30/11/2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 32/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>. Acesso em 30/11/2021.

GRANEMANN, Sara (Orgs.) **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

BIONDI, Pablo. **Dos direitos sociais aos direitos de solidariedade**: elementos para uma crítica. São Paulo: LTr, 2017.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In _____ (Org). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35-67.

EDELMAN, Bernard. **O direito captado pela fotografia**. Coimbra: Centelha, 1976.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência social**: um debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

GRANEMANN, Sara. Para uma crítica marxista das políticas sociais. In Anais do Evento **Marx e o Marxismo 2011**: teoria e prática, realizado na Universidade Federal Fluminense, em Niterói/RJ, entre os dias 28 nov. 2011 a 01 de dez. 2011.

MARX, Karl. Prefácio da primeira edição. In _____. **O Capital**. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital (1867). Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. (Coleção Marx-Engels)

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro III: o processo global da produção capitalista. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2017. (Coleção Marx-Engels)

ORIONE, Marcus. Subsunção Hiper-Real do Trabalho ao Capital e o Estado: a reforma administrativa (PEC 32/2020) proposta por Bolsonaro/Guedes. **Cadernos da reforma administrativa n. 19**. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), Abril, 2021.

PACHUKANIS, Evgeni. **A teoria geral do direito e o marxismo e ensaios escolhidos (1921-1929)**. São Paulo: Sundermann, 2017.

PAULANI, Leda M. **Brasil delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008.

PAULANI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 25-39, 2009.

SAUVIAT, Catherine. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário. In CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. Tradução de Rosa Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 109-132.

SILVA, Júlia Lenzi. **Forma jurídica e previdência social no Brasil**. Marília: Lutas Anticapital, 2021.

WOOD, Ellen M. **O império do capital**. São Paulo: Boitempo, 2014.

Neoliberalismo e o Sistema da Dívida: como a financeirização da dívida pública pode afetar os direitos previdenciários no estado de Pernambuco¹²

Neoliberalism and the Debt System: how the financialization of public debt can affect social security rights in the state of Pernambuco

Aline Araújo de Albuquerque Melo³

Juliana Teixeira Esteves⁴

¹ Pesquisa desenvolvida em Iniciação Científica com apoio do CNPQ/UFPE.

² Republicação do artigo originalmente disponibilizado pela Revista da Faculdade de Direito do Recife (RAFDR) com autorização da equipe editorial e das autoras. MELO, Aline Araújo de Albuquerque; ESTEVES, Juliana Teixeira. NEOLIBERALISMO E O SISTEMA DA DÍVIDA: COMO A FINANCEIRIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA PODE AFETAR OS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS NO ESTADO DE PERNAMBUCO. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, [S.l.], p. 23 - 38, nov. 2021. ISSN 2448-2307. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/252568>. Acesso em: 25 jul. 2022. doi:<https://doi.org/10.51359/2448-2307.2021.252568>.

³ Graduanda em Direito pela UFPE; pesquisadora no Grupo de Pesquisa Direito, Economia e Política da UFPE; integrante da Auditoria Cidadã da Dívida em Pernambuco. E-mail: aline.araujom@ufpe.br

⁴ Docente de Direito do Trabalho e Seguridade Social da UFPE; *PhD em Economia Política no IRES/França*; coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida em Pernambuco. E-mail: juliana.esteves@ufpe.br.

Resumo: Analisando dados disponíveis no site do Banco Mundial, desde 1979 o estado de Pernambuco tomou quinze empréstimos para projetos de desenvolvimento social. Foram identificadas nos contratos críticas tecidas pelo Banco Mundial ao sistema previdenciário brasileiro e estadual, fazendo referências à necessidade de uma reforma previdenciária. As dívidas externas do Estado de Pernambuco cresceram continuamente, sendo seu pagamento obrigação fiscal prevista anualmente pela Lei Orçamentária Anual. A teia de dívidas acarreta a desregulamentação das condições de trabalho e flexibilização dos direitos sociais, ou seja, pela guinada das prioridades na alocação de recursos públicos: do bem-estar social para a lubrificação da engrenagem neoliberal, mantendo em movimento o moinho da financeirização. Em 2019 o Estado de Pernambuco aprovou a Lei Complementar nº 423, criando um fundo de capitalização complementar para novos servidores sem deixar evidenciado se será público ou se poderá vir a ser privado. As reformas no âmbito previdenciário são interessantes para as instituições financeiras, visto que o dinheiro da previdência é rentável e seguro, descontado mensalmente do salário dos(as) trabalhadores(as). Mas para que o sistema financeiro tenha acesso à essa poupança, e obtenha rendimentos a partir dela, é necessário privatizar os direitos sociais.

Palavras-chave: dívidas públicas; reforma previdenciária; neoliberalismo; financeirização.

Abstract: Analyzing data available on the World Bank website, since 1979 the state of Pernambuco has borrowed fifteen loans for social development projects. Criticisms of the Brazilian state pension system were identified in the contracts made by the World Bank, making references to the need for a social security reform. The external debts of Pernambuco grew continuously, and their payment is a fiscal obligation provided for annually by the Lei Orçamentária Anual. The debt system results in deregulation of working conditions and the flexibilization of social rights, happens the shift in priorities in the allocation of public resources: from social welfare to the lubrication of the neoliberal gearing, keeping the financialization wheel in motion. In 2019, the State of Pernambuco approved Lei Complementar nº 423, creating a complementary capitalization fund for new employees without making it clear whether the funds would be public or private. Social security reforms are interesting for financial institutions, as the pension money is profitable and safe, deducted monthly from the workers' wages. But for the financial system to have access to these savings, and to obtain income from them, it is necessary to privatize social rights.

Keywords: public debts; social security reform; neoliberalism; financialization.

Introdução

Há uma profunda relação entre a história da dívida pública brasileira e o desenvolvimento econômico do Brasil. O endividamento externo brasileiro se inicia com a proclamação da Independência, quando em 1823 o país negociou seu primeiro empréstimo em Londres (STACHLER, p.124). Desde então, os empréstimos contraídos pelo Brasil seriam pagos através de novos empréstimos, utilizados para o financiamento dos déficits orçamentários, pagamento dos juros e das amortizações de empréstimos anteriores.

Esse processo foi expandido significativamente durante o período da Ditadura Militar (governo juridicamente ilegal), com o intuito de financiar o “milagre econômico” (STACHLER, p.127). Em 1964 a dívida externa brasileira era de US\$ 3,294 bilhões no final do período militar, em 1985, totalizava US\$ 105,171 bilhões, conforme dados da Auditoria Cidadã da Dívida (2016). Esse cenário foi duramente agravado com a política de juros aplicada pelos Estados Unidos da América no final dos anos 1970. Com o fim da paridade ouro-dólar decretada pelos Estados Unidos em 1971 houve uma emissão ilimitada de dólares no mercado financeiro, essa grande oferta de créditos influenciou o endividamento não só do Brasil, mas também dos estados brasileiros, que buscavam financiamentos para desenvolver-se.

É a partir desses processos que o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, este último principalmente através do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), passam a influenciar politicamente a economia dos países latino-americanos para garantir que o pagamento da dívida externa seja devidamente pago. Em 1983 o Brasil assinou a primeira - entre diversas - Cartas de Intenções com o Fundo Monetário Internacional, organismo que passou a interferir abertamente em assuntos internos do País, com repercussões na economia estaduais e municipais.

Assim, objetiva-se compreender como esse tipo de intervenção se deu, especificamente, no Estado de Pernambuco e sua possível relação com o aprofundamento de políticas neoliberais no estado, bem como os efeitos da financeirização na seara previdenciária estadual. Importa demarcar que desde o término da segunda guerra mundial o capitalismo em seu campo econômico é capitaneado pelo setor financeiro, a partir da especulação, esse setor alimenta o mecanismo de acumulação capitalista. Do ponto de vista ideológico e social, o capitalismo neoliberal atua a partir de mecanismos de construção do trabalhador-empresa e Estado-empresarial.

A cientista política norte-americana, Wendy Brown, define a financeirização como cria do neoliberalismo, sendo este um sistema caracterizado a um conjunto de políticas que “privatizam a propriedade e os serviços públicos, reduzem radicalmente o Estado social, amordaçam o trabalho, desregulam o capital e produzem um clima de impostos e tarifas amigáveis para investidores estrangeiros” (BROWN, 2019, p. 29). Nos países do sul global o neoliberalismo tem uma especificidade, as imposições pelo FMI e BM de ajustes estruturais, vinculados à reestruturação dos empréstimos e da dívida.

Uma das características de Estados tipicamente neoliberais é a prioridade em sustentar a integridade do sistema financeiro em detrimento do bem-estar da população e do meio ambiente, assim, as dívidas com o setor financeiro internacional geraram crises de caráter endêmico em países periféricos e o Estado foi obrigado a adaptar-se ao governo empresarial (DARDOT; LAVAL, 2010).

Nessa esteira, pretende-se analisar a Lei Complementar nº 423, de 23 de dezembro de 2019, que altera a Lei Complementar nº 28, de 14 de janeiro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco e sobre o regime de previdência complementar no âmbito do Estado de Pernambuco, instituído pela Lei Complementar nº 257, de 19 de dezembro de 2013.

A pesquisa apresenta, portanto, como principal objetivo, analisar se há relação entre os contratos firmados pelo Estado de Pernambuco com o BIRD e reformas neoliberais na seara previdenciária estadual. Para tanto, é necessário compreender o que é a dívida pública, identificar a dívida pública interna e externa do Estado de Pernambuco e realizar um estudo crítico aprofundado sobre o sistema da dívida.

1. Levantamento dos Contratos de Empréstimo entre o Estado de Pernambuco e o Banco Mundial

A etapa inicialmente desenvolvida nesta pesquisa foi o levantamento das cláusulas contratuais estabelecidas para contratos firmados entre o Estado de Pernambuco e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), principal credor internacional do Estado de Pernambuco. Através do Portal de Transparência de Pernambuco, na página de despesas detalhadas, foram obtidos o número do empenho 55 empenhos realizados entre os anos de 2011 a 2020, o valor empenhado e data de cada lançamento, organizados por ano da despesa, sendo a unidade gestora a Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco e o credor do empenho o BIRD. O empenho é a etapa em que o governo reserva o dinheiro que usará para pagar suas dívidas com o BIRD, uma forma de organizar os gastos referentes às dívidas públicas externas.

A partir disso, foi feito Pedido de Acesso à Informação registrado sob o nº 100896/2020 à Ouvidoria Geral do Estado, enviado posteriormente à Autoridade Administrativa da Secretaria da Fazenda (SEFAZ) solicitando acesso aos contratos firmados entre o Estado de Pernambuco e o BIRD. Em resposta, foram liberados para análise quatro documentos, são eles: Contrato de Empréstimo nº 8135-BR, *Pernambuco Rural Economic*

Inclusio,; Convênio de Empréstimo nº 8142-BR, Acordo de Empréstimo nº 8284-BR e Acordo de Garantia do Empréstimo nº 8284-BR, estes últimos para o programa *Expanding Opportunities, Enhancing Equity in the State of Pernambuco Development Policy Loan*.

Entretanto, os documentos fornecidos pela Secretaria da Fazenda estavam incompletos, haja vista a existência de muitos outros contratos entre o BIRD e o Estado de Pernambuco. Através do sitio web do Banco Mundial, The World Bank, pesquisando pelo termo “PERNAMBUCO” foram encontrados, ao todo, 15 (quinze) acordos de empréstimos firmados entre o Estado de Pernambuco junto ao Banco Mundial entre os anos de 1979 e 2021:

Projeto	ID	Aprovação	Encerra- mento	Custo total	Última modificação
Sites and Services and Low-Cost Housing Project	P006300	23/01/1979	31/12/1984	US\$ 93.00 milhões	N/A
Northeast Water Supply and Sewerage Project	P006302	30/01/1979	31/12/1985	U S \$ 1 0 0 . 0 0 milhões	N/A
Pernambuco Rural Development Project	P006295	14/06/1979	31/12/1986	US\$ 40.00 milhões	N/A
Northeast Rural Development Project (05) PERNAMBUCO	P006432	12/06/1986	30/06/1996	US\$ 92.00 milhões	N/A
Rural Poverty Alleviation – Pernambuco	P04256	12/12/1996	31/12/2001	US\$ 52.00 milhões	15/01/2013
Rural Poverty Reduction Project – Pernambuco	P050880	26/06/2001	31/01/2010	US\$ 40.00 milhões	12/04/2016
Recife Urban Upgrading Project	P049265	24/06/2003	02/03/2011	US\$ 84.00 milhões	15/01/2013
Pernambuco Integrated Development: Education Quality Improvement Project	P069934	14/10/2004	30/06/2010	US\$ 52.00 milhões	15/01/2013

Additional Financing for the Rural Poverty Reduction Project – Pernambuco	P101879	19/10/2006	N/A	US\$ 40.00 milhões	12/04/2016
BR Nova Gerar Carbon Finance and Solid Waste Management Project II	P105389	03/12/2008	30/06/2015	US\$ 10.00 milhões	15/01/2018
PE SWAP Pernambuco Educ Results & Account. (PERA)	P106208	14/04/2009	30/11/2015	U S \$ 5 8 0 . 4 0 milhões	23/03/2016
Leveling the Playing Field for Quilombola Communities in Northeastern Brazil	P118988	07/07/2009	30/07/2014	US\$ 1.90 milhões	12/04/2016
Brazil Pernambuco Sustainable Water	P108654	14/01/2010	30/03/2020	U S \$ 4 1 0 . 0 0 milhões	30/04/2021
Pernambuco Rural Economic Inclusion	P120139	06/03/2012	30/06/2020	U S \$ 1 3 5 . 2 5 milhões	05/05/2021
Expanding Opportunities, Enhancing Equity in the State of Pernambuco Development Policy Loan	P106753	22/03/2012	31/03/2013	U S \$ 5 0 0 . 0 0 milhões	12/04/2016
Pernambuco Equity and Inclusive Growth DPL	P132768	25/06/2013	30/09/2014	U S \$ 5 5 0 . 0 0 milhões	18/03/2016

Inicialmente foram analisados o Acordo de Empréstimo (Loan Agreement) e o Acordo Sobre Garantias (Guarantee Agreement), a fim de compreender os termos do contrato de empréstimo. Posteriormente foram analisados o Documento do Projeto (Project Paper ou Work Paper) e Informações sobre Projeto (Project Information Document – PID), com detalhes sobre o funcionamento de cada projeto, e a Situação da Implementação e Relatório dos Resultados (Implementation Status and Results Report), que demonstra o andamento do projeto na prática. Por fim, foram estudados os Relatório sobre Avaliação do Desempenho do Projeto

(Project Performance Assentment Report) e Documentos de Avaliação do Projeto (Project Appraisal Document).

Busca-se, a partir da análise dos documentos, possíveis orientações do Banco Mundial sobre o sistema de seguridade social para o estado de Pernambuco. Em cada um desses documentos analisados, foram pesquisados os termos “social security” (seguridade social) e “fund pension” (fundo de pensão). Foram encontradas citações e críticas diretas ao sistema previdenciário local e menção à necessidade de uma reforma previdenciária em apenas um projeto, o “PE SWAP Pernambuco Educ Results& Account. (PERA)”.

O Convênio de Empréstimo nº 8142-BR e do Acordo de Empréstimo nº 8284-BR, ambos do projeto “Expanding Opportunities, Enhancing Equity in the State of Pernambuco Development Policy Loan”, apesar de não mencionar reformas previdenciárias, solicita ao Estado de Pernambuco abertura de diálogo sobre o quadro de política macro-econômica. Os documentos citam a manutenção de um programa de gastos adequado, através de “endividamento sustentável”, bem como medidas tributárias adequadas. Os termos, em resumo, tratam da melhoria da eficiência do gasto público.

O projeto “PE SWAP Pernambuco Educ Results& Account. (PERA)” de acordo com o documento Informações sobre Projeto nº AB3447 (Project Information Document – PID) de 09/05/2008 tem por objetivo “(a) melhorar a qualidade, eficiência e equidade do público educação em Pernambuco; e (b) introduzir reformas de gestão que levarão a uma maior eficiência na utilização dos recursos públicos do GOP no setor da Educação.”

No Documento de Avaliação do Projeto nº 43184-BR (Project Appraisal Document), de 14/04/2009, foram encontrados trechos responsabilizando o grande número de funcionários aposentados pelos problemas na estrutura educacional do Estado de Pernambuco. A passagem afirma que a maioria dos professores aposentados deixaram o serviço público no auge de suas habilidades sob as disposições de previdência social desatualizadas.

No mesmo documento, o Banco Mundial faz um resumo da evolução dos ajustes fiscais no Estado de Pernambuco e insere reformas previdenciárias como ponto positivo destes ajustes.

No ano de 2002 o Banco Mundial lançou relatório produzido por uma equipe em missão em Pernambuco entre os anos 1999-2000 o documento é chamado “Brazil - Growth and poverty reduction in Pernambuco,

nº 20754-BR”. O relatório trata o sistema de seguridade social como “desequilibrado” e, para solucionar essas desigualdades de tratamento, seria necessária reforma previdenciária em âmbito federal. Estas recomendações serão analisadas no tópico a seguir.

2. Discussão Crítica

Para início dos estudos, é importante compreender como a dívida total de um país é formada. No que se refere à origem da dívida, há duas classificações básicas, a dívida interna e a externa (MILLET; TOUSSAINT, 2006, pg. 43). A primeira é celebrada com credor nacional, em que a negociação dos títulos emitidos é feita através da moeda corrente do país, por exemplo, e dívida externa, contraída com credor internacional, utilizando moedas não correntes no país. Esta, por sua vez, é composta por dívida externa pública e dívida externa privada, quando contraída por organismos privados, cuja dívida não é garantida pelo Estado.

Já a dívida externa pública é contraída pelo próprio Estado ou por organismos cuja dívida é garantida pelo Estado de forma bilateral (por exemplo, entre dois países), multilateral (com organismos multilaterais), ou privada (com credores privados externos). As organizações multilaterais, essenciais para compreensão do objeto de pesquisa em questão, são formadas por diversos governos com a finalidade de alcançar objetivos comuns aos países membros, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Importante frisar é que a dívida pública externa passou por uma crise, a chamada “crise da dívida”. Quando em 1971, após os Estados Unidos ajudar na reconstrução da Europa, o volume de dólares em circulação no mundo cresceu consideravelmente e, para não esgotar suas reservas, o governo norte-americano limitou a possibilidade de conversão dos dólares em ouro. Quando o ritmo de crescimento e reconstrução dos países desenvolvidos desacelerou, os bancos ocidentais estavam com dólares acumulados em seus caixas. Assim, os bancos começaram a ceder empréstimos, a juros baixos, aos países em desenvolvimento.

Todavia, a partir do início do neoliberalismo nos Estados Unidos e na Inglaterra, com Ronald Reagan e Margaret Thatcher, respectivamente, houve forte aumento das taxas de juros, a fim de atrair os capitais. Após fracassos norte-americanos no Vietnã, Irã e Nicarágua, na década de 1970, seria necessário fomentar o mercado e, para isso, Paul Volcker, diretor da

Reserva Federal dos Estados Unidos, elevou unilateralmente, as taxas de juros (MILLET; TOUSSAINT, 2006, p. 62).

O que os países em desenvolvimento não esperavam é que as taxas de juros dos empréstimos variariam acompanhando a curva crescente norte-americana e inglesa. Assim, as dívidas triplicaram da noite para o dia, de cerca 5% para 18%. O primeiro país a declarar publicamente que não teria condições para reembolsar a dívida foi o México, em 1982, seguido pelo Brasil e Argentina (MILLET; TOUSSAINT, 2006, p. 63).

A Constituição Federal do Brasil, em seu art. 52, estabelece que compete ao Senado Federal, privativamente “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” (BRASIL, 1988), dentre outras atribuições relacionadas ao endividamento público.

No ano 2000 houve uma forte aceleração das operações de crédito dos estados, incluindo o Estado de Pernambuco, junto ao Banco Mundial, especialmente o BIRD. Existe uma explicação para isso, com a Lei nº 9.496/1997 houve a implantação de um rigoroso programa de ajuste fiscal (PAF), que envolvia a renegociação das dívidas dos entes federativos brasileiros com a União, mas que elevou significativamente a dívida interna dos estados brasileiros.

O Programa de Privatização do Patrimônio Estatal (PED) e o Programa de Saneamento de Bancos (PROES), ambos associados à Lei nº 9.496/97, previam que os bancos estaduais fossem privatizados e seu passivo fossem somados às dívidas dos estados e considerados para renegociação, virando dívida pública. Conforme arquivos da Auditoria Cidadã da Dívida, a dívida original do Estado de Pernambuco seria de R\$137.382.613,70 e o passivo do Banco do Estado de Pernambuco (Bandepe) no valor de R\$1.244.539.231,65 foi transformado em dívida pública após o Bandepe ter sido comprado pelo banco estrangeiro ABN Amro em 1998 (FATTORELLI, 2013).

Diante da elevada dívida dos Estados com a União e dos baixos juros oferecidos pelas organizações multilaterais, as contratações de dívidas externas, junto ao Banco Mundial e bancos privados internacionais, inicialmente se mostram menos onerosas que a obtenção de empréstimos com a própria União.

É importante destacar que, em números, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial não são os principais credores internacionais dos países subdesenvolvidos, dentre eles o Brasil. O relatório

do Banco Mundial sobre a estatística internacional da dívida para o ano de 2020 mostra que os principais credores são os privados, isto é, detentores de títulos, bancos comerciais e outros credores relacionados ao comércio (WORLD BANK GROUP, 2019, p. 173).

A dívida externa do Brasil é contraída através de empréstimos por credores externos, países por exemplo, através de acordos bilaterais; com instituições financeiras multilaterais, a exemplo do FMI e do Banco Mundial; e com pessoas privadas, bancos e pessoas físicas. Todas essas dívidas são garantidas pelo Poder Público. No caso em questão, o estado de Pernambuco destina recursos de seu orçamento para pagar as dívidas contraídas com o Banco Mundial.

Nota-se que, mesmo destinando recursos orçamentários para o pagamento da dívida externa, essa dívida não acaba. Ao revés, cresce exponencialmente. Em 2018, o refinanciamento da dívida externa previsto na Lei Orçamentária Anual do Estado de Pernambuco foi de R\$ 354.500.000,00; em 2019 foi para R\$495.000.000,00; em 2020, R\$ 744.950.900,00 e em 2021, R\$ 756.393.400,00. Esse crescente acompanha os países de baixa e média renda, que atingiu 7 trilhões 810 bilhões de dólares em 2018, mas há 10 anos atrás era de 3 trilhões 462 bilhões de dólares (WORLD BANK GROUP, 2020, p.17).

O crescimento da dívida é agravado por políticas neoliberais tomadas ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) constando em seu art. 4º, § 1º, o tratamento da dívida pública como item do Anexo de Metas Fiscais, que integra o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, as metas fiscais “representam os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais visando atingir os objetivos desejados pelo ente da Federação quanto à trajetória de endividamento no médio prazo” (BRASIL, 2019a, p. 61).

Ainda, o art. 4º, §3º do mesmo diploma legislativo aponta que “A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem”. O Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacionais conceitua riscos fiscais e obrigações fiscais. O primeiro, seriam “a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas [...] riscos provenientes das obrigações financeiras do governo”; e as obrigações fiscais “devem ser reconhecidas,

quantificadas e planejadas como despesas na Lei Orçamentária Anual e não constituem riscos fiscais”.

Ocorre que as operações de crédito, tanto interna quanto externas são tratadas pela política neoliberal como obrigações fiscais. Esta classificação segue orientação do Banco Mundial, o qual classifica os empréstimos do Tesouro Nacional como obrigações explícitas e diretas, fixadas em lei ou contrato e de ocorrência certa, previsível e baseada em fator conhecido (POLACKOVA, p. 41). Ocorre que as operações de crédito e dívidas contraídas passam por diversas variáveis, cujos efeitos são imprevisíveis. Por exemplo, a simples valorização do dólar faz crescer a dívida externa dos países. Sendo assim, é impossível definir com exatidão e antecedência os índices inflacionários, a taxa de juros e do câmbio, mesmo assim, o montante da dívida é inserido entre as metas e obrigações fiscais. Dessa forma, sem ter condições de pagar os títulos já emitidos para pagamento da dívida, o governo apenas alonga seu pagamento, emitindo novos títulos para a quitação, fazendo incidir mais juros e aumentando o nível de endividamento do país. Essa troca de uma dívida antiga por outra mais recente também ocorre a nível estadual e municipal.

É necessário que se compreenda que: se a dívida pública externa dos países subdesenvolvidos continua a aumentar, apesar do pagamento de valores vultuosos, os recursos que ingressam a título de empréstimo são menores do que aqueles que saem a título de amortização e pagamento de juros. Em suma, o rendimento do capital emprestado é maior que a produção do país devedor, sendo assim, além de permanecer devedor, esses países têm seu estoque da dívida sempre crescente. Como apontado por Millet e Toussaint (2006, p. 124), “enquanto essa lógica persistir, a dívida continuará a perpetuar-se indefinidamente, bem como o instrumento de dominação muito sutil que ela representa”. Esse mecanismo de dominação Eric Toussaint (2017), na França e Maria Lúcia Fatorelli, no Brasil (20163), vão nomear de “sistema da dívida”. Diante dos crescentes débitos haverá novas aquisições de empréstimos para saldar empréstimos vencidos e vincendos. Este é um círculo vicioso, um sistema que em nada beneficia os interesses sociais.

O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial lançaram diversos programas ao longo dos anos para aliviar a dívida externa de países subdesenvolvidos através do perdão das dívidas. Interessante ressaltar o programa “países muito pobres muito endividados” (PPMEs) lançado em 1996 em Lyon, na França. Millet e Toussaint (2006, p. 139) apontam que:

“em 2000, quatro anos após o início da iniciativa, os 42 PPMEs transferiram quantias consideráveis para o Norte: a transferência líquida sobre a dívida foi negativa para eles em cerca de US\$ 2,3 bilhões”. Houve uma redução inicial no estoque da dívida e, posteriormente, retornou ao patamar de insustentabilidade. Os autores (2006, p. 140) apresentam uma tabela na qual o FMI prevê a partir de 2002 a volta do aumento da dívida de países beneficiários do programa. A ideia, portanto, é tornar as dívidas sustentáveis, mas infinitas. Já o perdão das dívidas lançado pelo PPMEs fica condicionado à adoção de políticas econômicas recomendadas por ambas instituições, medidas alarmantemente neoliberais, como a privatização da previdência social, objeto do presente estudo.

A partir das leituras dos contratos e relatório produzidos pelo Banco Mundial e firmados com o estado de Pernambuco foram detectadas menções à reestruturação, reorganização e reforma do sistema previdenciário e da seguridade social. Essas proposições são baseadas na reivindicação de igualdade social, supressão de diferenças salariais e de tratamento, que beneficiam à uns e prejudicam outros. O Banco Mundial, não apenas através dos seus contratos de empréstimos, mas também por meio das diretrizes e fundamentos publicados pela instituição, tece uma série de críticas aos sistemas previdenciários públicos.

Importa mencionar o documento apresentado em 1994, intitulado “Prevenir a crise do envelhecimento: políticas para proteger as pessoas idosas e promover o crescimento” (WORLD BANK, 1994), que, nas palavras da professora Sara Granemann, “nor-teia a reformulação de todas as políticas sociais e chega mesmo a fundar um novo parâmetro de intervenção estatal.” (GRANEMANN, 2007, p. 60). Granemann apresenta as principais críticas do Banco Mundial aos sistemas previdenciários públicos, isto é, a política redistribucionista tem sido usado para beneficiar:

- a) aos ricos mais do que aos pobres. b) aos trabalhadores de “colarinho-branco ou azul” mais do que aos idosos pobres;
- c) aos trabalhadores urbanos mais do que aos rurais; d) aos idosos mais do que as crianças; e) aos idosos mais do que aos jovens; f) à previdência mais do que à infra-estrutura; h) à previdência mais do que à saúde e à educação. (GRANEMANN, 2007, p. 61)

Os trechos dos contratos firmados entre o Estado de Pernambuco e o Banco Mundial transcritos alhures podem dar, como primeira impressão, de que a principal preocupação do BM com relação à previdência social é

o seu tratamento desigual entre trabalhadores ativos e aposentados, entre celetistas e funcionários públicos, entre os jovens e os idosos e assim por diante. O BM sustenta a busca por “igualdade social” para que seja feita uma reforma previdenciária. Assim, nos contratos e relatórios, o sistema da previdência social e o funcionalismo público aparece como responsável pela falta de investimento em políticas de interesse social (educação, saúde, etc.), desconsiderando as políticas neoliberais de corte de gastos para pagamento de dívidas públicas internas e externas, muitas delas geradas pelo próprio BM.

A Lei Complementar nº 423, de 23 de dezembro de 2019, tem como principais pontos de crítica o aumento da alíquota de contribuição dos servidores de 13,5% para 14%, para todos os servidores, independentemente do seu salário, e cria um fundo de capitalização complementar para novos servidores, o Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores de Pernambuco (Funprev). Essencial perceber para nosso estudo que o Funprev é criado sem deixar evidenciado se será público ou se poderá vir a ser privado. Importante frisar que não há previsão na lei do formato de gestão do fundo a ser criado para gerir a previdência complementar, bem como, não há garantia de que será público, e não privado.

Em 2012 foi criado o regime complementar à previdência própria dos servidores públicos federais, com a Lei nº 12.618, 30 de abril 2012, cria o FUNPRESP, Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público e estabelece, em seu art. 4º, § 1º, que a previdência complementar de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado. Todavia, a Constituição Federal, em seu art. 40, § 15º, previa:

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

A caracterização da entidade de previdência complementar dos servidores públicos como de natureza pública teve grande importância na aprovação do tema quando da votação da proposta que deu origem à Emenda Constitucional nº 41, de 2003 para impedir a privatização do regime de previdência dos servidores públicos, a sua entrega ao sistema financeiro. O FUNPRESP passou a ser objeto de análise do Supremo Tribunal Federal,

tendo em vista a evidente inconstitucionalidade do termo “personalidade jurídica de direito privado”. Todavia, a contra-reforma da previdência de 2019, Emenda Constitucional nº 103, retirou a expressão “de natureza pública”, determinando que o regime de previdência complementar “será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar.”

O dinheiro da previdência é rentável e seguro, visto que é descontado mensalmente do salário dos (as) trabalhadores, mas para que o sistema financeiro tenha acesso à essa poupança, e obtenha rendimentos a partir dela, é necessário privatizar os direitos sociais. Assim, os fundos de pensão são um importante passo para o projeto de financeirização, visto que são “caixas da aposentadoria separadas das contas do empregador nas quais reservas financeiras de origem quer patronal, quer salarial (ou ambas) são acumuladas e valorizadas nos mercados financeiros.” (SAUVIAT, 2005, p. 111). As críticas ao sistema previdenciário e as sugestões de reformas previdenciárias evidenciam um interesse antigo e manifesto: o capital financeiro encontrou na previdência social uma verdadeira mina de ouro.

Além das recentes alterações indicadas acima, observe-se que desde 2001 temos fortes alterações legislativas em direção ao mencionado nos documentos dos contratos de empréstimos pesquisados. Já em 2001 houve a edição das Leis complementares 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001 que dispuseram, respectivamente, sobre a previdência complementar dos servidores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e suas respectivas autarquias, fundações e sociedade de economia mista. A outra tratou dos demais trabalhadores da iniciativa privada.

O sistema de previdência complementar foi regulamentado pelo Decreto n. 4.206, de 23 de abril de 2002, que, por sua vez, foi revogado pelo de n. 4.942, em 30 de dezembro de 2003 (para poder entrar em vigor no exercício subsequente). O regime previdenciário do servidor público foi alterado por meio da EC n. 41, de 19 de dezembro de 2003, e trouxe uma inovação para o regime destes trabalhadores da iniciativa pública. Daí a constituição de previdências complementares fechadas para tais servidores, conforme se observa no §15 do art. 40 da CF/88 (ESTEVEES, 2008)

Entre 2001 e 2005 o sistema previdenciário do município de Recife, capital de Pernambuco passou por várias reestruturações, destacando-se as ocorridas em 2005, com a criação dos fundos RECIPIREV e RECIFIN.

Além da criação dos dois fundos, houve a majoração das alíquotas de contribuições previdenciárias da Prefeitura (15,94%), dos servidores, aposentados e pensionistas com proventos superiores ao teto do Regime Geral de Previdência (12,82%).

O prefeito encaminhou à Câmara um pacote de Leis de sua iniciativa, que compreendia uma Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal, um Projeto de Lei Complementar e três Projetos de Lei Ordinária, a fim de “se adequar às novas regras impostas pela Reforma da Previdência Nacional (Emenda Constitucional nº 103/2019), e de aumentar a capacidade de investimento do Município em saúde, educação e obras de infraestrutura nos bairros.”(Castilho, Esteves, 2021)

Diversos outros exemplos podem ser mencionados, mas optou-se por manter o recorte estadual na averiguação. Ademais, o argumento do aumento da capacidade de investimento coaduna-se com os ‘conselhos’ existentes nas cláusulas dos contratos estrangeiros, demonstrados na pesquisa.

Conclusão

Analisando os documentos contratuais firmados entre o Estado de Pernambuco e o Banco Mundial foram identificadas críticas ao sistema previdenciário brasileiro e estadual, bem como sugestões sobre a necessidade de reforma previdenciária sob a justificativa de alcançar um sistema mais justo e igualitário. Todavia, o interesse do sistema financeiro na previdência dos(as) trabalhadores(as) reside no dinheiro rentável e seguro que é descontado regularmente e pode ser utilizado pelo sistema financeiro para investimentos no capital fictício ou improdutivo (DOWBOR, 2017).

Nota-se, portanto, a transformação dos direitos sociais em serviços comercializáveis, submetidos ao mercado financeiro. A partir do endividamento externo, são feitas concessões e reformas que minoram os direitos sociais para garantir o pagamento das dívidas com instituições financeiras. Na prática, a contribuição previdenciária paga pelos servidores estaduais, hoje destinada aos cofres públicos, poderá ser transferida para fundos privados de pensão. A mudança no sistema não cita os encargos com o pagamento de seus servidores atualmente inativos e pensionistas, que deverão continuar sendo pagos pelo Estado.

Ademais, como salientado por Esteves e Menezes Gomes (2020), quando instaurada a crise capitalista os fundos de pensão e previdências

complementares privadas tendem a criar um cenário de incerteza ainda maior, pois estão submetidas aos riscos de mercado.

Os fundos de aposentadoria e pensão privados, em regra, estão sujeitos às oscilações dos mercados financeiros, seja renda fixa, variável, investimentos mobiliários ou outros. Sendo contas individuais o(a) servidor(a) acumula durante determinado tempo uma cota, dessa forma, quando for se aposentar, poderá escolher em quantas parcelas receberá o benefício. Por exemplo, se uma servidora se aposenta aos 65 anos de idade e escolhe receber o dinheiro que juntou em 130 parcelas, 10 anos, receberá somente até os 75 anos. Escolhendo receber mais parcelas, o valor mensal diminui. Com o aumento da expectativa de vida dos idosos brasileiros, têm-se um futuro incerto.

Referências Bibliográficas

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **A corrupção e a dívida pública no período militar (1964-1985)**. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/corruptao-e-divida-publica-no-periodo-militar-1964-1985/>. Acesso em: 8 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19496.htm. Acesso em: 14 de ago. 2021.

BRASIL. **Manual de demonstrativos fiscais**: Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 10. Ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. 2019.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão política anti-democrática no ocidente. São Paulo, SP: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CASTILHO, Larissa Ximenes *et* Esteves, Juliana Teixeira. **Contradições, gênero e o cuidado na reforma da previdência do Recife (PE)**. Disponível in Artigo | Contradições, gênero e o cuidado na reforma da | Opinião (brasildefato.com.br)

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão de mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo, SP: Boitempo, 2016.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**: a nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta. Outras Palavras & autonomia literária, São Paulo, 2017.

ESTEVES, Juliana Teixeira. GOMES, José Menezes. A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada. **Revista Direito e Praxis**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/50102>. Acesso em: 04 mar. 2021.

ESTEVES, Juliana Teixeira. **Fundos de pensão**: benefício ou prejuízo para os trabalhadores?. São Paulo, SP: LTr, 2008.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados**. Brasília, DF: Inove Editora, 2013.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Grécia**: mecanismos do sistema da dívida corroem democracia e direitos humanos, 2016. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/grecia-mecanismos-do-sistema-da-divida-corroem-democracia-e-direitos-humanos/>. Acesso em: 20 set. 2021.

GRANEMANN, Sara. Políticas Sociais e Financeirização dos Direitos do Trabalho. Revista Em Pauta nº 20. **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2007.

MILLET, Damien; TOUSSAINT, Éric. **50 perguntas 50 respostas** : sobre a dívida, o FMI e o Bando Mundial. Tradução de Noémie Rodrigues Josse. São Paulo, SP: Boitempo, 2006.

PERNAMBUCO. **Lei Complementar nº 423, de 23 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=423&complemento=0&ano=2019&tipo=&url=>. Acesso em: 26 jun. 2021.

POLACKOVA, Hana. Contingent Government Liabilities: a hidden risk for fiscal stability. Série Policy Research Working Paper n. 1989 do Banco Mundial. In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos fiscais**: Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 10. Ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. 2019.

STACHLER, Suzana Maria Garcia. **Dívida externa brasileira** – aspectos históricos. Revista Brasileira de Estudos Políticos.

SAUVIAT, Catherine. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário. In: CHESNAIS, François. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo, SP: Boitempo, 2005.

TOUSSAINT, Éric. Pistas para alternativas. In: FATTORELLI, Maria Lúcia (org.). **Auditoria da dívida externa: questão de soberania**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

TOUSSAINT, Éric. **Le système dette**. Histoire des dettes souveraines et de leur répudiation. Paris, 2017.

WORLD BANK GROUP. **International Debt Statistics 2020**. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32382>. Acesso em: 02 jan. 2021.

WORLD BANK GROUP. **Prevenir a crise do envelhecimento: políticas para proteger as pessoas idosas e promover o crescimento**. 1994.

WORLD BANK GROUP. **Sites and Services and Low-Cost Housing Project**. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P006300>. Acesso em: 02 jun. 2021.

WORLD BANK GROUP. **Northeast Water Supply and Sewerage Project**. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P006302>. Acesso em: 02 jun. 2021.

WORLD BANK GROUP. **Pernambuco Rural Development Project**. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P006295>. Acesso em: 02 jun. 2021.

WORLD BANK GROUP. **Northeast Rural Development Project (05) PERNAMBUCO**. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P006295>. Acesso em: 02 jun. 2021.

WORLD BANK GROUP. **Rural Poverty Alleviation – Pernambuco**. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P042566>. Acesso em: 02 jun. 2021.

WORLD BANK GROUP. **Rural Poverty Reduction Project – Pernambuco**. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/project-detail/P050880>. Acesso em: 02 jun. 2021.

WORLD BANK GROUP. **Recife Urban Upgrading Project**. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P049265>. Acesso em: 02 jun. 2021.

WORLD BANK GROUP. **Pernambuco Integrated Development: Education Quality Improvement Project**. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P069934>. Acesso em: 02 jun. 2021.

WORLD BANK GROUP. **Additional Financing for the Rural Poverty Reduction Project** – Pernambuco. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P101879>. Acesso em: 02 jun. 2021.

WORLD BANK GROUP. **BR Nova Gerar Carbon Finance and Solid Waste Management Project II**. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P105389>. Acesso em: 02 jun. 2021.

WORLD BANK GROUP. **PE SWAP Pernambuco Educ Results & Account (PERA)**. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/project-detail/P106208>. Acesso em: 02 jun. 2021.

WORLD BANK GROUP. **Leveling the Playing Field for Quilombola Communities in Northeastern Brazil**. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P118988>. Acesso em: 02 jun. 2021.

WORLD BANK GROUP. **Brazil Pernambuco Sustainable Water**. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P108654>. Acesso em: 02 jun. 2021.

WORLD BANK GROUP. **Pernambuco Rural Economic Inclusion**. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/project-detail/P120139>. Acesso em: 02 jun. 2021.

WORLD BANK GROUP. **Expanding Opportunities, Enhancing Equity in the State of Pernambuco Development Policy Loan**. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/project-detail/P106753>. Acesso em: 02 jun. 2021.

Organização: Juliana Teixeira Esteves, Vitor Gomes Dantas Gurgel e Gonzalo Ubilla

WORLD BANK GROUP. Pernambuco Equity and Inclusive Growth DPL. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/project-detail/P132768>. Acesso em: 02 jun. 2021.

Renda básica de cidadania entre receita e despesa: reforma tributária igualitária e revisão do teto de gastos
Basic citizenship income between revenue and expenditure: egalitarian tax reform and review of the spending ceiling

Danilo Miranda Vieira¹

¹ Mestre e doutorando em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Procurador do Município do Recife.

Resumo: O presente estudo tem como objeto de análise a possibilidade de efetiva implantação de uma renda básica universal no Brasil, sem a destruição da rede de proteção social já existente. Para tanto, defende-se, pelo lado da receita, o financiamento do benefício por meio de uma reforma tributária que torne o sistema mais progressivo, com foco em uma maior tributação sobre os mais ricos. Do lado da despesa, sustenta-se a necessidade de se rever o teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional nº 95/16. Sem tais alterações, o financiamento da renda básica não irá afetar a estrutura de desigualdade atualmente reforçada pelo sistema tributário. Além disso, o estabelecimento de uma nova despesa sob a égide do atual teto de gastos pode contribuir para a política de redução da participação do Estado na execução de outras tarefas essenciais.

Palavras-chave: Renda básica. Justiça fiscal. Desigualdade. Teto de gastos.

Abstract: The object of analysis in this study is the possibility of effective implantation of a universal basic income in Brazil, without the destruction of the existing social protection network. To this end, it is advocated, on the revenue side, the financing of the benefit through a tax reform that makes the system more progressive, with a focus on greater taxation on the wealthiest. On the expenditure side, there is a need to review the spending ceiling established by Constitutional Amendment No. 95/16. Without such changes, the financing of basic income will not affect the inequality structure currently reinforced by the tax system. In addition, the establishment of a new expenditure under the current spending ceiling may contribute to the policy of reducing the State's participation in the execution of other essential tasks.

Key words: Basic income. Fiscal justice. Inequality. Spending ceiling.

Introdução

A pandemia do novo coronavírus trouxe para o centro do debate a importância da intervenção do Estado nos mais variados setores da sociedade. A necessidade emergencial de serviços gratuitos de saúde em larga escala, do auxílio econômico a empresas e pessoas em situação vulnerável e da imposição de medidas restritivas para conter a disseminação do vírus demandaram uma expressiva atuação do setor público. Fenômeno observado em praticamente todos os países do mundo e por parte de governos vinculados às mais diversas vertentes político-ideológicas.

O Brasil não foge à regra. Apesar da persistente resistência do governo em admitir a gravidade da crise sanitária e adotar as medidas necessárias ao seu enfrentamento, a realidade por vezes se impõe, com o auxílio de pressões institucionais e da sociedade. De modo que mesmo um governo eleito com uma plataforma econômica ultraliberal tem sido forçado a adotar medidas de expansão da atuação do Estado, como o auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

Esse auxílio temporário, concedido de forma incondicional à população de baixa renda, reacendeu o debate sobre a efetiva implantação de uma renda básica permanente no Brasil, destinada a todos os cidadãos. Vários aspectos controvertidos envolvem essa questão. O presente artigo visa abordar apenas dois deles, porém de grande relevância: o financiamento de um benefício dessa natureza e a possibilidade (ou não) de sua instituição no contexto da atual regra constitucional do teto de gastos.

Sobre o financiamento, o tema da renda básica é relacionado com a necessidade de uma reforma tributária solidária ou igualitária, informada por valores de justiça fiscal, que torne o sistema tributário mais progressivo. De modo a enfrentar a estrutura de extrema desigualdade existente no país, fazendo com que um eventual benefício de renda básica permanente seja financiado principalmente pelos setores mais ricos da sociedade.

Em relação ao teto de gastos, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/16, ponto relevante é analisar se a instituição de uma renda básica não irá levar a uma contração ainda maior do espaço para as demais despesas públicas primárias, podendo prejudicar a prestação de serviços públicos em geral. O que estaria de acordo com uma lógica liberal de redução do Estado como contrapartida à criação de benefícios de transferência de renda.

Ao final, são apresentadas algumas conclusões.

1. A renda básica de cidadania: considerações gerais

Não é de hoje que se discute a concessão pelo Estado de uma renda básica que assegure condições de existência digna a todos os cidadãos. Costuma-se apontar como uma referência inicial a obra “Utopia”, de Thomas More, publicada ainda em 1516.² O presente estudo não tem por objetivo traçar todo o histórico desse debate, cabendo apenas fazer um breve registro das diversas concepções que vem sendo sustentadas ao longo do tempo, com destaque para a discussão mais atual.

Em diversos sistemas legais, tem sido comum a instituição de mecanismos de renda mínima, que configuram uma “rede de último recurso para os mais desfavorecidos”, de modo a garantir o “acesso a um mínimo de meios de subsistência”.³ Trata-se de instrumentos relacionados à assistência social, desvinculados do caráter contributivo próprio dos sistemas

² VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Phillipe. **Renda básica de cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 37.

³ VANDERBORGHT e VAN PARIJS, op. cit., p. 41.

previdenciários. Por outro lado, tais auxílios exigem o cumprimento de condicionalidades para sua concessão, relativas ao patamar de renda, condição familiar, etc. No Brasil, são exemplos o benefício de prestação continuada previsto nos arts. 20 a 21-A da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742/93) e o programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/04).

Uma variante de tais auxílios, também destinada à população de baixa renda, é a proposta de imposto de renda negativo, formulada pelo economista norte-americano Milton Friedman. De acordo com essa proposta, aos indivíduos que tenham auferido renda anual inferior ao limite de isenção do imposto de renda seria atribuído um subsídio correspondente a um percentual da diferença entre sua renda e o limite de isenção. Segundo o autor, essa medida tem várias vantagens: é direcionada especificamente ao problema da pobreza; confere o auxílio na forma mais útil para o indivíduo (dinheiro); possui um caráter geral e pode substituir os outros auxílios que tenham a mesma finalidade; deixa claro o custo suportado pela sociedade; incentiva menos a acomodação do que um sistema de renda suplementar até um determinado patamar mínimo.⁴ Outra característica que pode ser apontada é o fato de possuir como única condicionalidade o patamar de renda. Diferentemente de outros benefícios como o Bolsa Família, por exemplo, que além da baixa renda exige o cumprimento de exigências relativas a exame pré-natal, acompanhamento nutricional e de saúde, frequência escolar em estabelecimento de ensino regular, além de outros que podem ser previstos em regulamento (art. 3º da Lei nº 10.836/04).

Vale notar que Friedman, um dos pais do neoliberalismo⁵, sustentava que esse subsídio deveria substituir os demais programas sociais mantidos pelo Estado de forma geral. É o que se observa claramente em obra posterior, escrita em co-autoria com Rose Friedman, na qual os autores tecem fortes críticas ao Estado de Bem-Estar Social ao tratarem do imposto de renda negativo. Afirmam que a implantação desse benefício apenas seria recomendável como um substituto aos outros benefícios existentes. Para os autores, faria mais mal do que bem apenas acrescentar o imposto de renda negativo como mais um benefício social entre todos os demais.⁶

⁴ FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and freedom**. Chicago: The University of Chicago Press, 2002 (1962), p. 191-193.

⁵ FRIEDMAN, Milton. Neo-liberalism and its prospects. In: Farmand, 17/2/1951, p. 89-93. Disponível em: https://miltonfriedman.hoover.org/friedman_images/Collections/2016c21/Farmand_02_17_1951.pdf. Acesso em: 5/11/2020.

⁶ FRIEDMAN, Milton e FRIEDMAN, Rose. **Free to choose: a personal statement**. New York and London: HBJ, 1980, p. 122.

O benefício estatal de renda mínima proposto por Friedman visa, portanto, à redução do tamanho do próprio Estado de bem-estar social. O paradoxo é apenas aparente, pois vai ao encontro do pensamento econômico liberal a concessão de aportes financeiros aos mais pobres para que adquiram os bens e serviços que precisem junto ao setor privado. Para tanto, na visão de Friedman, essa medida deve ser associada à redução dos demais benefícios e políticas públicas voltados à garantia de direitos sociais.

Proposta similar às de renda básica, que tem ressurgido ao longo do tempo, é a de conceder uma dotação de capital a quem chegue à idade adulta ou conclua certo nível de instrução.⁷ Mais recentemente, essa idéia é defendida pelo economista francês Thomas Piketty em seu último livro, mas sem descartar também um programa de renda básica. Propõe, como medida de combate à concentração de riqueza, a implantação de um “sistema de dotação de capital a cada jovem adulto (...), financiado por um imposto progressivo sobre a propriedade privada”, que permitiria “distribuir a propriedade à população na base da pirâmide e limitar sua concentração no topo”.⁸

Já a renda básica de cidadania propriamente dita, ou renda básica universal, é definida por Vanderborght e Van Parijs como uma renda paga por determinada comunidade política a todos os seus membros, de forma individual e sem comprovação de renda ou exigência de contrapartida. É normalmente concebida como um pagamento em dinheiro, em intervalos regulares. Embora não haja unanimidade, a maioria das propostas se refere a uma periodicidade mensal.⁹

Em sua definição, nada indica que o valor tenha que ser suficiente para cobrir as necessidades fundamentais da existência ou se limitar a isso. Como alertam os referidos autores, é necessário não se deixar iludir pelo valor maior ou menor da proposta. Deve-se levar em conta a dimensão temporal dos pagamentos, o nível de vida da população e os ajustes propostos para o sistema fiscal e os benefícios já existentes. A depender do modelo de financiamento e de outras medidas acessórias, uma renda básica de valor menor pode melhorar significativamente a vida dos mais pobres, enquanto uma de valor maior pode até mesmo piorá-la. É o que pode ocorrer, por exemplo, caso sejam extintos todos ou boa parte dos

⁷ VANDERBORGHT e VAN PARIJS, op. cit., p. 43-44.

⁸ PIKETTY, Thomas. **Capital e ideologia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020, p. 829-831.

⁹ VANDERBORGHT e VAN PARIJS, op. cit., p. 65.

demais benefícios sociais existentes, como contrapartida para a instituição de uma renda universal em montante mais elevado.¹⁰

A renda básica é paga por uma comunidade política e financiada com recursos “publicamente controlados”. A maior parte das propostas se refere ao pagamento por Estados nacionais. Mas nada impede que uma renda de cidadania seja paga por entes subnacionais, como um Estado ou um Município. Alguns concebem uma renda paga por entidades supranacionais, como a União Europeia, ou até mesmo pela própria ONU, como uma espécie de abono mundial.¹¹

No Brasil, a Lei Federal nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, visou instituir, a partir de 2005, a renda básica de cidadania como “direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos (...), não importando sua condição socioeconômica”. Essa ampla abrangência, porém, deve ser alcançada gradualmente, priorizando-se os mais pobres. Nos termos da lei, o benefício deve ser de igual valor para todos e “suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias”. Previu-se a renda na forma de um benefício monetário anual não tributável, cujo pagamento também pode ser feito em parcelas iguais e mensais.¹² Porém, passados mais de dezesseis anos desde a edição da lei, a renda básica de cidadania ainda não foi implantada em âmbito nacional. Na prática, o governo tem priorizado programas de renda mínima com condicionalidades, especialmente o bolsa-família. No âmbito municipal, vale destacar a experiência do Município de Maricá/RJ, que vem implementando desde 2013 um benefício de renda básica financiado pela receita dos *royalties* da exploração petrolífera na região. Por enquanto, o programa beneficia apenas a população de baixa renda, mas a intenção é que seja progressivamente universalizado.¹³

¹⁰ VANDERBORGHT e VAN PARIJS, op. cit., p. 68-69.

¹¹ VANDERBORGHT e VAN PARIJS, op. cit., p. 69-71.

¹² BRASIL. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.** Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm#:~:text=Art.,%2C%20anualmente%2C%20um%20benef%C3%ADcio%20monet%C3%A1rio.. Acesso em: 11/11/2020.

¹³ Cf. <https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-07-19/marica-no-rio-preserva-empregos-e-negocios-na-pandemia-e-coloca-a-renda-basica-no-centro-do-debate.html%C3%A1rios%20m%C3%ADnimos%20>.

A renda básica de caráter universal é defendida principalmente como um instrumento eficaz de luta contra a pobreza e o desemprego. Segundo a literatura especializada, há estudos que demonstram sua maior eficácia no combate à pobreza em comparação com benefícios mais focalizados. Isso porque o acesso a benefícios que não sejam automaticamente concedidos a todos exige um procedimento que muitos podem não cumprir pelos mais variados motivos, como vergonha ou ignorância. Já o pagamento de uma renda básica de cidadania não exige um procedimento administrativo específico, além de não ser nada humilhante receber uma renda concedida a todos os membros da sociedade. Também possui menores custos administrativos, pois os benefícios convencionais demandam um controle efetivo acerca do cumprimento dos diversos critérios de elegibilidade para seu recebimento, o que não é necessário em um programa de renda básica.¹⁴

Em relação ao desemprego, é de ver-se que os mecanismos convencionais de renda para pessoas pobres ou sem emprego, embora contribuam para reduzir a pobreza, terminam penalizando os indivíduos que conseguem um emprego e ultrapassam determinado nível de renda, por meio da supressão parcial ou total do benefício. Isso pode gerar o que Vanderborgh e Van Parijs chamam de “armadilha do desemprego” ou da dependência. Com base em estudos empíricos, registram que alguns podem preferir não perder a condição de beneficiário em troca de um emprego instável, com ganhos e riscos imprevisíveis, cuja eventual perda futura pode levar à necessidade de se expor mais uma vez ao processo administrativo de concessão do benefício. Já a renda básica é sempre conservada de forma integral, de modo que “a situação financeira melhora necessariamente com o acesso ao mercado de trabalho”, eliminando-se, assim, a armadilha financeira da dependência e exclusão. Por outro lado, a garantia de uma renda mínima razoável pode permitir aos beneficiários que evitem aceitar qualquer emprego de baixíssima qualidade ou remuneração. De modo que sua incondicionalidade serve tanto como incentivo à empregabilidade como para facilitar a recusa a empregos degradantes, evitando também o que seria uma “armadilha de inclusão”. Logo, “favorece o emprego, mas não em qualquer circunstância”.¹⁵

Juliana Esteves ressalta que uma renda básica pode garantir uma maior liberdade ao cidadão, deixando-o menos sujeito a aceitar qualquer ocupação remunerada. Além de fomentar a auto-estima, já que “desconecta a obtenção de uma renda ao desemprego ou desocupação”. Tal benefício

¹⁴ VANDERBORGHT e VAN PARIJS, op. cit., p. 97, 102-103.

¹⁵ VANDERBORGHT e VAN PARIJS, op. cit., p. 109-110, 115-116, 118.

“acaba com o sentimento de vergonha de alguém que precisa dizer que ganha pouco” para obter a ajuda do governo.¹⁶

Relevante discussão diz respeito à forma de financiamento de um programa de renda básica de cidadania. Como deve se dar esse financiamento pelo Estado, a fim de que a renda básica tenha lugar no orçamento público? De acordo com Vanderborght e Van Parijs, a maior parte das propostas prevê “uma adaptação da estrutura do imposto de renda das pessoas físicas”, incluindo a eliminação de várias isenções e deduções, ou mesmo o financiamento por meio de um imposto específico. Como já visto, a renda básica universal independe da renda, devendo ser paga a todos os cidadãos, ricos ou pobres. Nesse passo, se a fonte do financiamento for externa, como a receita da exploração pública de algum recurso natural, a implantação do benefício vai aumentar igualmente a renda de cada um. Já se for financiado pela arrecadação tributária, aqueles mais afetados pela tributação irão financiar em maior medida o próprio abono e o dos demais.¹⁷ Para Esteves, o foco deve se dar na taxação do capital financeiro improdutivo, cujo livre trânsito tem favorecido apenas especuladores, aprofundando as desigualdades entre indivíduos e nações.¹⁸

O fato é que se a estrutura tributária tiver uma característica regressiva, penalizando quem está na base e privilegiando quem se encontra no topo da pirâmide social, a mera inclusão de uma renda universal no orçamento público não irá alterar esse quadro de injustiça fiscal e desigualdade. Teria, de qualquer modo, efeitos benéficos ao aumentar a renda dos mais pobres, além de trazer algum dinamismo econômico decorrente do aumento do consumo das classes de baixa renda (como se observa no bolsa-família). Mas restaria preservada a estrutura de desigualdade e dominação econômica existente. E se, além disso, a instituição da renda básica vier acompanhada de uma substancial redução de outros direitos sociais, pode servir a uma estratégia liberal de redução do Estado, a exemplo da proposta do imposto de renda negativo de Friedman.

¹⁶ ESTEVES, Juliana Teixeira. **A Seguridade Social no contexto de uma renda universal garantida**: os fundamentos político-jurídicos para uma ética universal na governabilidade do mundo. Recife: Tese de doutorado em direito na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2010, p. 148, 150-151, 160. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3744>. Acesso em: 2/12/2020.

¹⁷ VANDERBORGHT e VAN PARIJS, op. cit., p. 71, 78.

¹⁸ ESTEVES, op. cit., p. 177.

Dessa forma, a eventual implantação de uma renda básica de cidadania não pode ser dissociada da discussão acerca do sistema tributário vigente e da eventual necessidade de sua reforma. Considerando a realidade brasileira e que a tributação é a forma usualmente apontada para financiar o benefício, é essencial analisar a estrutura de tributação existente no país e quais alterações podem ser realizadas tendo em vista o financiamento de uma renda básica universal no Brasil.

2. Reforma tributária igualitária e renda básica¹⁹

O grau de justiça fiscal existente na sociedade brasileira depende do quanto seu ordenamento jurídico-tributário efetivamente contribui para a concretização da isonomia material, em atendimento aos princípios específicos da capacidade contributiva e da progressividade (art. 145, § 1º, e art. 153, § 2º, I, da Constituição Federal). É necessário analisar de que forma isso se revela nas principais espécies de tributação conhecidas. Sempre tendo em vista que, para o financiamento de uma renda básica que efetivamente sirva não apenas como um auxílio aos mais pobres, mas como instrumento adicional para construção de uma sociedade mais igualitária, a tributação necessária deve onerar principalmente o topo da pirâmide social.

Nesse passo, é de ver-se que a tributação sobre o consumo de bens e serviços se caracteriza como uma forma de tributação indireta, na medida em que o valor dos tributos cobrados dos contribuintes de direito tendem a ser embutidos no preço dos produtos e serviços disponibilizados no mercado, de modo que ao final são arcados pelos consumidores de forma geral (contribuintes de fato). Em vista disso, a tributação sobre o consumo apresenta um caráter nitidamente regressivo e que não atende adequadamente ao princípio da capacidade contributiva, pois não diferencia os consumidores de acordo com sua renda ou patrimônio. Seja qual for sua classe social, os consumidores que venham a adquirir os mesmos produtos e serviços sofrerão o mesmo ônus fiscal, decorrente da carga tributária que incide sobre tais produtos e serviços.

De seu turno, a tributação sobre a renda e o patrimônio (incluída a herança), como forma de tributação direta, possui maior compatibilidade com o princípio da capacidade contributiva e o ideal de justiça fiscal, na

¹⁹ Neste tópico, segue-se, em linhas gerais, considerações já expostas em estudo anterior, com algumas atualizações e acréscimos: VIEIRA, Danilo Miranda. Justiça fiscal e desenvolvimento econômico. In: MELO, Luciana Grassano de Gouvêa (org.). **Justiça Fiscal**: estudos críticos de problemas atuais. Belo Horizonte: Letramento, 2020, p. 36-62.

medida em que o ônus fiscal não é facilmente repassado para um terceiro (consumidor). Ademais, a tributação sobre a renda e o patrimônio permite a adoção de alíquotas progressivas, que se elevam de acordo com o nível de renda ou riqueza dos contribuintes, permitindo uma concretização ainda maior do ideal de justiça fiscal. Como afirma Ribeiro, ao se destinar aos estratos sociais que superem o mínimo existencial, a tributação da renda tem o potencial de atingir em maior grau os rendimentos mais elevados, sendo a que melhor se adequa à justiça fiscal, capturando a capacidade contributiva efetiva do cidadão a partir da manifestação da riqueza em movimento.²⁰

Para se alcançar uma situação de efetiva progressividade, não é suficiente apenas estabelecer alíquotas superiores para os indivíduos com maiores rendas. É necessário também que a tributação seja o mais equânime possível para as diversas fontes de renda, alcançando especialmente os rendimentos do capital, cuja participação em relação à renda total aumenta à medida que se ascende na escala social de distribuição da renda. Em outras palavras, de pouco adianta fixar alíquotas efetivamente progressivas se boa parte da renda recebida pelos mais ricos se encontra isenta ou sujeita a regimes fiscais privilegiados.

De acordo com dados da Receita Federal, a carga tributária brasileira total correspondeu a 33,26% do PIB em 2018. Em 2002, essa carga era de 32,09% do PIB, tendo apresentado poucas oscilações desde então, caindo a 31,39% em 2003 e chegando ao máximo de 33,64% em 2007.²¹ A carga tributária total, portanto, tem permanecido relativamente estável nos últimos anos. Não se pode afirmar que se trata de uma baixa carga tributária, sendo uma das mais altas da América Latina, cuja média era de 22,6% em 2016. Mas também não se encontra dentre as mais altas do mundo, estando dentro da média observada nos países da OCDE (34% em 2016).²² O maior problema do sistema tributário brasileiro não é a excessiva carga total,

²⁰ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil. In: **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 2015, p. 13, 17. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/15587>. Acesso em: 2/12/2020.

²¹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil – 2018 (Análise por Tributo e Bases de Incidência)**, p. 2. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>. Acesso em: 17/11/2020.

²² OCDE. **The Global Revenue Statistics Database**. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/about-global-revenue-statistics-database.pdf>. Acesso em: 2/12/2020.

mas sim sua inegável complexidade, prejudicial à atividade econômica de forma geral e, principalmente, sua distribuição entre os diferentes estratos sociais, que tende a privilegiar os mais ricos em detrimento da classe média e dos mais pobres.

A arrecadação apresenta uma dependência excessiva da tributação sobre o consumo de bens e serviços. Em 2018, nada menos que 44,74% da arrecadação total foi oriunda da base de incidência “bens e serviços”, o equivalente a 14,88% do PIB. A tributação sobre a “folha de salários” também teve participação importante, representando 27,39% da arrecadação total e 9,11% do PIB. Já a tributação sobre a “renda” englobou 21,62% da arrecadação (7,19% do PIB) e a tributação sobre a “propriedade” alcançou apenas 4,64% do total e 1,54% do PIB. Por fim, a taxação sobre “transações financeiras” correspondeu a 1,6% do total (0,53% do PIB) e outras bases de incidência contribuíram para 0,01% da arrecadação total. Essa estrutura básica da tributação não é nova. Ao se observar a série histórica, verifica-se que, ao menos desde 2009, os referidos percentuais se mantiveram relativamente estáveis, com pequenas oscilações ao longo do tempo, embora se observe um aumento na tributação sobre a propriedade nesse período.²³

Como mostram Gobetti e Orair, além dessa excessiva concentração da arrecadação nos tributos sobre bens e serviços, a própria estrutura atual da tributação sobre a renda não permite que se alcance uma situação de efetiva progressividade. A evolução do imposto de renda apresenta um perfil similar ao ocorrido em outros países, apresentando uma tendência de redução da alíquota máxima desde meados dos anos 1960, estando atualmente em 27,5%. A política tributária tem abandonado seus objetivos redistributivos. A ampliação de benefícios tributários aos rendimentos do capital acentuou ainda mais o quadro, merecendo destaque a isenção dos lucros e dividendos estabelecida em meados dos anos 1990.²⁴

Ainda que tenha seguido uma tendência internacional de queda, observada principalmente nos Estados Unidos e Reino Unido, a taxa marginal superior do imposto de renda no Brasil é baixa mesmo se comparada a essas nações. Nos anos 2000-2010, a taxa superior do imposto nesses países se estabilizou em torno de 30-40%, após as bruscas quedas nos anos

²³ BRASIL, op. cit., p. 4-5.

²⁴ GOBETTI, Sérgio Wulff e ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada.** Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf. Acesso em: 2/12/2020.

1980. Já na França e Alemanha, essas taxas se encontravam relativamente estabilizadas no patamar de 40%-50% no mesmo período.²⁵

Atualmente, nosso imposto de renda se revela com uma estrutura especialmente regressiva. Contrariamente ao princípio da progressividade que deveria reger o imposto, o percentual de rendimentos isentos aumenta à medida que a renda total do indivíduo também aumenta. As alíquotas efetivas do imposto decrescem ao se chegar a determinado patamar de renda. Com base em dados das declarações do imposto de renda referentes ao ano-calendário 2018, verifica-se que a alíquota média efetiva do imposto (considerando os rendimentos totais recebidos pelo contribuinte) sobe até a faixa de 30 a 40 salários mínimos, alcançando o percentual de 10,6%. A partir de então, o imposto se revela nitidamente regressivo, iniciando uma trajetória de queda livre até chegar a uma alíquota efetiva de apenas 1,9% para a parcela de contribuintes que recebem mais de 320 salários mínimos mensais. Inferior à alíquota efetiva de quem recebe de 5 a 7 salários mínimos, que foi de 3,1% no exercício de 2018.²⁶ O absurdo é evidente: aqueles que recebem menos comprometem uma parcela maior de sua renda para o pagamento desse imposto do que a parcela mais rica dos contribuintes.

Nem toda fonte de renda é tributada da mesma forma, sendo o rendimento do capital menos taxado ou isento em alguns casos. Isso afeta diretamente a progressividade que deveria orientar essa espécie de tributação, contribuindo para explicar o quadro acima descrito. Para os indivíduos que se incluem entre os 10% a 15% mais ricos, 85% de sua renda é composta de rendimentos tributáveis, cerca de 5% é sujeita à tributação exclusiva e 10% é não-tributável. A parcela de rendimentos tributáveis cai à medida que nos aproximamos do topo, mal chegando a 10% para o grupo dos 0,01% mais ricos. Isso denota que os indivíduos mais ricos obtêm uma

²⁵ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 490.

²⁶ BRASIL. Receita Federal. CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Grandes Números IRPF – Ano-calendário 2018, Exercício 2019**, p. 9. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-irpf-2018-2019-completo-1.pdf>. Acesso em: 17/11/2020.

maior parcela da sua renda de rendimentos do capital, como juros e lucros e dividendos distribuídos.²⁷

A situação se revela ainda mais grave quando se leva em conta a baixa tributação sobre a herança. No Brasil, a alíquota máxima do ITCMD (imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação) é de 8%, conforme Resolução do Senado nº 9/92. Apesar dessa alíquota máxima já reduzida, Ribeiro registra que os Estados geralmente não praticam alíquotas superiores a 4%, sendo a média nacional de 3,8%. Ademais, a comparação com a alíquota média de outros países revela como o Brasil se encontra distante da prática internacional. No Reino Unido, a alíquota média é de 40%; na França, 32,5%; no Japão, 30%; nos Estados Unidos, 29%; na Alemanha, 28,5%; no Chile, 13%.²⁸

Ao se analisar a tributação no Brasil, percebe-se, portanto, um quadro de grave injustiça fiscal. O sistema tributário brasileiro contribui para perpetuar os altos níveis de desigualdade e pobreza existentes no país. De modo que a instituição de uma renda básica de cidadania, se tiver por objetivo não apenas aliviar a situação dos mais pobres, mas também combater de forma mais efetiva a estrutura de extrema desigualdade característica de nossa sociedade, também deve levar em conta a necessidade de uma reforma tributária com foco na justiça fiscal.

Para uma reforma do sistema nesse sentido, é necessário alterar a estrutura de alíquotas do imposto de renda, com a criação de novas faixas que onerem de forma mais gravosa os detentores das maiores rendas. Outra medida fundamental para corrigir tais distorções seria ampliar a base tributável, eliminando-se benefícios e isenções que apenas favorecem os mais ricos, a exemplo da isenção incidente sobre a distribuição de lucros e dividendos. Esse último tema já foi objeto de análise mais detalhada em outra ocasião.²⁹

²⁷ MORGAN, Marc. **Income inequality, growth and elite taxation in Brazil**: new evidence combining survey and fiscal data, 2001-2015. Working paper number 165, february, 2018, p. 20. International Policy Centre for Inclusive Growth. Disponível em: <https://ipcig.org/working-paper-165-income-inequality-growth-and-elite-taxation-brazil-new-evidence-combining-survey-and-fiscal-data>. Acesso em: 2/12/2020.

²⁸ RIBEIRO, op. cit., p. 14.

²⁹ VIEIRA, Danilo Miranda e MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A isenção do imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos à luz do princípio constitucional da isonomia. In: **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 76-94. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/542/422>. Acesso em: 17/11/2020.

O aumento na tributação progressiva das heranças, com a inclusão de alíquotas adicionais superiores, também poderia contribuir para uma situação de maior justiça fiscal. Ademais, contra a majoração desse tributo, incidente sobre patrimônios adquiridos em razão da mera condição de herdeiros, não se pode opor sequer o argumento da meritocracia.

Outra medida na direção aqui defendida seria a efetiva implantação do imposto sobre grandes fortunas, expressamente previsto na Constituição e até hoje não instituído (art. 153, VII, da CF/88). Além de um reforço na tributação sobre transações financeiras, de modo a se alcançar o chamado capital improdutivo, cujos fluxos beneficiam principalmente os estratos sociais de maior riqueza.³⁰ Sua taxação mais eficaz permitiria maiores informações sobre os capitais especulativos e contribuiria para reduzir a desigualdade e estimular a aplicação produtiva de tais recursos. Na expressão de Dowbor, em um mundo que funcione, impostos sobre o capital improdutivo levariam os rentistas a fazer algo de útil com seus capitais.³¹

Mas não basta instituir uma maior tributação sobre os detentores das maiores rendas e patrimônios. Para que haja uma distribuição mais justa do ônus fiscal, também deve haver uma diminuição da tributação sobre o consumo de bens e serviços, que onera especialmente os mais pobres, como visto.

No que diz respeito à relação entre reforma tributária e renda básica de cidadania, recente estudo de economistas da USP aponta que há espaço fiscal para a ampliação de programas de transferência de renda em geral, por meio de uma tributação mais progressiva, na linha do aqui exposto. Para financiar uma rede de proteção mais ampliada, defendem especialmente o aumento da alíquota efetiva do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) incidente sobre o 1% mais rico da população. De forma distinta, portanto, das propostas aventadas por integrantes do atual Governo Federal, que sugeriram a extinção de benefícios sociais como abono salarial, seguro defeso, salário-família e farmácia popular, a desindexação de benefícios previdenciários do salário mínimo, o congelamento das aposen-

³⁰ DOWBOR, Ladislav. Taxação dos fluxos financeiros: resgatar a produtividade dos nossos recursos. In: ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. Eduardo Fagnani (organizador). **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília, São Paulo: Plataforma Política Social, 2018, p. 333-353.

³¹ DOWBOR, Ladislav. **A economia desgovernada: novos paradigmas**. Disponível em: <https://dowbor.org/wp-content/uploads/2020/10/20-Economia-desgovernada.pdf>. Acesso em: 11/12/2020.

tadorias por dois anos e a desindexação do salário mínimo da inflação, o que acarretaria uma queda real no valor dos benefícios atrelados ao salário mínimo. Como afirmam os autores, tais medidas promoveriam uma redistribuição do meio para a base da pirâmide, mantendo inalterada a renda dos setores mais ricos da sociedade.³²

Laura Carvalho registra que o financiamento de uma renda básica por meio da maior progressividade do sistema tributário pode de fato levar à necessidade de elevação da carga tributária em relação ao PIB e *per capita*, para patamares mais próximos aos de outros países que também optaram por prever em seus ordenamentos jurídicos uma ampla gama de benefícios e direitos sociais. Mas isso não significaria um aumento para todos os brasileiros, sendo perfeitamente possível arrecadar mais ao mesmo tempo em que se redistribui o peso da tributação para “onerar os mais ricos e aliviar os mais pobres”.³³

Finalmente, não é difícil perceber que as referidas propostas governamentais de redução da rede de proteção social para financiar novos mecanismos de renda básica ou mínima estão perfeitamente de acordo com a lógica liberal de criar tais benefícios tendo por contrapartida a correlata diminuição do Estado Social. A mesma lógica que fundamenta a proposta de imposto negativo de Milton Friedman, como visto no tópico inicial. Isso revela mais uma vez a cautela que se deve ter na análise de mecanismos de transferência de renda, para que não terminem servindo como uma espécie de “cavalo de Tróia” visando o progressivo desmonte do Estado. Cautela que deve ser redobrada diante da atual realidade brasileira, especialmente em face da regra constitucional do teto de gastos, objeto de análise a seguir.

3. O teto de gastos e o conflito distributivo

Em 15/12/2016, foi editada a Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), que instituiu o chamado Novo Regime Fiscal para os orçamentos fiscal e da Seguridade Social da União, mais conhecido como teto de gastos. Por meio dessa emenda, foram estabelecidos limites individualizados para as

³² CARVALHO, Laura. TONETO, Rodrigo. RIBAS, Theo. **Dos pobres para os paupérrimos ou dos mais ricos para os mais pobres?** O impacto sobre a desigualdade de diferentes formas de expansão das transferências de renda no Brasil. Nota de Política Econômica nº 1, de 25/10/2020. Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (MADE/USP). Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/tipos/notas-de-politica-economica/>. Acesso em: 2/12/2020.

³³ CARVALHO, Laura. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 2020, p. 86-87.

despesas primárias em cada exercício financeiro, na forma dos incisos do novo art. 107 do ADCT. “Despesas primárias” são as despesas não-financeiras do Estado. Vale dizer, todas as despesas governamentais, com exclusão apenas daquelas destinadas ao pagamento da dívida pública. Para o exercício de 2017, foi estabelecido o limite correspondente “à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2%”; já para os exercícios posteriores, o limite deve corresponder ao valor do teto relativo ao exercício anterior, atualizado pela variação do IPCA, “para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária”. A emenda também previu como exceções algumas despesas que não se sujeitam ao teto de gastos (art. 107, *caput*, e §§ 1º, 2º e 6º, do ADCT).

A Emenda não tratou somente de limites máximos de despesas. Também alterou “as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino”, permitindo apenas sua correção pelo IPCA.

O novo regime fiscal foi previsto para vigorar por um período de vinte anos, podendo haver alteração no método de correção dos limites de gastos somente a partir do décimo exercício financeiro em que for aplicado, mediante lei complementar e admitida apenas uma alteração do método por mandato presidencial (arts. 106 e 108 do ADCT).

Assim, ao permitir apenas a correção pela inflação do ano anterior, o teto de gastos estabeleceu um verdadeiro congelamento (em termo reais) por vinte anos do gasto público não-financeiro, ressalvadas as exceções expressamente previstas e com possibilidade de revisão somente após dez anos de sua vigência. O aumento real (acima da inflação) das despesas públicas primárias, sejam obrigatórias ou discricionárias, incluindo pessoal, saúde, educação, previdência e investimentos públicos em geral, encontra-se atualmente vedado por regra constitucional expressa. Em face de suas características, Carvalho observa que a meta do teto de gastos não tem qualquer relação com o estado da economia ou da arrecadação; cada Poder tem exatamente o mesmo montante para gastar todo ano, atualizado apenas pela inflação e independentemente da arrecadação variar para mais ou para menos.³⁴

³⁴ CARVALHO, op. cit., p. 16.

É certo que tais limites individualizados incidem sobre o montante global das despesas primárias, podendo o Executivo, por exemplo, promover o aumento real de gastos em alguma das áreas referidas. Mas isso, por outro lado, acarretará a necessária redução da despesa em outra parcela do orçamento público, prejudicando especialmente as despesas discricionárias, com destaque para os investimentos públicos, alvo preferencial em políticas de ajuste fiscal. Diante disso, tem se destacado que o teto de gastos acirra os conflitos distributivos, na medida em que reduz o total de recursos disponíveis para serem divididos entre as diversas despesas incluídas no orçamento público. Diferentes setores da sociedade e categorias “buscam preservar suas fatias de um bolo que vai ficando cada vez menor”, colocando, na prática, educação contra saúde, ciência contra cultura, habitação contra assistência, etc.³⁵ Para seus defensores, isso seria uma vantagem, pois forçaria uma melhor alocação dos recursos em áreas prioritárias, além de incentivar seu uso mais eficiente. De outro lado, os críticos sustentam que a regra apenas irá beneficiar os setores sociais que já detêm maior poder de pressão no governo e no Congresso, em prejuízo daqueles mais fragilizados. Como afirma Carvalho, a regra visa restringir o debate econômico sobre o orçamento, durante um período de dez ou vinte anos e independentemente de quanto se arrecade nesse interregno, a uma disputa sobre um total já reduzido de despesas primárias, “na qual os que detêm maior poder econômico e político saem vencedores”.³⁶

Passados quase quatro anos desde a edição da emenda que o instituiu, já existem estudos que procuram mensurar os efeitos da regra do teto de gastos sobre o orçamento público. De acordo com análise realizada por Esther Dweck, a EC 95 tem comprimido as despesas discricionárias destinadas ao custeio de todas as áreas, incluindo parte da saúde e educação, além dos investimentos na esfera federal. Ao analisar os dados do Tesouro Nacional sobre a evolução das despesas sujeitas a contingenciamento, a autora aponta que sua contração real foi de 3,3% ao ano no período 2016-2019, tendo as despesas discricionárias apresentado uma queda anual de 6,3% nesse mesmo período. A queda real em tais despesas já vinha sendo observada no período de crise prévio à EC 95, quando o governo passou a cortar despesas discricionárias e impedir a ampliação das obrigatórias sujeitas a controle fiscal. Mas para a maior parte das áreas consideradas, a contração de gastos foi ainda maior no período posterior ao teto de gastos,

³⁵ CARVALHO, op. cit., p. 80.

³⁶ CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018, p. 98.

com destaque para a área de ciência e tecnologia, que teve uma queda real acumulada de 38% no período considerado. Especificamente em relação aos investimentos, embora tenham apresentado uma queda de 5% ao ano entre 2010 e 2016, essa tendência foi significativamente ampliada após a EC 95, passando para uma queda anual de 12% nos três anos iniciais de vigência do teto.³⁷

De imediato, portanto, as despesas primárias mais afetadas são as discricionárias, de mais fácil restrição em virtude de seu caráter não-obrigatório. Como também observa Carvalho, o espaço para despesas discricionárias, incluindo investimentos, cai a cada ano, havendo projeções de que o teto não terá como ser cumprido já em 2021. Os investimentos públicos já não cobrem sequer o valor necessário para manter a infraestrutura existente.³⁸ Para os defensores da regra do teto, essa contração das despesas discricionárias seria fruto de um excesso de despesas obrigatórias, razão pela qual defendem a redução de tais despesas. Registre-se, conforme dados apresentados por Dweck, que a maior parte das despesas obrigatórias diz respeito ao pagamento de benefícios sociais diversos (60%) e despesas com pessoal ativo e inativo (25%); sendo que, dos 15% restantes, mais da metade é para saúde e educação (8,6%). Vale salientar, ainda, que mais de 50% dos servidores civis federais são da área de educação. Dessa forma, qualquer contração de maior monta nas despesas obrigatórias passa por uma necessária revisão do papel do Estado brasileiro.³⁹ E esse parece ser justamente o objetivo principal do regime fiscal instituído pela EC 95.

Ante o exposto, percebe-se que o principal arcabouço institucional que atualmente ameaça o Estado de bem-estar social delineado na Constituição de 1988 é a regra do teto de gastos. E isso sem que sequer tenhamos alcançado uma situação de efetiva aplicação na realidade das regras constitucionais de proteção social, que em sua maioria permanecem apenas na esfera ideal do dever-ser. Na avaliação de Dweck, o teto de gastos tem como grande objetivo a redução do tamanho do Estado brasileiro, “por meio da contração das despesas públicas federais, o que impossibilitará a provisão de serviços e a promoção de direitos sociais e aumentará a desigualdade no Brasil”. O congelamento real das despesas primárias federais

³⁷ DWECK, Esther. Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos? In: **Economia pós-pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 58, 60-62.

³⁸ CARVALHO, Laura. **Curto-circuito**: o vírus e a volta do Estado. São Paulo: Todavia, 2020, p. 44, 46-47.

³⁹ DWECK, op. cit., p. 63-64.

levará à redução do gasto público “tanto em relação ao PIB (...) quanto em relação à população”. De modo que o teto “reduz o quanto o governo federal despende por cidadão, em um país cujo gasto *per capita* ainda é muito baixo frente aos serviços prestados pelo Estado”.⁴⁰

Para Carvalho, o teto coloca a seguinte alternativa: ou se achatam as despesas a ponto de sucatear a prestação de serviços públicos e a infraestrutura nacional ou se abandona esse novo regime fiscal.⁴¹ Novo regime esse que aparentemente já nasceu velho, estando na ordem do dia a discussão sobre sua revisão ou revogação. Uma alternativa ao rigor do regime atual seria a ampliação das exceções, de modo a permitir a “expansão de despesas prioritárias com efeito multiplicador em períodos de crise”, a exemplo de investimentos, além da adoção de regras vigentes em outros países, que permitam a expansão dos gastos públicos de acordo com a evolução da economia, como propõe Carvalho.⁴²

O teto de gastos, portanto, tendo em vista o conflito distributivo dele decorrente, faz com que a instituição de alguma nova despesa obrigatória reduza ainda mais o espaço disponível para as demais despesas de caráter não-financeiro. E a forma como a regra foi formulada torna irrelevante a existência ou não de superávit fiscal e eventuais elevações na taxa de crescimento do PIB ou na receita pública, como assinalado. A elevação das despesas primárias em seu conjunto pode, no máximo, acompanhar o ritmo da inflação, sem aumento real. Ressalvada a possibilidade de realocação de gastos dentro do limite global individualizado por órgão/Poder (art. 107 do ADCT).

Trata-se de aspecto que não pode ser deixado de lado na discussão sobre a eventual implantação de um novo mecanismo de renda básica universal. Se for mantido o teto de gastos em sua atual configuração, qualquer implantação de um benefício dessa natureza implicará na necessidade de redução (ou congelamento) de alguma outra despesa pública primária. De modo que, sob a égide das regras trazidas pela EC 95, a criação de uma renda básica de cidadania pode ter por consequência indesejável a redução do orçamento destinado a serviços públicos de saúde e educação, por exemplo. O efeito seria, assim, a redução do papel ativo do Estado, com a consequente ampliação do domínio da esfera do mercado sobre a presta-

⁴⁰ DWECK, op. cit., p. 57.

⁴¹ CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018, p. 101.

⁴² CARVALHO, Laura. **Curto-circuito**: o vírus e a volta do Estado. São Paulo: Todavia, 2020, p. 24.

ção e fornecimento de bens e serviços essenciais a uma existência digna. Não é demais lembrar, no contexto da atual pandemia, como serviços públicos de saúde prestados no âmbito do SUS se revelaram essenciais para a sobrevivência de inúmeras pessoas. Claro que a configuração concreta do orçamento público federal em cada ano irá sempre depender de disputas no Executivo e Legislativo. Mas se trata de um combate desigual, no qual os setores mais desfavorecidos da população possuem reduzido poder de pressão para preservar as despesas voltadas às suas necessidades e interesses.

Assim, a implantação de uma renda básica de cidadania não deve prescindir da necessária revogação ou revisão do teto de gastos constitucional. Para que sua instituição não torne ainda mais agudo o conflito distributivo dentro do orçamento, prejudicando, em última análise, a concretização de outros direitos sociais. Caso não revogado o teto, uma alternativa seria, ao menos, incluir o pagamento da renda básica como mais uma de suas exceções. Do contrário, a renda básica pode se tornar uma contribuição adicional para a agenda liberal que prega a existência de um Estado mínimo, fazendo com que aspectos essenciais da existência humana fiquem cada vez mais dependentes de interesses empresariais que visam primeiramente o lucro (como é natural em um sistema capitalista). O que, além de contrariar as próprias intenções de muitos de seus proponentes, estaria longe de garantir uma vida digna às parcelas mais desfavorecidas da sociedade. Especialmente em situações de calamidade pública como a atualmente vivenciada, que tem deixado cada vez mais evidente o papel crucial do Estado em benefício da população mais necessitada.

Conclusão

Um benefício de renda básica incondicional pode ser um importante instrumento de combate à pobreza, à desigualdade e ao desemprego, sem prejuízo da rede de proteção social já existente. Por outro lado, também pode funcionar como mais um instrumento voltado para a redução do Estado, prejudicando-se a oferta de serviços públicos em geral em prol de benefícios de transferência de renda. Paradoxalmente, portanto, pode servir tanto para o fortalecimento como para o enfraquecimento do projeto de Estado de Bem-Estar Social delineado na Constituição da República.

Para que a eventual instituição efetiva de uma renda básica não sirva como ponta de lança para futuras tentativas de restringir a prestação de serviços essenciais pelo Estado, deixando sua oferta sujeita cada vez mais à lógica do livre mercado, é necessário analisar a forma de financiamento

desse benefício e as limitações jurídicas à execução da despesa pública que se encontram atualmente vigentes.

Pelo lado da receita, o financiamento do benefício pode efetivamente contribuir para o combate à extrema desigualdade existente no país e não apenas para aliviar a condição de pobreza dos mais necessitados. Para tanto, é necessário promover uma significativa reforma no sistema tributário brasileiro, a fim de que se torne mais progressivo, tributando menos o consumo em geral e mais a renda e o patrimônio daqueles que se encontram no topo da pirâmide social.

Pelo lado da despesa, é fundamental a revisão ou revogação da regra do teto de gastos instituída pela EC 95. Por esse novo regime fiscal, que promoveu o congelamento real das despesas públicas primárias federais por um período de dez a vinte anos, a instituição de uma nova despesa (como a renda básica) reduzirá inevitavelmente o espaço fiscal para as demais despesas contidas no orçamento público. Em outras palavras, acarretará a necessária restrição de alguma outra despesa pública não-financeira, a exemplo de investimentos públicos ou gastos em outras áreas como saúde, educação, ciência e tecnologia etc.

Diante do exposto, a discussão sobre uma renda básica de cidadania é indissociável do debate sobre uma reforma tributária igualitária e da revisão ou revogação do teto de gastos. Do contrário, ainda que represente algum alívio positivo para os mais pobres, não irá combater efetivamente a estrutura de extrema desigualdade e dominação político-econômica existente no país, além de contribuir para a própria estratégia liberal de redução do Estado.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01/11/2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 11/11/2020.

BRASIL. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm#:~:

text=Art.,%2C%20anualmente%2C%20um%20benef%C3%ADcio%20monet%C3%A1rio. Acesso em: 11/11/2020.

BRASIL. **Lei nº 10.836/04, de 9 de janeiro de 2004.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em 09/11/2020.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em: 11/11/2020.

BRASIL. **Lei nº 8.742/93, de 7 de dezembro de 1993.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em 10/11/2020.

BRASIL. Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil – 2018 (Análise por Tributo e Bases de Incidência).** Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>. Acesso em: 17/11/2020.

BRASIL. Receita Federal. CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Grandes Números IRPF – Ano-calendário 2018, Exercício 2019**, p. 9. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-irpf-2018-2019-completo-1.pdf>. Acesso em: 17/11/2020.

CARVALHO, Laura. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado.** São Paulo: Todavia, 2020.

_____. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico.** São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, Laura. TONETO, Rodrigo. RIBAS, Theo. **Dos pobres para os paupérrimos ou dos mais ricos para os mais pobres? O impacto sobre a desigualdade de diferentes formas de expansão das transferências de renda no Brasil.** Nota de Política Econômica nº 1, de 25/10/2020. Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (MADE/USP). Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/tipos/notas-de-politica-economica/>. Acesso em: 2/12/2020.

DOWBOR, Ladislaw. **A economia desgovernada: novos paradigmas.** Disponível em: <https://dowbor.org/wp-content/uploads/2020/10/20-Economia-desgovernada.pdf>. Acesso em: 11/12/2020.

_____. Taxação dos fluxos financeiros: resgatar a produtividade dos nossos recursos. In: ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. Eduardo Fagnani (organizador). **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas.** Brasília, São Paulo: Plataforma Política Social, 2018, p. 333-353.

DWECK, Esther. Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos? In: **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico.** São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 57-68.

EL PAÍS. **Maricá, no Rio, preserva empregos e negócios na pandemia e coloca a renda básica no centro do debate.** Disponível em: <https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-07-19/marica-no-rio-preserva-empregos-e-negocios-na-pandemia-e-coloca-a-renda-basica-no-centro-do-debate.html%C3%A1rios%20m%C3%ADnimos%20>. Acesso em: 11/11/2020.

ESTEVES, Juliana Teixeira. **A Segurança Social no contexto de uma renda universal garantida: os fundamentos político-jurídicos para uma ética universal na governabilidade do mundo.** Recife: Tese de doutorado em direito na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3744>. Acesso em: 2/12/2020.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and freedom.** Chicago: The University of Chicago Press, 2002 (1962).

_____. **Neo-liberalism and its prospects.** In: Farmand, 17/2/1951, p. 89-93. Disponível em: https://miltonfriedman.hoover.org/friedman_images/Collections/2016c21/Farmand_02_17_1951.pdf. Acesso em: 5/11/2020.

FRIEDMAN, Milton e FRIEDMAN, Rose. **Free to choose: a personal statement.** New York and London: HBJ, 1980.

GOBETTI, Sérgio Wulff e ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada.** Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, Rio de Janeiro: 2016. Disponível

em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf. Acesso em: 2/12/2020.

MORGAN, Marc. **Income inequality, growth and elite taxation in Brazil**: new evidence combining survey and fiscal data, 2001-2015. Working paper number 165, february, 2018, p. 19-20. International Policy Centre for Inclusive Growth. Disponível em: <https://ipcig.org/working-paper-165-income-inequality-growth-and-elite-taxation-brazil-new-evidence-combining-survey-and-fiscal-data>. Acesso em: 2/12/2020.

OCDE. **The Global Revenue Statistics Database**. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/about-global-revenue-statistics-database.pdf>. Acesso em: 2/12/2020.

PIKETTY, Thomas. **Capital e ideologia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

_____. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil. In: **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/15587>. Acesso em: 2/12/2020.

VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Phillipe. **Renda básica de cidadania**: argumentos éticos e econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VIEIRA, Danilo Miranda. Justiça fiscal e desenvolvimento econômico. In: MELO, Luciana Grassano de Gouvêa (org.). **Justiça Fiscal**: estudos críticos de problemas atuais. Belo Horizonte: Letramento, 2020, p. 36-62.

VIEIRA, Danilo Miranda e MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A isenção do imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos à luz do princípio constitucional da isonomia. In: **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 76-94. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/542/422>. Acesso em: 17/11/2020.

A Doutrina Social da Igreja Católica, a Economia de Francisco e Clara e os direitos sociais no contexto da financeirização
The Social Doctrine of the church, Economy of Francesco and Claire and the social rights in the context of financialization

*Arlindo da Cunha Pereira Neto*¹

*Mateus Luiz Duarte Cavalcanti*²

¹ Mestrando na linha pesquisa Direito do Trabalho e Teoria Social Crítica do Programa de Pós-graduação em Direito mantido pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

² Graduando em Direito pela Faculdade de Direito do Recife – UFPE. Membro do Grupo de Estudo Direito, Economia e Política da UFPE.

Resumo: O artigo elaborado procura apresentar aos leitores, em panorama, a visão do Movimento da Economia de Francisco e da Doutrina Social da Igreja Católica, principalmente no que dela foi produzido durante o pontificado do Papa Francisco, sobre o tema da financeirização e dos Direitos Sociais. Por fim, serão apresentadas algumas propostas que foram endereçadas à etapa de construção das práticas a serem desenvolvidas para a implementação da Economia de Francisco e Clara não somente no Brasil, mas no mundo, a partir dos pilares principiologicos já estabelecidos pelo Papa Francisco. Em complemento, as propostas indicadas ao enfrentamento à financeirização da riqueza serão analisadas levando em consideração as literaturas acadêmicas mais relevantes a respeito de cada tema.

Palavras-chaves: Economia de Francisco e Clara – Doutrina Social da Igreja Católica – financeirização da riqueza – Direitos Sociais.

Abstract: This article aims to present to the readers, in panorama, the vision of the Franciscan Economy Movement and the Social Doctrine of the Catholic Church, mainly in what has been produced in the pontificate of Pope Francis, on the topic of financialization and Social Rights. Finally, some proposals addressed to the construction stage of new practices to be developed for the implementation of Francis' and Clara's Economy, not only in Brazil, but in the whole world, based on the principals established by Pope Francis will be presented. In addition, proposals indicated for confronting the financialization of wealth are analyzed according to the most relevant academic literature for each theme.

Keywords: Economy of Francesco and Chiara – Social Doctrine of the Church - financialisation of wealth – Social Rights.

Introdução – A Economia de Francisco e Clara e a ética econômica

A Economia de Francisco (EoF), que, no Brasil, começou a ser chamada de Economia de Francisco e Clara, é um movimento iniciado pelo Papa Francisco³ em 01/05/2019 que propõe uma renovação da economia planetária atual. A referência ao nome Francisco aqui, é importante que se diga, não se faz em relação ao Papa, mas ao santo nascido em Assis, por isso o Brasil inserir o nome de Clara, também santa, que foi e companheira de ideais de São Francisco. A ideia central do movimento é propor a inversão da lógica vigente de que tudo está e deve ser pensado em função de um paradigma econômico defendendo, ao contrário, que tudo deve estar e ser pensado em função da categoria filosófica da pessoa humana. Por isso, o grande chamado do movimento é, nas palavras do Papa, em carta enviada aos jovens desse evento, atribuir uma alma à economia de amanhã.⁴ Em verdade, as teses do Papa, retomadas e desenvolvidas no movimento da

³ Carta do Papa Francisco para o evento “*Economy of Francesco*”. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/letters/2019/documents/papa-francesco_20190501_giovani-imprenditori.html.

⁴ Idem

Economia de Francisco e Clara exsurtem basicamente de três documentos católicos oficiais, a saber: *Evangelii Gaudium* (2013)⁵, *Laudato Si* (2015)⁶ e *Fratelli Tutti* (2020)⁷, documentos que, examinados, revelam críticas expressas à perspectiva capitalista da propriedade privada e à lógica do desenvolvimento e do progresso que não esteja orientada ao bem comum.

Esses documentos se inserem na ampla tradição teórico-filosófica-espírita conhecida como Doutrina Social da Igreja⁸ e tratam da crise ecológica que estamos vivendo, debatendo não somente as questões naturais, mas indicando soluções à crise sistêmica a partir da visão holística de ecologia integral, versando sobre a relação existente entre as pessoas humanas – notadamente os pobres – e as fragilidades do planeta. A partir daí, iniciou-se uma grande mobilização internacional em vista de promover a Economia de Francisco e Clara e, como ápice desse processo, um grande encontro foi organizado na cidade de Assis (Itália)⁹, dividido em doze vilas temáticas¹⁰, reunindo economistas, empreendedores e empresários em torno de temas específicos para formulação de propostas práticas na direção de um modelo econômico novo no qual a sobrevivência das espécies – não somente a espécie humana – seja pautada pela lógica da cooperação e não da competição. No que se refere ao Brasil, foi instituída a ABEFC (Articulação Brasileira pela Economia de Francisco e Clara)¹¹ agregando os jovens inscritos nas mencionadas vilas temáticas e integrantes de movi-

⁵ Exortação apostólica sobre o anúncio do evangelho no mundo atual. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html.

⁶ Carta Encíclica *Laudato Si'*. Disponível em: https://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf.

⁷ Carta Encíclica *Fratelli Tutti* do santo padre Francisco sobre a fraternidade e a amizade social. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html

⁸ A doutrina social é parte integrante do ministério de evangelização da Igreja. Daquilo que diz respeito à comunidade dos homens — situações e problemas referentes à justiça, à libertação, ao desenvolvimento, às relações entre os povos, à paz.

⁹ Evento online ocorrido nos dias 19, 20 e 21/11/2020. Disponível em: <https://francescoeconomy.org/event-programme/>.

¹⁰ Vilas: 1 – gestão e dom; 2 – trabalho e cuidado; 3 – economia e mulher; 4 – políticas para a felicidade; 5 – vida e estilo de vida; 6 – negócios e paz; 7 – gás carbônico e desigualdades; 8 – energia e pobreza; 9 – finanças e humanidades; 10 – vocação e lucro; 11 – agricultura e justiça; 12 – empresas em transição

¹¹ Cf. http://economiadefranciscoelara.com.br/wp-content/uploads/2021/05/APRESENTACAO_ABEFC-2021.pdf.

mentos sociais em grupos de pesquisa e trabalho estruturados em núcleos regionais. Muitos desses jovens estão contribuindo com a publicação de artigos¹² orientados para a construção da agenda brasileira sobre a EoF.

Dentre os assuntos postos em debate nesse projeto de um novo modelo econômico mundial, vêm ganhando destaque aqueles relacionados à financeirização da riqueza e sua influência no enfraquecimento dos Direitos Humanos na sua dimensão social. No ano de 2018, a Congregação para a Doutrina da Fé juntamente com o Dicastério para o Desenvolvimento Humano Integral Publicou a carta *Oeconomicae et pecuniariae quaestiones*¹³ especificamente sobre o sistema econômico-financeiro. No contexto mais direto da Economia de Francisco e Clara, inaugurou-se ao observatório de finanças da Economia de Francisco e Clara, uma iniciativa da Comissão Justiça e Paz e a Auditoria Cidadã da Dívida.

É a partir da perspectiva personalista que o pensamento de base da Economia de Francisco interpreta, pois, a questão das finanças, de tal maneira que, no ano de 2018, a Comissão para a Doutrina da Fé, em conjunto com o Dicastério para o Desenvolvimento Humano Integral, publica um documento específico para tratar das questões atinentes ao sistema econômico-financeiro, partindo da categoria ética da pessoa humana e sua dignidade¹⁴. A premissa da dignidade da pessoa humana deixa claro que acima de tudo há uma compreensão ética da questão, motivo de grande parte da crítica do Papa Francisco e do Movimento da EoF à crescente autonomização da esfera dos mercados em relação à esfera dos valores éticos e humanos, sendo as crises financeiras e especulativas resultados da busca desenfreada por rendimentos que ignora qualquer parâme-

¹² Artigos publicados pelo Instituto Humanas Unisinos, (IHU) na coluna Rumo a Assis: na direção da Economia de Francisco. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/603388-rumo-a-assis-na-direcao-da-economia-de-francisco-coluna-de-artigos-sobre-a-economia-de-francisco>.

¹³ Disponível em: https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20180106_oeconomicae-et-pecuniariae_po.html.

¹⁴ Nenhum ganho é realmente legítimo quando diminui o horizonte da promoção integral da pessoa humana, da destinação universal dos bens e da opção preferencial pelos pobres. São estes três princípios que se implicam e se exigem reciprocamente na perspectiva da construção de um mundo que seja mais equo e solidário (Idem).

tro moral, que atenta contra a dignidade humana e afeta o metabolismo dos mercados, gerando crises econômicas¹⁵.

Ainda sobre a dignidade humana, o Papa avança na compreensão de que os mercados não podem agir autonomamente e de maneira afastada da regulação estatal e do controle social, criticando contundente e explicitamente o neoliberalismo e seu receituário disfarçado de eficiência quando, em realidade, são tecnocracia interesseira do poder financeiro que somente produz desigualdade¹⁶.

Como sabemos, no contexto da financeirização, também os fundos públicos e as poupanças dos particulares são cobiçados pelos grandes investidores do mercado. Isso acontece por meio de um processo de ampliação da bancarização e do sistema de crédito seja pelo depósito de salários, seja pelos programas de transferência de renda que passam, com mais força a partir da década de 1980, pela esfera bancária ou mesmo pela ampliação do sistema privado de previdência. (CHESNAIS, 2002; BRETTAS, 2017).

Nesse domínio, o Documento *Oeconomicae et pecuniariae quaestiones* lança luz sobre os riscos a que são submetidas as poupanças familiares e a necessidade de sua proteção no contexto da financeirização. É bem

¹⁵ “Deixai-me repetir aqui que «a crise financeira dos anos 2007 e 2008 era a ocasião para o desenvolvimento duma nova economia mais atenta aos princípios éticos e para uma nova regulamentação da atividade financeira especulativa e da riqueza virtual.” (PAPA FRANCISCO, 2020)

¹⁶ O mercado, por si só, não resolve tudo, embora às vezes nos queiram fazer crer neste dogma de fé neoliberal. Trata-se dum pensamento pobre, repetitivo, que propõe sempre as mesmas receitas perante qualquer desafio que surja. O neoliberalismo reproduz-se sempre igual a si mesmo, recorrendo à mágica teoria do «derrame» ou do «gotejamento» – sem a nomear – como única via para resolver os problemas sociais. Não se dá conta de que a suposta redistribuição não resolve a desigualdade, sendo, esta, fonte de novas formas de violência que ameaçam o tecido social. Por um lado, é indispensável uma política económica ativa, visando «promover uma economia que favoreça a diversificação produtiva e a criatividade empresarial», para ser possível aumentar os postos de trabalho em vez de os reduzir. A especulação financeira, tendo a ganância de lucro fácil como objetivo fundamental, continua a fazer estragos. Por outro lado, «sem formas internas de solidariedade e de confiança mútua, o mercado não pode cumprir plenamente a própria função económica. E, hoje, foi precisamente esta confiança que veio a faltar». O fim da história não foi como previsto, tendo as receitas dogmáticas da teoria económica imperante demonstrado que elas mesmas não são infalíveis. A fragilidade dos sistemas mundiais perante a pandemia evidenciou que nem tudo se resolve com a liberdade de mercado e que, além de reabilitar uma política saudável que não esteja sujeita aos ditames das finanças, «devemos voltar a pôr a dignidade humana no centro e sobre este pilar devem ser construídas as estruturas sociais alternativas de que precisamos» (PAPA FRANCISCO, 2020)

sabido que os fundos de pensão, na realidade são investidores com cada vez mais expressão nos mercados financeiros que, na busca por lucros exponenciais e mais liquidez, investem os valores advindos das poupanças dos particulares em ativos de risco (CHESNAIS, 2002). Na medida em que as legislações internas dos países ampliam a participação da previdência complementar privada e reduzem a previdência pública, as famílias são cada vez mais direcionadas às ingressarem na em fundos de pensão.

de fato, é importante saber se os próprios capitais são empregados em fins especulativos ou não, assim como conhecer claramente o grau de risco e a congruidade do preço dos produtos financeiros que se subscrevem. Ainda mais que a poupança, especialmente aquela familiar, é em geral um bem público a ser tutelado e exige uma otimização contrária ao risco. (CONGREGAÇÃO PARA A DOCTRINA DA FÉ; DICASTÉRIO PARA O SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO INTEGRAL, 2018)

Também aparece no contexto de crítica ao sistema-econômico-financeiro preocupação com relação ao endividamento público. Nesse sentido, há uma percepção por parte da Igreja Católica de que a dívida pública muitas vezes tem origem ilegítima, sendo na realidade uma transferência de riscos do setor financeiro para o setor público. A bem da verdade, foi exatamente isso que aconteceu na explosão da crise da dívida externa, depois transformada em dívida interna, dos países latino-americanos, inclusive o Brasil, na década de 1980, e se repetiu em diversos outros momentos como por exemplo na assunção de dívidas bancárias na crise financeira de 2008.

É bem sabido que o argumento da necessidade de horar com os encargos da dívida pública tem justificado a redução do investimento público, inclusive daquele reservado às políticas sociais. Os excertos abaixo são indicativos desse debate:

Isto evidencia também como, de fato, na origem de tal débito estejam frequentemente os passivos econômicos gerados pelos sujeitos privados e depois colocados nos ombros do sistema público. No mais, é notório que importantes sujeitos econômicos tendem a prosseguir de forma constante, frequentemente com a conivência dos políticos, uma prática de socialização das perdas. [...] Todavia, ocorre observar como o débito público frequentemente é também gerado por uma negligente - quando não dolosa - gestão do sistema administrativo público. Tal débito, isto é, o total de passivos financeiros que pesa sobre os Estados, representa hoje

um dos maiores obstáculos para o bom funcionamento e o crescimento das várias economias nacionais. Numerosas economias nacionais são agravadas devido ao fato de terem que fazer frente ao pagamento dos juros que provêm daquele débito e devem, por isso, necessariamente fazer ajustes estruturais. (CONGREGAÇÃO PARA A DOUTRINA DA FÉ; DICASTÉRIO PARA O SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO INTEGRAL, 2018)

Nos próximos tópicos deste artigo, refletiremos sobre alguns caminhos práticos perpassados pela análise da produção acadêmica mundial crítica de um sistema de produção e reprodução social excludente, desigual e predatório, caminhos estes que podem, por congruência, fazer parte da programática do modelo de economia idealizado pelo Papa.

1. A financeirização da economia e os direitos sociais

O termo financeirização está presente em diversas análises e apresenta nuances no que diz respeito ao seu significado e aplicação, cujas linhas mestras que unem as definições e delimitam o conceito amplo de financeirização estão demarcadas na definição de Epstein¹⁷ segundo a qual o sentido da financeirização está no crescimento dos motivos, mercados, atores e instituições financeiras na operação das economias nacional e internacional.

Algumas características específicas deste fenômeno são expansão e desregulamentação dos mercados financeiros e a criação de novos instrumentos de crédito. Nesse processo de espalhamento do sistema financeiro, os próprios aspectos da reprodução social e da vida como a moradia, as pensões e a saúde são fagocitados pela mesma esfera financeira, verificando-se ainda um aumento generalizado do endividamento público dos Estados que socorrem os mercados em momentos de crise e acabam sendo estrangidos a adotar medidas de austeridade que implicam na sua ausência na consecução de serviços públicos e na implementação dos direitos sociais. A financeirização da economia, assim combinada com o movimento dos Estados, antes de fisionomia keynesiana, em direção ao estado de concepção político-econômica neoliberal, tem levado muitos pesquisadores a desvelar este processo de abocanhamento das políticas sociais por

¹⁷ “[...] financialization means the increasing role of financial motives, financial markets, financial actors and financial institutions in the operation of the domestic and international economies.” (EPSTEIN, 2005, apud PALLUDETTO, A. W. A.; FELIPINI, A, 2019, p. 315)

meio de apropriação das vultosas e cobiçadas quantias dos fundos públicos e do trabalho necessário da classe trabalhadora, advindo daí os valores percebidos pelas ditas previdências complementares, por exemplo¹⁸.

Peculiarmente, como país de economia dependente, nas décadas em que se iniciou o recrudescimento do neoliberalismo e da financeirização das economias, o Brasil não contava com um sistema de seguridade social e de direitos sociais como um todo bem estabelecido, conquanto seja nesse contexto de avanço neoliberal que se promulga a Constituição de 1988, que traz amplo rol de direitos sociais e um sistema bastante garantista de seguridade social¹⁹.

Em outras palavras, a financeirização do capitalismo refere-se a um movimento complexo de dominância das finanças nos moldes da hipótese analítica e empírica sustentada por Braga (1997), ou seja, um padrão sistêmico de riqueza capitalista contemporâneo, no qual os capitais não mais se utilizam da intermediação financeira para o processo de produção como meio de autovalorização, mas buscam valorizar-se simultaneamente através do processo de renda (vinculado diretamente à produção) formando, ao fim, uma macroestrutura financeira. Nesse processo de expansão, as finanças encontram lastro nos fundos públicos e cobiçam fortemente a poupança da classe trabalhadora utilizando-se para tal da monetização das políticas sociais, bem como da ampliação da participação do setor privado no aparato de proteção social, conquanto coexista a crítica no sentido de considerar “política social” somente aquela realizada de modo público e

¹⁸ Sobre a mutação do capitalismo contemporâneo e sua relação com as políticas sociais, a professora Sara Granemman introduz a reflexão: “Haveria espaço [no capitalismo financeirizado] para a existência de alguma “política social”? Supomos que existirá de modo tão diverso que pouco restará das formas e conteúdo presentes. Aos moldes de Friedman (1984), e especialmente nas ditas “economias em desenvolvimento”, quando existir, será como mínimo os sociais e sob a forma monetizada. A centralidade, neste cenário, não caberá à coesão pela via dos direitos sociais e do trabalho realizados por políticas sociais e proteção jurídica, uma vez que os direitos terão de ser transmutados, cada vez mais, em “mercadorias”.” (GRANEMMAN, 2020)

¹⁹ Pensar como se deu a adesão ao neoliberalismo no Brasil implica em partir de seus antecedentes históricos e características estruturais. Existem aqui particularidades históricas que imprimem contradições específicas aos processos e que destoam de outras experiências. Por exemplo, ao contrário da realidade em muitos países na Europa, no Brasil não havia uma grande rede de proteção social em funcionamento pronta para ser desmontada. [No Brasil] o neoliberalismo, portanto, se consolida em meio a um processo de implementação – muito limitado e contraditório – de políticas sociais [Constituição de 1988] referendadas pela lógica do Direito e fruto de um processo de lutas e organização da classe trabalhadora. (BRETTAS, 2017. P. 62)

universal. Destarte, nos tópicos que se seguem, procuraremos apresentar algumas propostas que se aliam aos projetos da Doutrina Social da Igreja e da Economia de Francisco e Clara e traremos formulações de pensadores de perspectiva econômica crítica que produzem academicamente neste campo de debates.

2. Taxação das grandes fortunas

Uma das recomendações transmitidas à Economia de Francisco e Clara é que seja considerada a temática a respeito de adoção de impostos que incidam sobre as grandes riquezas. Tal debate foi trazido ao âmbito da EoF pelo economista Davyson Barbosa²⁰, tomando como ponto de partida para as suas considerações a desigual distribuição de renda observada em todo o globo. A discussão, que parte da constatação que outros teóricos – como Thomas Piketty²¹ – vêm pautando que a riqueza criada pelos trabalhadores no mundo está servindo tão somente para deixar a classe rica ainda mais rica enquanto os trabalhadores estão cada vez mais gastando a totalidade de seus salários. Esta análise adere a tese segundo a qual a desigual distribuição de dinheiro no mundo é devida ao aprofundamento das ideias neoliberais. Porém, a questão é colocada como problemática, pois que, segundo indicadores oficiais de instituições como o Fórum Econômico Mundial²² e Oxfam²³, a má distribuição da renda planetária já começa a apontar, desde 2018, que a prática da repartição desproporcional dos bens naturais e materiais é nociva, inclusive, para própria sobrevivência do sistema capitalista. Nesse sentido, Barbosa destaca o movimento *Please ta-*

²⁰ Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/607282-por-favor-taxem-nos-clama-a-elite-do-avanco>.

²¹ Entrevista dada por Thomas Piketty com exclusividade ao jornal francês *L'Obs* por ocasião do lançamento do seu livro *Capital e Ideologia*, na qual enumerou resumidamente 10 propostas com o objetivo geral de melhorar a distribuição de riquezas. Entrevista em francês disponível em: <https://www.nouvelobs.com/economie/20190904.OBS17964/les-10-pistes-de-thomas-piketty-pour-en-finir-avec-les-inegalites.html>. Entrevista em espanhol disponível em: https://pajamasurf.com/2019/10/las_10_recomendaciones_de_thomas_piketty_para_acabar_con_la_desigualdad_economica/. Entrevista em português disponibilizada pelo IHU em: <http://www.ihu.unisinos.br/593911>.

²² Relatórios anuais do Fórum Econômico Mundial disponíveis em: <https://www.weforum.org/reports>.

²³ Relatórios anuais da Oxfam Brasil disponíveis em: https://www.oxfam.org.br/transparencia/?_ga=2.134996850.220164376.1633826219-1404742156.1630377970&_gac=1.52749212.1633826218.EA1aIQobChMI46qs9sy-8wIVBTiGCh3aJgDOEAAYA-SAAEgJKXPD_BwE.

xus²⁴ surgido nos Estados Unidos no ano de 2019, no qual “os super-ricos reconhecem que deveriam ser mais taxados para que possam dar uma contrapartida melhor para a sociedade, que paga relativamente mais impostos que os ricos”.

Entretanto, sobre esse ponto, cabe repisar a crítica entabulada por Sara Granemann (2007, p. 19). As colocações postas pela professora Sara seguem o raciocínio de que “política social” é somente aquela realizada de modo público e que, portanto, só pode ser desenvolvida pelo Estado, o qual detém a qualidade de ente responsável pela execução das tarefas comuns que derivam da natureza de toda a comunidade, razão por que a designação de “políticas sociais” aos serviços prestados pelo capital possui caráter necessariamente ideológico. Ainda no rastro do pensamento de Granemann, deve-se tomar em conta que as ações realizadas por instituições do capital sobre quaisquer questões sociais jamais poderão ir além de intervenções restritas e de medidas focalizadas, tendo em vista que a forma máxima de universalização possível ao modo de produção capitalista para as suas “políticas sociais” tem senão por limites a existência da propriedade privada e a extração de trabalho excedente.

Superado, assim, o parêntese aberto para a crítica acima, Barbosa não deixa de observar que, conquanto os problemas oriundos da má distribuição de renda pareçam incomodar a parcela das elites que reconhece nisso um entrave ao avanço do padrão de acumulação por meio do progresso e, portanto, clama pela taxação das grandes fortunas, há a parcela conhecida por “Elite do Atraso”²⁵, cujos integrantes adeptos de teorias de conspiração pregam a volta de passados sombrios dos períodos da História, não compreendendo o conteúdo nem a extensão dos efeitos relativos à proposta da tributação das riquezas vultuosas. Ademais, em defesa ao tema que propôs às práticas que devem ser buscadas pela Economia de Francisco e Clara, Davyson Barbosa alude às experiências de três países latino-americanos²⁶ tanto no contexto da financeirização das riquezas quanto da taxação das grandes fortunas, apontando que, muito embora Bolívia e

²⁴ *Please tax us*: tradução livre, “Por favor, taxem-nos”. Movimento objeto da reportagem “**Milionários de todo o mundo pedem mais impostos sobre os mais ricos como saída para a crise**” publicada pelo jornal El País. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-07-13/milionarios-de-todo-o-mundo-pedem-mais-impostos-sobre-os-mais-ricos-como-saida-para-a-crise.html>.

²⁵ Davyson Barbosa não deixa de atribuir que a nomenclatura “Elite do Atraso” é cunhada pelo sociólogo Jessé Souza.

²⁶ Argentina, Bolívia, Chile e Brasil.

Argentina já tenham aprovado em suas casas legislativas a proposta de tributar as altas riquezas, ambos ainda aguardam medidas legais e políticas que façam implementar efetivamente tais diretrizes. Ao mesmo tempo, os violentos protestos ocorridos recentemente no Chile demonstram a ruína social de um país que seguindo as teorias dos “Chicago Boys”²⁷ arrojou-se, por exemplo, no fomento de políticas de financeirização das aposentadorias, quer no sistema público quer no privado.

Quanto ao Brasil, Barbosa traz apontamentos²⁸ no sentido de tratar-se de uma economia em que a distribuição de renda é notadamente uma das piores do mundo, ocupando o sétimo lugar na lista de países que apresentam as mais ruins repartições de riquezas no cenário mundial segundo relatório ONU-PNUD que divulga o índice de Gini²⁹, ficando atrás do Catar, país cuja concentração de recursos é destinada para os 1% mais ricos da sua população, todavia haja, no Brasil articulações de movimentos como a Auditoria Cidadã da Dívida Pública³⁰ que pressionam as autoridades brasileiras no sentido da implementação da taxaçaõ das grandes fortunas – diga-se de passagem, tributo já previsto na Constituição Federal de 1988 – no intuito de extinguir o que chama de aberrações, tais como os impostos indiretos altos incidentes sobre itens da cesta básica, enquanto bens luxuosos como jatinhos ou joias não sejam proporcionalmente taxados. Por fim, Barbosa sinaliza que o tema da desigualdade de renda está frequentemente nos discursos proferidos pelo Papa Francisco que, idealizador da articulação Economia de Francisco e Clara, reconhece não haver democracia real ante a má distribuição de riquezas a sujeitar pessoas à situação social de fome, sem acesso ao mínimo para a sobrevivência digna, razão pela qual, ao seu sentir, a questão da taxaçaõ das grandes fortunas deve impreterivelmente integrar o conjunto de práticas a serem consideradas no cerne da EoF ao objetivar a meta de realmar a economia planetária, modificando-a para bases de solidariedade, dignidade, humanidade e equidade.

²⁷ Denominação dada ao grupo de jovens economistas liberais egressos da Universidade de Chicago que reformou a economia chilena durante a ditadura de Augusto Pinochet.

²⁸ Apontamentos a partir da reportagem **Distribuição de Renda no Brasil**, publicada pelo jornal Valor Econômico em 27/05/2014, disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/distribuicao-da-renda-no-brasil.ghtml>. O texto da notícia também está disponibilizado no site do Instituto Humanitas Unisinos: <http://www.ihu.unisinos.br/531734>.

²⁹ Índice utilizado para medir o nível de desigualdade de distribuição de renda.

³⁰ Associação, sem fins lucrativos, aberta a participação de todas as entidades e cidadãos, tendo por objetivo, dentre outros, mobilizar a sociedade em ações coordenadas para a exigência da realização da auditoria da dívida pública brasileira, interna e externa, federal, estaduais e municipais.

Renda Básica de Cidadania

Um segundo tema dirigido ao movimento Economia de Francisco e Clara é a matéria sobre a renda básica de cidadania (RBC) – universal e incondicionada –, tratada diretamente ao Papa Francisco através de carta subscrita por Eduardo Matarazzo Suplicy³¹, doutor em economia pela Universidade Estadual de Michigan (EUA) e atualmente vereador do município de São Paulo. Suplicy redige ao pontífice sugestões de políticas econômicas que possam ajudar na construção de uma nova economia para a realização da justiça social por meio da efetivação da renda básica de cidadania no Brasil e no mundo, a respeito da qual acredita corresponder inteiramente aos fundamentos e objetivos da EoF e das encíclicas *Laudato Si* e *Fratelli Tutti*.

A proposta inclui os mecanismos de transferência de renda como a RBC, bem como tece comentários acerca das origens e fundamentos da proposta da renda universal ao longo da história para, em seguida, colocar a questão da possibilidade de financiamento da renda básica universal para todos. Ao recorrer a esses elementos, Suplicy, mesmo sem o dizer, parece seguir os passos do pensamento de Daniel Raventós (1999, pp.13-14), autor que coloca para as justificativas ao subsídio universal garantido (SUG) a necessidade de 2 (dois) filtros, um apontando a desejabilidade ética da medida e o outro demonstrando a viabilidade prática para a implementação da renda. Ambos, Raventós e Suplicy, concordam ainda que a renda básica incondicional e universalmente garantida seja uma proposta eticamente melhor que as demais colocadas como possíveis saídas ao enfrentamento do contexto econômico e social contemporâneo de desemprego massivo de larga duração e combate à pobreza, intensificados pelo novo regime capitalista de financeirização para acumulação desigual de riquezas, colocando a medida como expressão dos direitos à existência, à cidadania e meio de prover dignidade e liberdade real para todas as pessoas na sociedade, quiçá, mundial.

³¹ Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/605056-por-uma-renda-basica-de-cidadania-universal-e-incondicional-carta-de-eduardo-suplicy-e-jovens-ao-papa-francisco>.

Contudo, o subscritor de Jorge Mario Bergoglio não se estende a respeito das formas de financiamento da RBC (ou SUG)³², não apontando as fontes de custeio que entende possíveis para a implementação da renda de cidadania. Nesse sentido, para suprir a aparente lacuna, é possível invocar os estudos entabulados pela professora Juliana Teixeira Esteves (2010, p. 190) no bojo de suas pesquisas, que afirmam uma proposta de “renda mínima garantida para todos, a partir da taxaço do capital improdutivo, a ser recolhido e distribuído equitativamente para todas as regiões e estados e onde houver pobreza e miséria”. Em verdade, a professora Juliana também segue a linha reflexiva do economista espanhol Daniel Raventós o qual propõe a tributação do capital especulativo como aporte para o pagamento do subsídio universal garantido ou renda básica universal, diante do atual cenário de capitalismo financeirizado, em que o dinheiro circula pela esfera global em mercados financeiros sem limites impostos por regulamentações ou outros diplomas legais que o façam, o que facilita a super concentração desigual de renda em favor de parcela ínfima da população planetária.

Vê-se, então, que a perspectiva analítica e crítica exposta acima está em aguçada consonância tanto com os objetivos da Economia de Francisco e Clara, como com a proposta dirigida por Eduardo Suplicy. Aliás, este não deixa de remarcar, ainda, como importante questão relativa ao financiamento para todos da renda básica, o fim da burocracia estatal que, atualmente, tem de saber precisar para cada candidato a beneficiário dos subsídios que paga requisitos como: quanto cada um ganha no mercado formal ou informal de trabalho ou com quem convive ou suas condições de saúde e expectativa de vida. Remarca-se também o fim do estigma ou sentimento de vergonha de o beneficiário ter de declarar quanto ganha ou ser identificado no meio social como alguém preso ao fenômeno da dependência do Estado pelas armadilhas da pobreza ou do desemprego.

Quanto ao Estado brasileiro, Eduardo Suplicy nota que o Brasil é o primeiro país do mundo a aprovar no Congresso Nacional lei – a saber,

³² Explica Daniel Raventós que denominação Subsídio Universal Garantido (SUG) não é unânime, havendo diversas maneiras de se referir à mesma proposta: dividendo social, renda básica, renda de cidadania, ingresso garantido. Entretanto, salienta atenção para o fato de que, às vezes, sob a mesma denominação tem sido expressadas propostas muito diferentes da Renda Básica Universal, conceituada como um ingresso pago de pleno direito pelo governo a cada membro da sociedade, inclusive aos que não querem trabalhar de forma remunerada, sem tomar em consideração se o cidadão é rico ou pobre, ou dito de outra forma, independentemente de suas outras fontes de renda e sem se importar com quem conviva.

a Lei nº 10.835/2004 – a instituir em seu território a renda básica de cidadania para todos os residentes no Brasil, inclusive os estrangeiros aqui residentes há cinco anos ou mais, suficiente para atender as suas necessidades básicas. Contudo, nota igualmente que devido ao fato de a própria lei estabelecer que a RBC será instituída senão por etapas e a critério do Poder Executivo, a começar pelos mais necessitados – como tem sido feito por meio das políticas de Bolsa Família e o Auxílio Emergencial – o subsídio para todos somente poderá tornar-se realidade, pondo-o em prática, quando forem persuadidos os ocupantes das principais funções de responsabilidade no Poder Executivo e Legislativo.

3. Os Bancos Comunitários

Outra proposta endereçada às articulações que vêm se reunindo desde novembro/2020 para formular práticas a implementar a Economia de Francisco e Clara no Brasil e no planeta corresponde à economia solidária, que, segundo o sociólogo Hamilton Rocha, se apresenta como um fenômeno social em oposição ao marco histórico da economia hodierna no mundo, do qual o capital financeiro é o seu expoente máximo. Hamilton descreve a economia solidária como um conjunto de ações baseado em um sistema de propriedade coletiva dos meios de produção, em um sistema de trocas justas e democráticas bem como no cooperativismo, que procura resolver o problema do desemprego, do acesso à renda e controle aos meios produtivos. O sociólogo não deixa de remarcar que a economia solidária seja um movimento carregado de contradições por conviver com as engrenagens do sistema de produção capitalista, conservando, porém, o que chama de embrião de uma nova sociedade com as relações sociais a que se propõe construir.

No entanto, dentro do conglomerado de atividades solidárias que podem compor essa espécie de economia social, o autor destaca a prática dos bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) em sua proposta à EoF. Entende o autor que à racionalidade da nova formatação financeirizada do capitalismo é imprescindível a estratégia de precarização do trabalho a partir da ideia do empreendedorismo como forma velada de as grandes empresas e capital financeiro enfraquecerem a consciência de classe das lideranças sociais e políticas – notadamente nos bairros e comunidades – a fim de explorarem o trabalhador dividido, isolado, ameaçado e sem garantias, além de se eximirem de suas obrigações sociais com as cidades, as pessoas, o meio ambiente em geral e os recursos naturais. Dessa forma, Rocha compara, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de

Domicílios (PNAD)³³ que, no ano de 2020, metade dos brasileiros – i.e., mais de 100 milhões de pessoas – ganhavam até R\$438 por mês, enquanto, no mesmo período, os bancos obtiveram um crescimento de 27% o que representou a cifra de R\$52 bilhões de lucro para os 3 maiores bancos do país.

Esclarece que os bancos comunitários já existem há mais de 2 décadas e são de propriedade das comunidades que os mantêm e controlam o destino do dinheiro a ser investido ou emprestado, tendo por objetivo principal a circulação de moeda local que fomenta através de microcréditos a geração de novos postos de trabalho e renda, planejando e incentivando atividades econômicas que melhorem a qualidade de vida da comunidade.

Segue o sociólogo argumentando que os BCDs apoiam-se, senão, em fundos rotativos solidários criados e geridos pelos participantes da comunidade cujo dinheiro guardado no banco comunitário é destinado para financiar o próprio corpo social, mediante prática de juros que variam de zero a 3% ao mês, utilizados para a manutenção da estrutura do banco a fim de que novos créditos sejam realizados.

Dentre os créditos, estão, segundo Rocha (2021), os de tipo produtivo, imobiliário e de consumo, representando alternativa a combater os altos juros para empréstimos, cartões de crédito ou cheque especial praticados pelos bancos convencionais, que variam de 170% a 330% ao ano, sem considerar ainda as taxas cobradas nos cartões e suas maquinetas que, conforme denuncia o autor, *ipse litteris*, “desviam a conta-gotas bilhões de reais saídos do suor do trabalhador para as mãos do banqueiro, sem nenhum trabalho realizado por este último que o justifique”.

A seu turno, os movimentos sociais dos bancos comunitários se apropriam de tecnologia de sistema de pagamentos lançando uma *fintech*³⁴ de pagamento chamado “e-dinheiro”, garantindo que todo o montante que ingressa no “e-dinheiro” dos BCDs retorne para a comunidade. Em outras palavras, o “e-dinheiro” representa um sistema de pagamento levado a efeito através de uma moeda social eletrônica que fomenta a atividade econômica da comunidade, fortalecendo os comércios dos bairros da localidade, os negócios solidários, combatendo, na prática, o desemprego e o trabalho precário.

³³ Dados veiculados na reportagem intitulada “País da covid: 19 milhões afastados, 18 milhões com jornada menor e 10 milhões sem renda” e publicada pela Rede Brasil Atual. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2020/06/pais-da-covid-19-milhoes-afastados-18-milhoes-com-jornada-menor-e-10-milhoes-sem-renda>.

³⁴ Tecnologia financeira.

No entanto, Hamilton Rocha chama atenção para o fato de que existem mais de 500 *fintech* praticadas somente no território brasileiro, por vezes intituladas “banco da favela” ou “banco do povo”, mas que, em verdade, incentivam o empreendedorismo do projeto neoliberal com a mera “roupagem de comunidade”, a disputar espaços para o aumento do endividamento dos orçamentos familiares como método de submissão dos indivíduos à escravidão dos juros e taxas financeiras em favor do capital fictício.

Por fim, a sugestão dirigida à EoF sinaliza que os BCDs têm até mesmo “a vocação de promover a educação, seja ela na área da economia e finanças, social, política ou nas áreas profissionalizantes e de gestão, a municiar o trabalhador de conhecimento para qualificar seu trabalho e enfrentar os novos desafios, um novo emprego, ou articulando grupos de trabalhadores cooperativos” (ROCHA, 2021).

Considerações finais

De todo o conjunto descritivo acima sobre a doutrina social da Igreja Católica e as sugestões de práticas encaminhadas à Economia de Francisco, nota-se que um projeto cujo alvo primordial seja o de modificar a economia planetária existente, a qual se enquadra num contexto de financeirização das riquezas, deverá necessariamente enfrentar temas como a taxação das grandes fortunas e do capital especulativo e improdutivo para implantação de uma renda básica incondicionada de cidadania e meios de suplantar o sistema bancário convencional excludente e leonino, cujos reflexos são percebidos nos direitos sociais de uma sociedade.

As recomendações dirigidas à articulação da EoF são, como visto, pertinentes com a mais proeminente produção acadêmica analítica e crítica desenvolvida no Brasil e no mundo a respeito do novo regime de acumulação capitalista, ou, como classifica François Chesnais (2002, p. 2), “regime de acumulação com dominação financeira”.

Os caminhos indicados à EoF são consistentes ao enfrentamento à financeirização da riqueza e fortalecimento dos direitos sociais na rota da construção não só de uma nova economia mas de uma nova sociedade pós-capitalista que seja capaz de divisar a forma societária genuinamente comunal, livre em definitivo do sistema de exploração e desigualdades perpetrado pelo capital.

Registramos que os temas analisados neste artigo³⁵ não passam – ao menos por enquanto – de proposições conduzidas ao movimento chamado de Economia de Francisco e Clara, não podendo afirmar-se ainda que tais matérias incorporarão o conjunto de práxis a ser adotado pelos grupos de articulação do projeto do Papa Francisco espalhados pelo mundo.

O certo é que, com o advento do programa esposado pela igreja católica por meio do seu representante máximo e com a amplitude das recomendações e proposições endereçadas ao movimento EoF, vislumbra-se, ao menos, em tese, a possibilidade real de superação do sistema de produção e reprodução capitalista, pois que, conforme ensina o professor de economia José Carlos Braga³⁶, para solucionar os problemas gerados pelo padrão sistêmico de apropriação de riquezas não basta fazer o que chama de eutanásia dos rentistas, no sentido de eliminar a produção e comercialização dos valores de uso das mercadorias nas sociedades, havendo, sim, que ser feita, em definitivo, a eutanásia do próprio capital.

Referências bibliográficas

ABEFC. **Apresentação da ABEFC**, 2021. Disponível em: http://economiadefranciscoelara.com.br/wp-content/uploads/2021/05/APRESENTACAO_ABEFC-2021.pdf. Acesso em 30 nov. 2021.

BARBOSA, Davyson Demmer Guimarães. “Por favor, taxem-nos”, clama a elite do avanço. In: IHU. **Coluna Rumo a Assis**: na direção da Economia de Francisco, São Leopoldo, 06 de mar. de 2021. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/607282-por-favor-taxem-nos-clama-a-elite-do-avanco>. Acesso em 10 nov. 2021.

BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global: O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: Tavares, M. C. e Fiori, J. L. (orgs). **Poder e Dinheiro**. Uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 17, n. 34, jul./dez. 2017.

³⁵ Taxação das grandes fortunas, renda básica de cidadania universal e incondicionada, bancos comunitários.

³⁶ Aula livre disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rJWxFT6ngDU>.

CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002.

CONGREGAÇÃO PARA A DOCTRINA DA FÉ; DICASTÉRIO PARA O SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO INTEGRAL. ***Oeconomicae et pecuniariae quaestiones*** Considerações para um discernimento ético sobre alguns aspectos do atual sistema econômico-financeiro. Disponível em: https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20180106_oeconomicae-et-pecuniariae_po.html#_ftnref8. Acesso em: 24/11/2021.

EL PAÍS. **Milionários de todo o mundo pedem mais impostos sobre os mais ricos como saída para a crise**, 13 jul. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-07-13/milionarios-de-todo-o-mundo-pedem-mais-impostos-sobre-os-mais-ricos-como-saida-para-a-crise.html>. Acesso em 21 nov. 2021.

ESTEVES, Juliana Teixeira. **A seguridade social no contexto de uma renda universal garantida**: os fundamentos político-jurídicos para uma ética universal na governabilidade do mundo. 2010. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **Relatórios**. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports>. Acesso em 30 nov. 2021.

GRANEMANN, Sara. Políticas Sociais e Financeirização dos Direitos do Trabalho. **Revista Em Pauta**, Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, n. 20, p. 57-68, 2007.

INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP. **Financerização como padrão sistêmico de riqueza no capitalismo contemporâneo** | José Carlos Braga. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rJWxFT-6ngDU>. Acesso em 10 nov. 2021.

IHU. **Distribuição da renda no Brasil**, 28 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/531734>. Acesso em 28 de nov. 2021.

IHU. **Rumo a Assis: na direção da Economia de Francisco**. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/603388-rumo-a-assis-na-direcao-da-economia-de-francisco-coluna-de-artigos-sobre-a-economia-de-francisco>. Acesso em 20 nov. 2021.

IHU. **Thomas Piketty**: 10 recomendações para acabar com a desigualdade econômica, 30 de out. 2019. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/593911>. Acesso em 21 nov. 2021.

OXFAM. **Relatórios**. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/transparencia/?_ga=2.134996850.220164376.1633826219-1404742156.1630377970&_gac=1.52749212.1633826218.EAIaIQobChMI46qs9sy-8wIVBTiGCh3aJgDOEAAAYASAAEgJKXPD_BwE. Acesso em 30 nov. 2021.

PALLUDETO, A. W. A.; FELIPINI, A. R. Panorama da literatura sobre a financeirização (1992-2017): uma abordagem bibliométrica. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 28, n. 2, p. 313–337, 2019. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8656961>. Acesso em: 25 nov. 2021.

PAPA FRANCISCO. **Carta do Papa Francisco para o Evento “Economy of Francesco”**. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2019. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/letters/2019/documents/papa-francesco_20190501_giovani-impreditori.html. Acesso em 30 nov. 2021.

PAPA FRANCISCO. **Carta Encíclica *Fratelli Tutti* do Santo Padre Francisco sobre a Fraternidade e a Amizade Social**. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2020. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html. Acesso em 28 nov. 2021.

PAPA FRANCISCO. **Carta Encíclica *Laudato Si'* do Santo Padre Francisco sobre o Cuidado da Casa Comum**. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2015. Disponível em: https://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf. Acesso em 30 nov. 2021.

PAPA FRANCISCO. **Exortação Apostólica *Evangelii Gaudium* do Santo Padre Francisco ao Episcopado, ao Clero às Pessoas Consagradas e aos Fiéis Leigos sobre o Anúncio do Evangelho no Mundo Actual**. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2013. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html. Acesso em 30 nov. 2021.

PONTIFÍCIO CONSELHO JUSTIÇA E PAZ. *Compêndio da Doutrina Social da Igreja*. São Paulo, Paulinas, 2005.

RAVENTÓS, Daniel. **El derecho a la existencia: La propuesta del Subsidio Universal Garantizado**. Barcelona: Editorial Ariel, 1999.

REDE BRASIL ATUAL. **País da covid: 19 milhões afastados, 18 milhões com jornada menor e 10 milhões sem renda**, 24 de jun. de 2020. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2020/06/pais-da-covid-19-milhoes-afastados-18-milhoes-com-jornada-menor-e-10-milhoes-sem-renda>. Acesso em 10 out. 2021.

ROCHA, Hamilton. Os Bancos Comunitários contra a extorsão do sistema financeiro. In: IHU. **Coluna Rumo a Assis**: na direção da Economia de Francisco, São Leopoldo, 22 de mai. de 2021. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/609478-os-bancos-comunitarios-contr-a-extorsao-do-sistema-financeiro>. Acesso em 30 nov. 2021.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Por uma renda básica de cidadania, universal e incondicional. Carta de Eduardo Suplicy e jovens ao papa Francisco. In: IHU. **Coluna Rumo a Assis**: na direção da Economia de Francisco, São Leopoldo, 27 de nov. de 2020. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/605056-por-uma-renda-basica-de-cidadania-universal-e-incondicional-carta-de-eduardo-suplicy-e-jovens-ao-papa-francisco>. Acesso em 28 nov. 2021.

The Economy of Francesco, 2019. Assis. Disponível em: <https://francescoeconomy.org/event-programme>. Acesso em 10 nov. 2021.

Escravidão e Previdência Social: os efeitos da relação exploratória na vida do trabalhador.

Slavery and Pension System: the effects of the exploratory relationship in the worker's life.

Maria Odete Freire de Araújo¹

¹ Juíza do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região, mestranda no Curso de Pós-graduação em Direito na Universidade Federal de Pernambuco.

Resumo: Este artigo tem como objetivo estudar como a exploração do trabalho escravo no Brasil viola os direitos do trabalhador desde a sua origem até as repercussões previdenciárias da relação estabelecida. Demonstra em números os valores que deixam de ser arrecadados à Seguridade Social e os prejuízos que daí advém, seja ao Estado, seja aos trabalhadores.

Palavras-chave: Trabalho escravo. Seguridade Social. Relevância na atualidade brasileira.

Abstract: This article aims to study how an exploitation of slave labor in Brazil violates workers' rights from its origin to the social security repercussions of the related relationship. It shows, in numbers, the amounts that are not collected to Social Security and the losses that come with it, either to the State or to the workers.

Keywords: Slave work. Relevance in the Brazilian reality.

*“**RB:** Como você fez a denúncia de trabalho escravo? **Ferreira** – Fui para Belém para fazer um tratamento [no olho] e denunciar o trabalho escravo na fazenda Espírito Santo à Polícia Federal. Tinha ficado muito companheiro meu lá dentro. Eu fui em Belém, denunciei, voltei na fazenda com a Polícia Federal. Eles chegaram lá e já tinha uns 60 trabalhadores. O Chico e os outros ficaram sabendo que eu tinha escapado da morte e tinham fugido já. **A Polícia Federal fez dar o dinheiro da passagem daqueles trabalhadores e deixou eles na beira do asfalto.**”*

***Ferreira** - Mas eles tiveram os direitos trabalhistas pagos? **Ferreira** – **Não. Acho que naquela ocasião deram muito pouco dinheiro para eles.** Depois disso, conheci o frei Henri [des Roziers, da Comissão Pastoral da Terra], e ele sempre me ajudou, até chegar o dia de eu receber essa indenização.”*

José Ferreira, em entrevista para a ONG Repórter Brasil em 2004.

Introdução

Imagine você trabalhar por mais de dez anos ininterruptamente. Sem férias, sem receber salário mínimo legal, sem sair do seu ambiente de trabalho. Agora pense que você fugiu desse lugar, foi baleado, se fingiu de morto e foi “jogado” na frente de uma outra fazenda, onde então foi socorrido e procurou as autoridades policiais.

Poderia ser um texto de ficção, mas aconteceu no Brasil em 1989, 101 anos após publicação da lei que, formalmente, aboliu a escravidão no

país. O relato é da história de José Pereira Ferreira, que conseguiu fugir da fazenda Espírito Santo (no Pará) após ser capturado por três trabalhadores da fazenda e baleado, fingindo-se de morto. Como objeto de pertença, a quem o seu dono faz e se desfaz quando quer, foi despejado fora dos limites de terra da empregadora ao imaginarem que o trabalhador estaria morto.

O caso José Ferreira teve repercussão internacional, inclusive resultando em um pacto firmado entre o Brasil e Corte Interamericana de Direitos Humanos (órgão a Organização dos Estados Americanos - OEA) sobre suas futuras ações com vistas ao combate da prática de escravidão no país. Entretanto, os fatos que se seguiram também parecem de filme, mas, para as vias desse trabalho, com cenas finais que não trazem alegria a quem as assiste (ou lê).

Em um trecho da entrevista à ONG Repórter Brasil, José Ferreira diz que ao retornar à fazenda Espírito Santo com os policiais após a sua denúncia, foram liberados cerca de 60 trabalhadores, sendo-lhes paga apenas a passagem e “muito pouco dinheiro” (SIC). Foram deixados na beira da estrada, quase sem dinheiro, possivelmente sem documentos e sem direitos preservados.

A partir dessa narrativa, sob as perspectivas previdenciária e social, o que se pensa é: quem são esses trabalhadores, que sofrem com uma relação opressora de exploração de sua ferramenta de trabalho (a sua própria vida)? Que ações o Estado brasileiro tem realizado para minimizar a dor de quem é explorado à exaustão, muitas vezes sem a possibilidade de pegar no dinheiro decorrente de seu trabalho, sem ter a liberdade de ir e vir, conforme a Constituição Federal de 1988 prega a “todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país”? Fato é que quanto maior a exploração do homem, menor a garantia do seu direito, no presente e no futuro.

A Legislação Previdenciária no Brasil e a sua Ineficiência diante do Trabalho Escravo

A despeito de haver normas brasileiras anteriores à Lei Eloy Chaves (1923), é ela o marco previdenciário no Brasil. Criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões para os empregados de empresas ferroviárias (instituto que hoje é conhecido como aposentadoria por tempo de serviço), pensão por morte e assistência técnica – tudo voltado aos seus contribuintes, realizado pelo Estado brasileiro a partir de contribuições pagas pelos trabalhadores, pelos empregadores e pelo Estado.

Desde então, as normas de Previdência e Seguridade social foram bastante alteradas no país. A Constituição Federal de 1988 nos traz a definição atual de Previdência Social no seu art. 201: filiação obrigatória, caráter contributivo, com preservação do equilíbrio financeiro e atuarial; cobrindo riscos como incapacidade temporária ou permanente para o trabalho, a maternidade, desemprego involuntário, salário-família, pensão por morte para o filho do contribuinte, velhice, entre tantos outros.

Talvez você esteja se perguntando qual o efetivo vínculo entre a história dos trabalhadores libertados na fazenda Espírito Santo e a Previdência Social. Logo no nosso tempo, em que o vínculo de emprego efetivo está cada vez menos valorizado, que a sociedade tem como diretriz de sucesso o empreendedorismo, o “trabalhe para você, faça o seu horário, seja o seu próprio patrão”, que prega a autonomia como o maior trunfo que um trabalhador pode ter.

O problema é que essa relação “autonomia x sucesso” acontece em uma proporção ínfima, geralmente com pessoas que tiveram educação formal completa, com ambiente social (e conseqüente rede de contatos para negócios) influente e ainda assim com chances consideráveis de abertura e fechamento de pequenos negócios próprios em razão da insubsistência do mercado.

Essa narrativa se aplica menos ainda para quem não possui educação formal – muitas vezes nem formação técnica –, que vê na carteira de trabalho assinada uma garantia de direitos tanto no curso da relação de trabalho como no futuro, protegendo-o dos riscos normativos e também como garantia de uma renda quando a velhice chegar, juntamente com a perda da força de trabalho (muitas vezes física). Aí entra a Previdência Social.

No caso da escravidão, então, essa análise torna-se crucial. No Brasil, muitas são as expressões utilizadas para a denominação da escravidão, como o trabalho moderno, a escravidão moderna, atual, nova, contemporânea, superexploração do trabalho, semi-escravidão, trabalho forçado, entre outros.

Dos nomes apresentados, este estudo alinha-se ao entendimento do professor e procurador do trabalho Jairo Lins de Albuquerque Sento-Sé, para quem a melhor definição do instituto é o trabalho escravo contemporâneo, que ele define da seguinte forma:

Aquele em que o empregador sujeita o empregado a condições de trabalho degradantes, inclusive quanto ao meio ambiente em que irá realizar a sua atividade laboral, sub-

metendo-o, em geral, a constrangimento físico e moral, que vai desde a deformação do seu consentimento ao celebrar o vínculo empregatício, passando pela proibição imposta ao obreiro de resilir o vínculo quando bem entender, tudo motivado pelo interesse mesquinho de ampliar os lucros às custas da exploração do trabalhador.

A escravidão contemporânea traz consigo o difícil dever de demonstrar a sua grave existência em um país que ainda a conecta a negros acorrentados e sob propriedade de seus senhores. É custoso argumentar sobre o trabalho em condições análogas ao do trabalho escravo quando as máximas “quem se dedica, cresce na empresa” ou “se não quiser fazer assim, tem uma fila esperando pra ser contratado” estão arraigadas no pensamento dos empregados que sequer tem a dimensão da opressão em que vivem simplesmente porque nunca lhes foi dada a opção de não viver assim. A realidade social no Brasil os obriga a aceitar condições de trabalho sob exploração máxima, muitas vezes “maquiada” de promessas vazias.

A quem imagina ser extinta essa espécie de opressão no Brasil, os números oficiais apresentam a realidade e assustam. Responsável por estar à frente das incursões de combate à escravidão está o Grupo Especial de Fiscalização Móvel de Combate ao Trabalho Escravo (GEFM). Criado em 1995, o GEFM tem sido instituição central nas ações de resgate de trabalhadores que se encontram em condição análoga à escravidão, tendo inclusive sido reconhecida como tal pela ONU em 2016. Fruto do compromisso do Brasil em combater o trabalho escravo contemporâneo, o GEFM está sob a gestão da Secretaria de Trabalho e Emprego, no hoje Ministério da Economia.

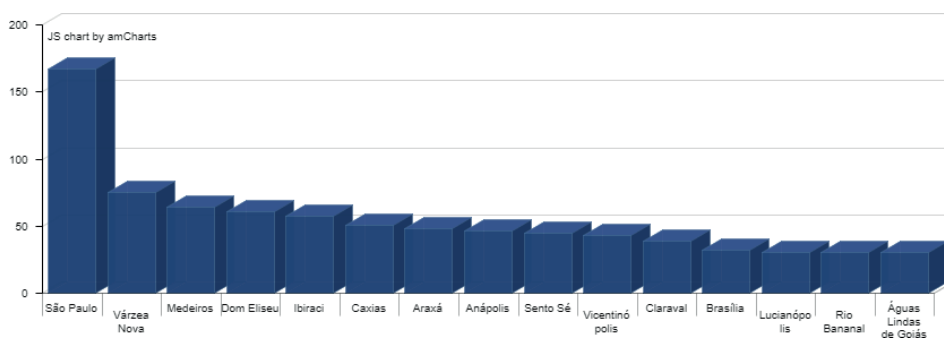
Nos 20 anos de atuação do GEFM, 55.712 pessoas foram encontradas em situação análoga à escravidão, com a fiscalização de 5.601 estabelecimentos fiscalizados, R\$111.524.405,02 (isso mesmo) pagos a título de verbas rescisórias e 37.178 guias de Seguro Desemprego emitidas. Só em 2020, mesmo com a pandemia e a determinação de isolamento social, foram resgatadas 942 pessoas em situação análoga à escravidão, com a fiscalização de 266 estabelecimentos, R\$ 3.093.951,14 pagos a título de verbas rescisórias e 713 guias de Seguro Desemprego emitidas.

Figura 1 - Histórico de resgates de trabalhadores em atividades análogas à escravidão ao longo dos anos.



Fonte: Portal de Inspeção do Trabalho, 2021.

Figura 2 - Demonstrativo das cidades em que houve mais incidência de trabalho escravo em 2020.



Fonte: Portal de Inspeção do Trabalho, 2021.

Em todos os documentos oficiais acessados durante essa pesquisa, não foi alcançado o número exato do valor previdenciário recolhido a partir dessas incursões, mas só pelo alcance do valor obtido a título de verbas rescisórias, pode-se presumir que a quantia recolhida a título de previdência soma ao menos a casa dos seis dígitos. Isso se pensarmos nos dados oficiais, além das explorações em que o Grupo Móvel ainda não chegou.

Combater o trabalho escravo é pensar não apenas na ausência de dignidade e liberdade do trabalhador no curso da relação opressora, mas também defender que ele tenha um futuro minimamente digno bem como defender que os seus riscos sociais estejam cobertos pelo Estado a partir da contribuição social que o empregador escravocrata se nega a pagar.

É interessante pensar na relação escravocrata a partir da ótica marxista e os seus reflexos na Previdência Social. Buscar na história da criação da classe operária dentro do capitalismo a ideia de que as partes da relação de trabalho se relacionam enquanto pessoas livres. No caso do trabalhador, duplamente livre – de sua vontade (a partir do pensamento moderno, burguês e contratualista) e de ferramentas para realizar por si o seu trabalho.

Para István Mészáros

(...) o uso da força de trabalho, o trabalho, é a própria atividade vital do trabalhador, a manifestação de sua própria vida. E ele vende essa atividade a outra pessoa para conseguir os meios de subsistência necessários. Assim, sua atividade é para ele apenas um meio que lhe permite existir. **Ele trabalha para viver. Não considera nem mesmo o trabalho como parte de sua vida, é ames o sacrifício de sua vida. É uma mercadoria, que ele transferiu a outro.** Dai, também, não ser o produto de sua atividade o objeto dessa atividade. O que ele produz para si mesmo não é a seda que tece, nem o ouro que arranca do fundo da mina, nem o palácio que constrói. O que ele produz para si são os salários, e a seda, o ouro e o palácio se resolvem, para ele, numa quantidade definida dos meios de subsistência, talvez num paletó de algodão, algumas moedas de cobre e um quarto num porão. **E o trabalhador, que durante doze horas tece, fura, drila, constrói, quebra pedras, carrega pesos etc., considera essas doze horas como uma manifestação de Sua vida, como vida? Ao contrário, a vida Começa para ele quando essa atividade cessa; começa na mesa, no bar, na cama. As doze horas de trabalho, por outro lado, não têm significado para ele como tecelagem, mineração etc., mas como ganho, que o leva à mesa, ao bar, à cama.** Se o bicho-da-seda tivesse de tecer para continuar sua existência como lagarta, seria um trabalhador assalariado completo.² **(grifo nosso)**

Ao trabalhador, a atividade nada mais é que pressuposto básico para que consiga viver dentro da realidade capitalista: morar, comer, dormir, socializar. Dentro da lógica escravocrata o trabalho perde essa conotação de “matéria-prima” da vida do trabalhador para ser tão-somente objeto de lucro do empregador, sem que tenham importância as necessidades de quem emprega a sua força de trabalho. Diferentemente, quando a pessoa é inserida em um contexto de trabalho digno, respeitador dos direitos e

² MESZAROS, Istvan. **A teoria da alienação em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2006. P. 113

limites do trabalhador e empregador, o requisito “trabalho” passar a ser um caminho mais fácil e (talvez até) prazeroso de seguir.

A lógica não altera se pensarmos pela ótica do coletivo. O trabalho é, para um grupo social, de extrema importância para criação de laços, de entendimento enquanto seres de vontade e importância, reconhecimento, união de pensamento e força. Não é à toa que para os movimentos e lutas sociais (e sindicais) a unidade do corpo de trabalhadores ganha força muito maior quando esses estão juntos, reconhecendo-se enquanto parte do mesmo todo. A dispersão dos trabalhadores espalha também a força da unidade, que é grande e extremamente necessária para a luta por garantia e evolução de direitos.

Em um espectro ainda mais abrangente, para o Estado também não é diferente. O autorreconhecimento da pessoa enquanto ser social, ocupante de um espaço que o respeita enquanto cidadão, que lhe ampara em direitos e deveres sociais, que o coloca entre os seus e lhe confere legitimidade – de trabalho, de vida, de anseios, de lutas – confere à sociedade um status de equilíbrio necessário para o desenvolvimento do Estado, com minimização de marginalização e crimes, por exemplo.

E, finalmente, pensando no Estado enquanto gestor público, a existência de postos de trabalhos formalmente registrados (nos caso das relações de emprego clássicas dispostas nos arts. 2º e 3º da CLT), dignos e cumpridos em sua integralidade se reveste de extrema relevância em razão do aporte que é feito a título de contribuição previdenciária para garantir o suporte ao trabalhador acaso seja submetido a um dos riscos sociais estabelecidos na legislação pátria.

Ou seja, trabalho digno formalmente reconhecido e corretamente executado é um ciclo virtuoso que beneficia o trabalhador, o empregador, a sociedade e o Estado. E o trabalho escravo? Está fora dessa rota e caminha ao benefício de apenas uma dessas partes: o escravocrata.

É importante, ainda, que seja feito um outro apontamento quanto à relação entre trabalho escravo e previdência: frequentemente somos alardeados do déficit da Previdência Social, da impossibilidade de o Estado arcar com o valor da previdência. Reformas previdenciárias foram há pouco realizadas, prejudicando milhões de brasileiros que vivem o caminho entre o trabalho e a sua “vida”, como diria Mészáros (2006). Esquecem os defensores dessa tese de relatar que a Previdência Social está inserida em um tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde Pública e a Assistência Social (art. 194, da CF).

A celeuma quanto à insuficiência previdenciária é tamanha que até uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) foi criada para analisar as contas da Previdência Social e apurar a existência ou não de déficit no referido *quantum*. Em 2017, o relatório final da CPI da Previdência³ foi em sentido contrário ao dos que pressionavam pela reforma previdenciária ao descartar uma reforma na legislação específica e esclarecer, de maneira resolutiva, que não havia déficit no sistema. Mas os congressistas brasileiros não caminharam de mãos dadas como parecer técnico da CPI.

E o que isso tem a ver com o trabalho escravo? Ora, fossem os contratos de trabalho formalizados e executados de maneira correta, com as retenções necessárias ao INSS, os trabalhadores fariam jus aos direitos previdenciários garantidos ao contribuinte da Previdência, aumentando a receita desse tripé da Seguridade Social, e retiraria o nome desse mesmo trabalhador do guarda-chuva da Assistência Social, afastando da Seguridade Social esta despesa. Ou seja, entra receita e exclui despesa constante.

Entretanto, é a via inversa que vem sendo projetada pela parcela da população que detém o capital – e o poder. A título de exemplo, temos as várias tentativas de alteração do art. 149 do Código Penal (PL5016/2005). Logo o artigo que tipificou o trabalho escravo, as hipóteses de sua incidência e estabeleceu lugar de destaque do Brasil no cenário mundial de combate à escravidão contemporânea. Logo ele está sendo alvo de tentativa capitalista de minimização das hipóteses de incidência e restrição da autoria apenas a quem está no local do trabalho – gato, capataz, fiscal. O empresário, dono do capital, que na maioria das vezes mora longe da planta produtiva (mas é o dono do negócio e indubitavelmente sabe tudo que ali acontece) passaria a não mais responder pelo crime do art. 149 do CP em razão da exclusão da autoria intelectual no tipo penal.

Conclusão

Após a análise acima, constata-se que a tríade capital, trabalho opressor e previdência social tem muito mais amarras do que se pode cogitar a princípio. O ciclo virtuoso mencionado alhures pode ser convertido em ciclo pernicioso se pensarmos no capital (escravocrata) que oprime o trabalhador (escravo contemporâneo) e sonega do Estado os valores da Previdência (além de resultar no uso da Assistência Social pelo trabalha-

³ Cf. Dados da CPI em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/10/relatorio-da-cpi-da-previdencia-descarta-reforma-e-nao-aponta-deficit-no-sistema-1> Acesso em 29/01/2021.

dor desamparado) e tem, do próprio Estado, apoio para tanto ao conseguir pressionar o Congresso a levar adiante um projeto de lei de que diminui a repressão à escravidão (e que já conseguiu diminuir direitos trabalhistas e previdenciários).

A continuar nessa roda-viva do capitalismo, em que o espectro a ser analisado é apenas o do capital e de seus meios de manutenção do poder e do lucro, a falácia sobre o déficit da previdência continuará existindo, os direitos de quem mais precisa continuarão a ser suprimidos e os trabalhadores como José Pereira, do início do texto, continuarão sendo explorados à última instância – por dívida, constrangimento físico ou moral, retenção de documentos e/ou supressão de liberdade. E, igualmente ao caso dele, infelizmente não será ficção.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL5016/2005**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/280726>. Acesso em 28/01/2021.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01/11/2020.

BRASIL. **Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923 (Lei Eloy Chaves)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682-1923.htm. Acesso em 28/01/2021.

BRASIL. **Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. D.O.U. de 09/08/1943.

BRASIL. **Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del-2848compilado.htm. Acesso em 19/01/2021.

BRASIL. **Grupo móvel completa 24 anos como referência no combate ao trabalho escravo**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2019/05/grupo-movel-completa-24-anos-como-referencia-no-combate-ao-trabalho-escravo>. Acesso em 26/01/2021.

BRASIL. **Portal de Inspeção do Trabalho**. Disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/> Acesso em 28/01/2021.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório da CPI da Previdência**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/10/relatorio-da->

-cpi-da-previdencia-descarta-reforma-e-nao-aponta-deficit-no-sistema-1.
Acesso em 26/01/2021

MESZAROS, Istvan. **A teoria da alienação em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2006.

REPORTER BRASIL. **Entrevista de José Ferreira**. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2004/06/ze-pereira-um-sobrevivente/>. Acesso em 14/01/2021.

SENTO-SÉ, Jairo Lins de Albuquerque. **Trabalho escravo no Brasil**. São Paulo: Ltr, 2001.

TERCEIRA PARTE – POLÍTICAS SOCIAIS E SEU FINANCIAMENTO

Gasto privado em saúde no Brasil
Private health expenditures in Brazil
El gasto privado en salud en Brasil¹

Carlos Octávio Ocké-Reis²

¹ Republicação do artigo originalmente disponibilizado pelo periódico Cadernos de Saúde Pública com autorização da equipe editorial e do autor: OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. Gasto privado em saúde no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 31, n. 7, p. 1351-1353, jul., 2015. Doi: <https://doi.org/10.1590/0102-311XPE010715>. Acesso em 10.10.2021.

² Economista, doutor em Saúde Coletiva (IMS/UERJ) e com pós-doutorado pela Yale School of Management (New Haven, EUA). Especialista em International Health Economics pelo Centre for Health Economics, University of York (York, Inglaterra). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Av. Pres. Antônio Carlos 51, 17º andar, Rio de Janeiro, RJ 20020-010, Brasil. carlos.ocke@ipea.gov.br

Introdução

A *Constituição Federal* de 1988 definiu a saúde como “*dever do Estado*” e “*direito do cidadão*”. Pela letra da lei, todo cidadão pode utilizar o Sistema Único de Saúde (SUS) de acordo com suas necessidades sociais, independentemente da capacidade de pagamento, inserção no mercado de trabalho ou condição de saúde. Para garantir a universalização, o Estado deveria ter concentrado esforços para melhorar sua equidade e qualidade nos últimos 25 anos. No entanto, como a saúde é também livre a iniciativa privada, os planos de saúde – que radicalizam a seleção de riscos – contaram com pesados incentivos governamentais, cujos subsídios favorecem a passos largos o consumo de bens e serviços privados³.

Para os sanitaristas, não é fácil lidar com essa contradição. As distorções deste “sistema” tendem a segmentar o caráter único do SUS, dado que o aumento do gasto privado e do poder econômico acabam corroendo a sustentabilidade do financiamento estatal, conduzindo a um círculo vicioso, caracterizado pela queda relativa do custeio e do investimento direto do governo. Além do mais, a regulação de sistema duplicado é mais complexa para o Estado, uma vez que o mercado cobre igualmente serviços ofertados pelo setor público.

Diferente do esquema Beverediano e similar ao modelo americano, após o fim do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), o sistema brasileiro se travestiu em um *mix* paralelo e duplicado, em que o setor privado estabelece uma relação parasitária com o SUS e com o padrão de financiamento público. Pior: na atual conjuntura histórica, sem força para sustentar um projeto estratégico que resista ao alargamento da hegemonia neoliberal, uma visão fiscalista, que prega o fomento do mercado de planos de saúde como solução pragmática para desonerar as contas públicas, é sustentada por setores economicistas no Estado e na sociedade.

Mercado cresce a passos largos

Precisamos repensar por que razões não foi possível ainda afirmar os pressupostos constitucionais do SUS, tampouco ampliar, substantivamente, os mecanismos regulatórios da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

³ Ocké-Reis CO. SUS: o desafio de ser único. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2012.

Afinal, ao seu modo, não é de hoje que está em curso um processo de americanização do sistema de saúde brasileiro⁴.

O gasto total em saúde corresponde a 9% do Produto Interno Bruto, mas apenas 47% correspondem à despesa pública, discrepante do nível observado nos países que possuem sistemas universais. Na composição do gasto privado, os planos de saúde respondem por 40,4%, tornando o desembolso direto a parte mais significativa⁵. Considerando sua natureza “inelástica”, os gastos com planos tendem a crescer – embora compensados pelos incentivos governamentais, e, apesar de programas de distribuição gratuita e da farmácia popular, os trabalhadores de baixa-renda continuam comprometendo, proporcionalmente, maior parcela da renda familiar com medicamentos do que as famílias de maior renda⁶.

Apesar do subfinanciamento, além de oferecer serviços de baixo e alto custo, desde a sua criação, o SUS tem sido, em geral, exitoso na expansão da atenção primária (promoção e prevenção), na cobertura de doenças crônicas, na diminuição dos gastos da base populacional da estrutura social e na redução do risco de exposição dos gastos catastróficos, em geral associados à alta complexidade tecnológica. Mas, a rigor, o gasto público é baixo e boa parte dos problemas de gestão decorre exatamente dessa restrição orçamentária, de modo que a renúncia de arrecadação fiscal, por ser peça-chave na reprodução econômica do mercado de planos de saúde, merece mais atenção das autoridades governamentais, caso se queira, a um só tempo, consolidar o SUS e reduzir o gasto das famílias e dos empregadores com bens e serviços privados.

Nesse contexto, a contradição central de tal subsídio reside em diminuir os gastos dos estratos superiores de renda e dos empregadores, ao mesmo tempo em que subtrai recursos que poderiam ser alocados no SUS, reforçando a iniquidade do sistema brasileiro, uma vez que piora a distribuição do gasto público per capita para os estratos inferiores e intermediá-

⁴ Vianna MLTW. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan; 1998.

⁵ Viana ALd'A, Silva HP, Lima LD, Machado CV. Financiamento estável e suficiente para garantir a universalidade. <http://www.resbr.net.br/desafios-do-sistema-de-saude-brasileiro-parte-ii-financiamento-estavel-e-suficiente-para-garantir-a-universalidade/> (acessado em 08/Set/2014). » <http://www.resbr.net.br/desafios-do-sistema-de-saude-brasileiro-parte-ii-financiamento-estavel-e-suficiente-para-garantir-a-universalidade/>

⁶ Garcia LP, Sant'Anna AC, Magalhães LCG, Freitas LRS, Aurea AP. Gastos das famílias brasileiras com medicamentos segundo a renda familiar: análise da *Pesquisa de Orçamentos Familiares* de 2002-2003 e de 2008-2009. *Cad Saúde Pública* 2013; 29:1605-16.

rios de renda. Isso se torna mais grave à medida que os subsídios não desafogam – completamente – os serviços médico-hospitalares do SUS, já que os usuários de planos de saúde utilizam seus serviços (vacinação, urgência e emergência, banco de sangue, transplante, hemodiálise, serviços de alto custo e de complexidade tecnológica). Dessa maneira, paradoxalmente, o SUS acaba socializando parte dos custos das operadoras – a exemplo do contencioso em torno do ressarcimento.

Subsídios: calcanhar de aquiles do SUS

Não é recomendável naturalizar a renúncia – aceitá-la como natural –, afastá-la de valores, normas e práticas que possibilitem o exercício do controle governamental sob o marco constitucional do SUS. Ela pode gerar situação tão regressiva da ótica das finanças públicas, ao favorecer os estratos superiores de renda e o mercado de planos de saúde, que alguns países impuseram tetos ou desenharam políticas para reduzir ou focalizar sua incidência.

Uma justificativa aceitável para o Ministério da Saúde preencher tal lacuna normativa deveria valer-se da suspeita que a renúncia de arrecadação fiscal pode afetar negativamente o financiamento do SUS e a equidade do sistema de saúde, em especial se se considerar seus efeitos positivos sobre a desconcentração de renda. Contudo, caso o governo federal queira radicalizar a carta constitucional em defesa da universalidade e da integridade, outras premissas devem ser levadas em conta, tendo-se em mente as contradições encerradas na articulação entre o Estado e o mercado de planos de saúde: (i) o gasto tributário foi e é peça-chave para a reprodução do setor privado; (ii) esse subsídio não influencia a calibragem da política de reajustes de preços dos planos individuais praticada pela ANS (por exemplo, a ANVISA monitora a redução do preço dos medicamentos pela da desoneração fiscal patrocinada pelo governo, voltada à indústria farmacêutica); (iii) o montante da renúncia associado ao Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) e ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) não é controlado pelo Ministério da Saúde, tampouco pelo Ministério da Fazenda – condicionada pela renda, ele depende, exclusivamente, do nível de gastos com saúde dos contribuintes.

De qualquer maneira, o Ministério da Saúde não pode desistir do seu papel de regular o gasto tributário em saúde, cujo desenho dependerá do projeto institucional do governo para o setor, bem como do seu poder de barganha para superar os conflitos distributivos na arena setorial e para resistir à sua captura pelo mercado. Existe assim um conjunto de evidências que

estão indicando a seguinte perspectiva: o mecanismo da renúncia de arrecadação fiscal, apoiado pelo *laissez-faire* regulatório da ANS, pode induzir o crescimento do mercado de planos em detrimento do fortalecimento do SUS. Esse quadro reproduz iniquidades, uma vez que favorece os estratos superiores de renda e as atividades econômicas lucrativas do setor – cada vez mais concentradas, centralizadas e internacionalizadas. Essa situação é agravada, como apontam Emanuel & Fuchs⁷, dada a possibilidade de o empregador sonegar impostos e compartilhar custos relativos à assistência médica de seus empregados – ou pagando baixos salários, ou ofertando preços mais elevados.

Para que o sistema de saúde de saúde brasileiro supere esses desafios é necessária maior mobilização política para reestruturar o financiamento público e redefinir os papéis dos setores público e privado⁸.

Considerações finais

O bloco sanitarista deve lutar para ampliar o financiamento, melhorar a gestão e fortalecer a participação social do SUS, porém, ao mesmo tempo, na crítica à privatização, deve propor a criação de estruturas institucionais e mecanismos regulatórios que permitam atrair segmentos da clientela da medicina privada para o SUS, bem como reduzir o gasto dos trabalhadores, das famílias e dos idosos com planos de saúde, serviços médico-hospitalares e remédios (o envelhecimento populacional é um elemento determinante para a elevação dos gastos com saúde, em geral relacionado às doenças crônico-degenerativas, sinalizando a necessidade de transformações institucionais substantivas no SUS e na regulação do mercado de planos de saúde).

Diante da estagnação econômica e da crônica restrição orçamentária, uma medida efetiva para fortalecer o SUS e reorientar seu modelo de atenção seria convencer o governo e a sociedade acerca das externalidades positivas da eliminação, redução ou focalização dos subsídios: de um lado, coibindo a estratégia de elisão e/ou evasão fiscal dos empregadores e dos contribuintes de alta renda facilitada pela adoção de salários indiretos, e de outro, aplicando o gasto tributário associado aos planos de saúde – que alcançou aproximadamente R\$ 9 bilhões em 2012 – na atenção primária (Programa Saúde da Família – PSF, promoção e prevenção à saúde etc.) e

⁷ Emanuel EJ, Fuchs VR. Who really pays for health care? The myth of “shared responsibility”. *JAMA* 2008; 299:1057-9.

⁸ Paim J, Travassos C, Almeida C, Bahia L, Macinko J. The Brazilian health system: history, advances, and challenges. *Lancet* 2011; 377:1778-97.

na média complexidade (unidades de pronto atendimento, prática clínica com profissionais especializados e recursos tecnológicos de apoios diagnóstico e terapêutico etc.).

Em outras palavras, a conversão de gasto público indireto em direto teria mais sentido clínico e epidemiológico se contribuísse para negar e superar o atual modelo de atenção assistencial, ou seja, se fustigasse o “sistema” duplicado e paralelo, que estimula a superprodução e o consumo desenfreado e que responde às condições crônicas na lógica de atenção das condições agudas, e, que ao final de um período mais longo, pode determinar resultados sanitários e econômicos desastrosos.

No contexto da globalização financeira no setor saúde⁹, considerando o perfil conservador da coalizão governamental e a frágil capacidade de pressão da sociedade civil, a expansão do mercado e dos subsídios em linha com a concepção do *Obama Care* e com a proposta dos organismos internacionais em torno da cobertura universal em saúde parece se afirmar como cenário mais plausível. Afinal – tendo em mente o desmonte do *National Health System* inglês –, as recentes mudanças prejudiciais ao financiamento do SUS e a criação de bases institucionais para internacionalização do mercado tendem a aprofundar o subfinanciamento do setor público e as desigualdades do sistema de saúde e da própria sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas

Emanuel EJ, Fuchs VR. Who really pays for health care? The myth of “shared responsibility”. *JAMA* 2008; 299:1057-9.

Garcia LP, Sant’Anna AC, Magalhães LCG, Freitas LRS, Aurea AP. Gastos das famílias brasileiras com medicamentos segundo a renda familiar: análise da *Pesquisa de Orçamentos Familiares* de 2002-2003 e de 2008-2009. *Cad Saúde Pública* 2013; 29:1605-16.

Ocké-Reis CO. SUS: o desafio de ser único. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2012.

Paim J, Travassos C, Almeida C, Bahia L, Macinko J. The Brazilian health system: history, advances, and challenges. *Lancet* 2011; 377:1778-97.

⁹ Waitzkin H. *Medicine and public health at the end of empire*. Boulder: Paradigm Publishers; 2011.

Viana ALd'A, Silva HP, Lima LD, Machado CV. Financiamento estável e suficiente para garantir a universalidade. <http://www.resbr.net.br/desafios-do-sistema-de-saude-brasileiro-parte-ii-financiamento-estavel-e-suficiente-para-garantir-a-universalidade/> (acessado em 08/Set/2014).
» <http://www.resbr.net.br/desafios-do-sistema-de-saude-brasileiro-parte-ii-financiamento-estavel-e-suficiente-para-garantir-a-universalidade/>

Vianna MLTW. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan; 1998.

Waitzkin H. Medicine and public health at the end of empire. Boulder: Paradigm Publishers; 2011.

Debtfare State e Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): o transendividamento e a colonialidade da dívida.

Debtfare State and Student Financing Fund (FIES): the transindebtedness and the coloniality of the debt.

Alessandra Marchioni¹

Chrystopher Williams Nascimento dos Santos²

Cleane Amorim Sibaldo Pergentino Vieira³

¹ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), professora de Direito Internacional no Curso de Direito na Faculdade de Direito de Alagoas (FDA) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Coordenadora do Núcleo de Direito Internacional e Meio Ambiente (NEDIMA). Pesquisadora da Rede Internacional de Cátedras sobre Estudos da Dívida Pública (RICDP).

² Graduando em Direito na Faculdade de Direito de Alagoas (FDA) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Membro pesquisador do Núcleo de Direito Internacional e Meio Ambiente (NEDIMA). Bolsista do Programa de Iniciação Científica PIBIC-UFAL 2020-21.

³ Graduanda em Direito na Faculdade de Direito de Alagoas (FDA) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Membro pesquisadora do Núcleo de Direito Internacional e Meio Ambiente (NEDIMA). Bolsista do Programa de Iniciação Científica PIBIC-UFAL 2020-21.

Resumo: Esse ensaio tem como objetivo principal, descrever o fenômeno do transendividamento, no contexto do chamado *Debtfare State*, identificado como ferramenta de subjugação e de dominação econômica de parcela expressiva dos estudantes brasileiros, que realizaram sua formação no ensino superior privado do país. Esse estudo toma como referência de análise, a perspectiva epistemológica da de-colonialidade, desenvolvida por Enrique Dussel (1993) e Aníbal Quijano (2009), a partir do ponto de vista da “colonialidade do poder, do saber e do ser”.

Palavras chaves: *Debtfare State*- Fundo de Financiamento Estudantil- colonialidade por dívida

Abstract: The main purpose of this essay is to describe the phenomenon of trans-indebtedness in the context of the so-called *Debtfare State*, identified as a tool for the subjugation and economic domination of a significant portion of Brazilian students, who carried out their graduation in private higher education in the country. This study takes as reference for analysis, the epistemological perspective of de-coloniality, developed by Enrique Dussel (1993) and Aníbal Quijano (2009), from the point of view of the “coloniality of power, knowledge and being”.

Key words: *Debtfare State* -Student Financing Fund (FIES)- coloniality through debt.

Introdução

O avanço do capitalismo implica no aumento das desigualdades, no controle dos corpos e na imposição de padrões e modos de vida à população. Logo, com o início da década de 1980, o capitalismo deu início a uma nova fase de expansão, conhecida como o “rentismo” ou “capitalismo financeiro”.

Nesse contexto de *Debtfare State*, o Estado deixa de prestar e promover os direitos e as garantias sociais e a prestação dos serviços públicos, como a educação, saúde e habitação, e passa a incentivar o atendimento e o acesso aos serviços privados baseados no crédito pessoal. No que diz respeito à educação, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) se caracteriza como um instrumento de “democratização do ensino superior” que tem como objetivo viabilizar a formação profissional, mediante a contrapartida de um empréstimo educacional junto às instituições privadas.

Esse ensaio tem como objetivo principal, descrever o fenômeno do transendividamento, identificado como ferramenta de subjugação e de dominação econômica de parcela expressiva dos estudantes brasileiros, que realizaram sua formação no ensino superior privado do país. Esse estudo toma como referência de análise, a perspectiva epistemológica da de-colonialidade, desenvolvida por Enrique Dussel (1993) e Aníbal Quijano (2009), a partir do ponto de vista da “colonialidade do poder, do saber e do ser”.

1. Transendividamento Individual, *Debtfare State* e a Nova Fase Neoliberal

O avanço do capitalismo implica no aumento das desigualdades, no controle dos corpos e na imposição de padrões e modos de vida à população. Logo, com o início da década de 1980, o capitalismo deu início a uma nova fase de expansão, conhecida como o “rentismo” ou “capitalismo financeiro”, sistema no qual o:

[...] processo de financeirização está dialeticamente e intrinsecamente relacionado à lógica de reprodução e expansão da nova ordem social do sistema capitalista, constituindo-se, ao mesmo tempo, como elemento desestabilizador fundamental, em especial por seu papel no financiamento do investimento, que incentiva o aumento das dívidas justamente durante os períodos cíclicos de crescimento (GOUVÊA, 2011. p. 3).

Nesse ínterim, diferentemente do capitalismo industrial, no qual a mão de obra trabalhadora se fazia intrinsecamente necessária para a reprodução do sistema, no capitalismo financeiro, ela deixa de ser a protagonista e passa a ser um elemento coadjuvante do sistema, visto que o dinheiro, por si só, passa a produzir mais dinheiro⁴ (HARVEY, 2005).

Essa nova etapa do modo capitalista, já globalizado pelo comércio de mercadorias, agora reorganiza as funções e dimensões do Estado em conformidade com o processo de acumulação financeira. No capitalismo financeiro, as condições de empréstimos públicos e privados são definidas pelo chamado “neoliberalismo embutido”⁵, que dizem objetivar a “demo-

⁴ Esse cenário de especulação financeira, na qual o capital produz mais capital, refere-se à financeirização planetária, tendo seu início nos: “anos 1980 o capitalismo entra na fase de dominação dos intermediários financeiros sobre os processos produtivos – o rabo passa a abanar o cachorro (*the tail wags the dog*), conforme expressão usada por americanos – e isto passa a aprofundar a desigualdade. Mas apenas a partir da crise de 2008, com o impacto do pânico, é que foram se gerando pesquisas sobre os novos mecanismos de ganhos especulativos e de geração da desigualdade. [...] Um exemplo simples ajuda a entender o processo de enriquecimento cumulativo: um bilionário que aplica um bilhão de dólares para render módicos 5% ao ano está aumentando a sua riqueza em 137 mil dólares por dia. Não dá para gastar em consumo essa massa de rendimentos. Reaplicados, os 137 mil irão gerar uma fortuna ainda maior. É um fluxo permanente de direitos sobre a produção dos outros, recebido sem tirar as mãos no bolso” (DOWBOR, 2017. p. 26).

⁵ Termo explicitado por David Harvey (2005), o qual abrange o processo histórico econômico de endividamento dos países periféricos e a condução das grandes instituições financeiras. Segundo o autor, o setor financeiro firmou contratos de empréstimo com es-

cratização do crédito” (RESENDE, 2018).

Nesse sentido, o crescimento exorbitante das dívidas brasileiras, tanto do Estado quanto dos cidadãos, é ocasionado pela instauração do modelo neoliberal, em sua fase avançada de financeirização. Em outras palavras, o agravamento das condições de exploração dos povos e populações e de acumulação das elites globais se dá em virtude do próprio alinhamento e comprometimento do Estado em atender aos interesses do capital (CHESNAIS, 2002).

O processo de financeirização da economia mundial teve seu início nos anos 1980, como parte da crença neoliberal nos mercados auto-regulados e eficientes que, supostamente, deveriam resolver os problemas oriundos da crise do Estado do bem-estar social, desmantelando-o. Os pressupostos keynesianos/fordistas de regulação da economia pelo Estado, que surgiram como consequência da crise de 1929, foram contestados e acusados de retrógrados ou ineficazes. Nos sistemas desregulados, os profissionais de finanças trabalham com um tipo de ativo fictício que demanda convenções e confiança, ao passo que os demais empreendedores se envolvem em transações com produtos, mercadorias e serviços reais. Assim, os primeiros lidam com dígitos e gráficos complexos na tela de um computador (capital virtual), enquanto os segundos lidam com as pessoas e suas famílias, os produtos que produzem e seus empregos (DE ARAUJO, 2013, p. 56) (grifo nosso)

Dentre os impactos desse fenômeno, estão: a elevação do patamar de desemprego, a dissolução da chamada “classe trabalhadora” e o surgimento dos “empresários de si mesmos”, além da criação de uma nova espécie de processo de endividamento, na qual os indivíduos também passam a ser inseridos. É o “endividamento transindividual dos títulos privados”⁶ (DE

ses países, em contrapartida ao cumprimento de uma agenda neoliberal, que incluía a privatização de estatais, a diminuição dos direitos trabalhistas e uma política de austeridade econômica.

⁶ Compreende-se título privado como “um título de dívida da entidade emissora com o compromisso de devolver o recurso ao investidor com uma determinada taxa de juros, baseado em indicadores como o CDI – Certificado de Depósito Interbancário – e IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Na prática, o investidor empresta dinheiro para o emissor e recebe uma remuneração em troca”. Os títulos privados podem possuir uma rentabilidade fixada (no ato da compra) ou pós-fixada (por um indexador econômico), além de poder “ter amortizações periódicas ou pagar todo o principal no vencimento. Ele pode ter garantias reais – como algum bem ou duplicatas já emitidas – ou

ARAUJO, 2013).

Dessa forma, para Roberts e Soederberg (2014), uma das principais características do Estado Neoliberal, no atual período do capitalismo financeiro, é ser sustentado pelo *debtfare state*, para o qual, mais importante do que a garantia e efetividade dos direitos sociais, está a noção de “democratização do crédito”, baseada no endividamento social. Ou seja, o Estado deixa de prestar e promover o uso dos serviços públicos, e passa a incentivar o atendimento e o acesso aos serviços privados, mediante a quitação individual através de crédito pessoal. Por isso, o *debtfare state* é caracterizado como:

uma forma nacional e específica do Estado que inclui um de muitos componentes do Estado neoliberal, como a orientação da política social e econômica em direção da atração e retenção dos fluxos de capital externos, a mercantilização e individualização do *Welfare State* e a criminalização e marginalização dos trabalhadores pobres [...] **O *debtfare state* tem facilitado as estratégias de acumulação por espoliação agressiva, ou seja, os capitalistas se engajam em formas secundárias de exploração e, com assistência do Estado e suas políticas de *debtfare*, modificam o salário real dos trabalhadores (ROBERTS; SOEDERBERG, 2014, p.564) (tradução livre) (grifo nosso)**

Nesse contexto, as classes econômicas mais vulneráveis são as mais impactadas pelo modelo do *debtfare state*, já que as restrições quanto à prestação dos serviços públicos de saúde, educação e moradia, acabam por tornar a maioria da população refém do crédito pessoal e do chamado transendividamento individual. Dessa forma:

a dívida se tornou um dos principais meios de obter produtos básicos para reprodução social (saúde, educação, moradia, comida, roupas etc.) e o suporte básico aos trabalhadores que lidam com empregos precários, baixos salários e individualização do risco, reforçando os longos períodos de trabalho. É crescente a parte do salário destinada ao pagamento de juros, de modo que o valor criado na produção é transferido às finanças. Esse concerto neoliberal que alimenta o crescente poder do capital sobre o trabalho contém uma contradição interna: se o custo da dívida se tor-

não. Pode ter liquidez diária ou prazo de vencimento com e sem possibilidade de resgate antes do período determinado. Além disso, o risco de crédito pode variar bastante de um título para outro” (PARMAIS, 2020).

na insustentável gera-se inadimplência e perdas ao capital. (GUIMARÃES, 2018, p.79) (grifo nosso)

Assim é que, o *debtfarismo* foi responsável, ao mesmo tempo, pelo incentivo do aumento ao consumo de bens e pelo disciplinamento de uma conduta do endividamento.

Debtfarismo estimulou o nível de consumo e criou mercado para os vendedores ao permitir que o exército de reserva continuasse a comprar bens (duráveis ou não), incluindo-os na sociedade capitalista apesar de sua exclusão. Com isso, expôs o exército de reserva a disciplina de mercado e assegurou que os devedores aceitassem empregos sob quaisquer condições para pagar suas dívidas. Constituinto **uma forma secundária de exploração inerente às relações de endividamento que servem para socializar e impor disciplina sobre massas de excluídos**. Assim, **os cidadãos são ensinados a ter medo e respeitar as consequências da disciplina do mercado como táticas coercitivas empregadas por bancos**, apoiadas pelo judiciário e sistema prisional. (GUIMARÃES, 2018, p.80) (grifo nosso).

Nesse sentido, consoante Nora Merlín (2017), a versão política do neoliberalismo se constrói a partir de: “realizar uma construção biopolítica baseada na apropriação e na disciplina social”, aderindo a “um dispositivo de colonização da subjetividade cujo objetivo é a produção de um novo homem”⁷. Assim, é a partir das subjetivações e valores, reproduzidos pelo sistema político vigente e pelas instituições do Estado, que se padronizam as subjetividades e os corpos. Enfim, são eles “os produtos do modelo de realização do Estado” que forjam as divisões do trabalho e, consequentemente, as relações capitalistas: seus modos e suas forças produtivas (LAZZARATO, 2017).

Outrossim, os programas responsáveis por efetivar os direitos e garantias fundamentais vêm passando por um profundo retrocesso. Ao ponto de, conforme os dados colhidos e analisados pela Auditoria Cidadã da Dívida⁸, em 2020, os investimentos do Governo Federal em saúde, educação,

⁷ “[...] *el neoliberalismo lleva a cabo una construcción biopolítica basada en la apropiación y el disciplinamiento social, un dispositivo de colonización de la subjetividad cuyo objetivo es la producción de un hombre nuevo*” (original) (MERLÍN, 2017, p. 16).

⁸ As atividades da Auditoria Cidadã da Dívida se iniciaram logo após o Plebiscito Popular da Dívida Externa, realizado no Brasil em setembro do ano 2000, que foi organizado por diversas entidades da sociedade civil brasileira, em 3.444 municípios do País.

segurança pública e assistência social somados não chegarem a 11% do PIB (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2021b). Ao mesmo tempo, houve o aumento, em larga escala, da cessão de crédito à população brasileira. De fato, essa vem sendo a principal estratégia do Governo⁹.

2. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e a Geração da Dívida Estudantil

Nesse contexto, para além do benefício do processo de “democratização do acesso ao ensino superior”, observa-se que o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) também repercutiu como um mecanismo de geração de endividamento pessoal, reproduzindo, em grande medida, a lógica da dominação colonial¹⁰.

O Fundo de Financiamento Estudantil teve origem na década de 70, na época, denominado: Programa de Crédito Educativo (também denominado de PCE ou CREDUC)¹¹. Esse programa de auxílio estudantil possibilitou que milhares de estudantes ingressassem no ensino superior privado, por intermédio da oferta e contratação de empréstimos estudantis

A Auditoria Cidadã da Dívida é uma entidade aberta à participação de todas as entidades e cidadãos preocupados com o agravamento dos problemas nacionais, dentre os quais o endividamento público exerce papel preponderante.” (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2021a); disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/quem-somos/>>, acessado em 20/10/2021.

⁹ Segundo estudo da Federação do Comércio de Bens e Serviços e Turismo de São Paulo (Fecomercio SP), em 2021, somente o pagamento dos juros de dívida comprometeu 11,79% da renda das famílias, isso significa 6% do PIB semestral.

¹⁰ “A colonialidade é um fenômeno histórico muito mais complexo que se estende até nosso presente, e que se refere a um padrão de poder que opera através da naturalização de hierarquias territoriais, raciais, culturais e epistêmicas que possibilitam a reprodução de relações de dominação; este padrão de poder não só garante a exploração pelo capital de alguns seres humanos por outros em escala mundial, como também a subalternização e obliteração dos conhecimentos, experiências e formas de vida daquelas pessoas que são assim dominadas e exploradas” (GROSFOGUEL, 2006, p. 27).

¹¹ No período do chamado “Milagre Econômico” da década de 1970, houve um “momento de reversão do ciclo expansivo do ensino superior privado, o Programa de Crédito Educativo surgiu como tentativa para recuperar parcela da demanda que não teria condições financeiras de frequentar uma Faculdade. Embora com fôlego curto, face à crise econômica dos anos 80, este permitiu ainda a redução nas taxas de inadimplência e desistência do alunado participante. Este instrumento indireto contribuiu para a sobrevivência da instituição privada, no período de retração da demanda, através da garantia do repasse antecipado do valor das anuidades” (CARVALHO, 2002, p. 145 *Apud* QUEIROZ, 2018, p. 25).

que garantiriam a quitação das anuidades universitárias e a cobertura de despesas de custo de vida dos estudantes do ensino público ou particular.

No entanto, a crise econômica dessa época¹² afetou o crescimento econômico brasileiro e a demanda por profissionais no mercado de trabalho. Assim, diante de uma alta taxa de inadimplência e da falta de recursos disponíveis e destinados a esse fim, o Programa de Crédito Educativo acabou por perder seu potencial de autofinanciamento, tornando-se um programa extremamente oneroso para o Ministério da Educação. Por conta disso, o CREDUC entrou em crise em 1991, o que levou ao encerramento de suas atividades em 1999. Apesar desse desfecho, ressalta-se que o Programa de Crédito Educativo, via banco de fomento, Caixa Econômica Federal, é importante antecedente histórico e um relevante mecanismo de acesso à educação superior (KLEIN, 1992).

Diante disso, e com o mesmo argumento que baseou a concepção do Programa de Crédito Estudantil, surgiu, em 1999, o Fundo de Financiamento Estudantil (também conhecido como FIES). O programa foi instituído pela Medida Provisória N° 1.827 com o intuito de se tornar uma “política pública concebida para proporcionar o acesso ao ensino superior por parte de estudantes que de outra forma, sem auxílio do Estado, não teriam como ingressar e se manter em instituições de ensino privadas” (QUEIROZ, 2018, p. 26).

Dessa maneira, o FIES teve como objetivo a democratização do ensino superior, ou seja, tratava-se de um instrumento que viabilizava a formação profissional, mediante a contrapartida de empréstimo educacional junto às instituições privadas. Após algumas alterações legislativas, ao longo dos anos, o programa consolidou-se em 2018, sendo denominado de “Novo FIES”, apresentando-se como

[...] um modelo de financiamento estudantil moderno, que divide o programa em diferentes modalidades, possibilitando juros zero a quem mais precisa e uma escala de financiamentos que varia conforme a renda familiar do candidato. O novo FIES traz melhorias na gestão do fundo, dando sustentabilidade financeira ao programa a fim de garantir a susten-

¹² “Durante o triênio 1981-1983 o Brasil passou por uma crise econômica sem precedentes, resultante da opção recessiva adotada pelo governo para combater os desequilíbrios externos. O Produto Interno Bruto (PIB) recuou 3,8% entre 1980 e 1983, ao mesmo tempo que o PIB per capita apresentava uma queda de 10,6%. A indústria foi o setor mais atingido, com uma redução de 11,4% no nível de produção. Como consequência da recessão, o mercado de trabalho enfrentou enormes dificuldades” (SABÓIA, 1986, p. 82).

tabilidade do programa e viabilizar um acesso mais amplo ao ensino superior (FIES, 2021).

Em síntese, o Fundo de Financiamento Estudantil era dividido em algumas fases durante a sua operacionalização. Primeiramente, ocorre a seleção dos alunos que serão financiados e a formalização dos contratos. Vale ressaltar que, semestralmente, os estudantes deveriam renovar esses contratos através da realização dos seus aditamentos, adequando-os às condições econômicas do momento. Já a segunda fase, corresponde ao período de utilização do financiamento durante o Curso de Graduação.

Por fim, após a conclusão do Curso, adentra-se no período de carência, momento em que, apesar do encerramento do Curso, as parcelas dos encargos educacionais financiados pelo FIES¹³ ainda não seriam exigíveis, isto é, não seriam passíveis de cobrança, o que quer dizer que ainda não precisariam ser quitadas em um determinado prazo. Com o início do período de amortização, inicia a fase de pagamento das parcelas mensais devidas, com a correção da dívida aos padrões de juros vigentes¹⁴.

¹³ O art. 48, §3º da Portaria nº 209, de 7 de março de 2018, considera o encargo educacional como sendo uma “parcela mensal da semestralidade ou anuidade escolar cobrada pela IES do estudante no âmbito do Fies”.

¹⁴ Como previsto no art. 105, § 2º, da Portaria nº 209, de 7 de março de 2018, “a multa por atraso no pagamento será de 2% (dois por cento) e os juros de mora à razão de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) ao mês”.

Acerca da evolução histórica dessas particularidades da operacionalização do FIES, sintetiza-se e evidencia-se a seguinte tabela:

		1999-2009	2010-2014	2015-2017
Condições de pagamento	Taxas de Juros	Até 2006: 9% De 2006 a 2009: 3,5% a 6,5% De 2009 a 2010: 3,5%	3,4 a.a	6,5 a.a
	Carência	Até 2007: não havia carência, o estudante começava a pagar no mês seguinte ao encerramento do contrato 2007-2009: meses a partir do mês subsequente à conclusão do curso	18 meses a partir do mês subsequente à conclusão do curso	18 meses a partir do mês subsequente à conclusão do curso
	Prazo de amortização do contrato	Até 2010: 2 vezes a duração do curso	3 vezes a duração do curso + 12 meses	3 vezes a duração do curso

Crítérios de elegibilidade	Renda familiar	Não havia menção	Até 20 salários mínimos	2015: 2,5 salários mínimos <i>per capita</i> 2016: 3 salários mínimos <i>per capita</i>
	Nota Enem	Não havia menção	Ter realizado o Enem do ano anterior	Nota mínima de 450 pontos na média do Enem a nota diferente de zero na redação
	Nota SINAES	Não havia menção	Conceito de qualidade 3	Prioritariamente IES com conceitos de qualidade 5

Fonte: RESENDE, Manoela. **Crédito educativo: uma análise comparada sobre focalização e sustentabilidade financeira em programas de financiamento estudantil no Brasil, Estados Unidos e Austrália.** Master's in public policy, Brasília: Ipea, 2018. pp.42.

Esse processo de contratação de dívidas combinado aos índices de recessão econômica do país¹⁵ acabaram por impulsionar altas taxas de inadimplimento. De acordo com os dados de 2021, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), “a taxa de inadimplência do Fun-

¹⁵ “O desemprego segue em alta, com taxa de 14,6% no trimestre encerrado em maio, segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que corresponde a um contingente de 14,8 milhões de desempregados” (REDAÇÃO G1, 2021). “O PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro registrou variação negativa de 0,1% no terceiro trimestre, em relação ao trimestre anterior, segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Após queda de 0,4% no segundo trimestre (dado revisado, ante recuo de 0,1% divulgado anteriormente), o consenso dos analistas é de que a economia brasileira está estagnada e que não há perspectiva de melhora no quarto trimestre do ano, quando é esperado novo resultado próximo de zero para o PIB na comparação trimestral. A perda de renda da população, com a inflação acima dos 10% no acumulado de 12 meses, e uma retomada do emprego puxada pela informalidade têm inibido o consumo” (BBC BRASIL, 2021)

do de Financiamento Estudantil (Fies) vem subindo no Brasil. Em junho deste ano [2021], de 1.996.082 contratos já na fase de pagamento da dívida, 1.040.484 (52,1% do total) tinham atraso de mais de 90 dias nas prestações” (REDAÇÃO JORNAL HOJE, 2021). Essa impontualidade explicita um caráter peculiar dessa espécie de dívida privada, que desde cedo, já compromete as economias pessoais e familiares dos jovens profissionais¹⁶, mesmo antes de seu primeiro contrato de trabalho.

3. A Problemática do Endividamento Privado e os Aspectos da Colonialidade

O endividamento público brasileiro tem servido historicamente como uma ferramenta de alinhamento do país às exigências neoliberais dos agentes financeiros, públicos ou privados. De fato, o processo de endividamento acaba por impulsionar o compromisso e a obrigação de seguir quase que quaisquer condições impostas pelos financiadores (HINKELAMMERT, 2014).

Nesse contexto, o transendividamento é visto como uma ferramenta de subjugação e de dominação econômica dos estudantes, que, tendo sido vinculados aos contratos de empréstimo passam a se obrigar indefinidamente à sua quitação.

[...] o Fies cria na **população a naturalização da ideia de que o estudante precisa ser financiado para estudar** no Ensino Superior, uma orientação que vem do Banco Mundial. Se sustenta uma tese de que **quem tem que financiar esta etapa da educação é a família**, ou seja, o benefício é levado para o campo individual. Quando na verdade é o

¹⁶ A BBC evidenciou o impacto alarmante do endividamento privado por conta do Fundo de Financiamento Estudantil na vida e no futuro de milhares de brasileiros, através do exemplo da Michele, que cursou Administração por meio do FIES de forma integral: “o pesadelo [...] teve início há quatro anos, quando começou a ser cobrada para pagar as mensalidades do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Até hoje, Michele não pagou uma parcela sequer, pois argumenta que não teve condições financeiras para isso. Após se formar, ela não conseguiu trabalho na área em que se formou. Por não ter pagado o financiamento, as parcelas acumularam, e o nome de Michele foi negativado. Casos como o dela não são difíceis de encontrar entre pessoas que concluíram o ensino superior por meio do Fies. A situação se tornou ainda mais grave em meio à crise causada pela pandemia de Covid-19. Em julho do ano passado, o Fies teve o maior percentual de inadimplência da história: 54.3% dos contratos não foram pagos naquele mês, segundo o Ministério da Educação (MEC), responsável pelo programa. Atualmente há cerca de 1 milhão de inadimplentes com o financiamento, conforme a pasta — pessoas que estão com mais de 90 dias de atraso no pagamento das parcelas” (REDAÇÃO G1, 2021).

contrário. Um país que quer se desenvolver precisa investir em um quadro altamente qualificado no nível superior para a graduação (BASILIO, 2019). (grifo nosso)

No sistema capitalista e neoliberal, o processo de endividamento privado da população acaba por condicioná-la à reprodução de um mesmo modo de viver: a recorrente assinatura de contrato de empréstimo, com juros a longo prazo. Isso ocorre, porque o capitalismo financeiro global não se apropria apenas do Estado, mas também do próprio sistema de “tomada de decisões” da população, articulando estratégias de dominação e de controle social coloniais que tendem a reproduzir uma “narrativa da inevitabilidade do processo” de aquisição de dívidas para se conquistar finalidades sucessivos (MERLÍN, 2017).

Nesse sentido, o FIES não possui somente um impacto direto na vida dos seus financiados, mas também promove um apagamento e um deslocamento da discussão em relação ao que deveria estar em evidência: o fato de que se substitui o investimento no ensino público por um processo de “financeirização da educação”, em que se transforma a “educação em mercadoria por conglomerados financeiros¹⁷ que têm o lucro como objetivo final” (BASILIO, 2019). Dessa maneira, sabota-se, inclusive, o próprio sistema de ensino público brasileiro, que continua sofrendo cortes nos seus investimentos estruturais e da verba destinada à pesquisa¹⁸.

Esse processo de apagamento e de construção de narrativas, se dá com a “construção biopolítica baseada na apropriação e na disciplina social”, adotando “um dispositivo de colonização da subjetividade cujo objetivo é a produção de um novo homem”¹⁹. Em outras palavras, o sistema capitalista destrói as subjetividades “para torná-las ‘disponíveis’ à exploração” (LAZZARATO, 2017).

¹⁷ “Um conglomerado financeiro é um grupo de grandes empresas, geralmente multinacionais, que se juntam. [...] No caso do mercado financeiro, as empresas do segmento acabam se juntando para formar organizações ainda mais fortes e dominantes. Em um cenário globalizado e competitivo, como temos atualmente, essa é uma dinâmica importante e configura-se em grande vantagem competitiva para os negócios envolvidos no processo” (EQUIPE MAIS RETORNO, 2020).

¹⁸ “[...] o corte de investimentos em pesquisa, educação e inovação é realidade pelo menos desde 2015, mas este ano a situação piorou exponencialmente: 30% dos recursos foram bloqueados pelo Governo Federal e o montante ficou em cerca de 52 bilhões, a menor cifra em valores corrigidos pela inflação desde 2008” (REDAÇÃO ECODEBATE, 2021).

¹⁹ “[...] *lleva a cabo una construcción biopolítica basada en la apropiación y el disciplinamiento social, un dispositivo de colonización de la subjetividad cuyo objetivo es la producción de un hombre nuevo*” (original) (MERLÍN, 2017, p. 16).

Diante disso, compreende-se que o processo de endividamento é, ao mesmo tempo, manifestação da “colonialidade do saber, do poder e do ser” (DUSSEL, 1993)²⁰, na medida em que se dominam os “corpos”, através do contrato de dívida e da imobilização econômica eterna, e as “mentes”, ao naturalizar a necessidade de endividamento para alcançar objetivos de formação e condição profissional²¹. Nesse sentido, o endividamento privado, enquanto aparato institucional colonial, tem sido utilizado para permitir a perpetuação da condição de opressão.

Considerações Finais

A nova fase do modelo econômico capitalista é caracterizada pela reorganização das funções e dimensões do Estado em conformidade com o processo de acumulação financeira. No capitalismo financeiro, as condições de empréstimos públicos e privados são definidas pelo chamado “neoliberalismo embutido”.

No *Debtfare State* é possível observar a presença da “colonialidade do poder, do saber e do ser” articuladas e associadas sob uma variação que constrói e conforma um imaginário social sobre as vantagens da “democratização do crédito” pessoal privado, em detrimento do financiamento público.

Nesse sentido, o contrato de empréstimo estudantil, a exemplo do Fundo de Financiamento Educacional-FIES-, é, para além de uma fonte de compromisso de quitação financeira pessoal e familiar, uma manobra

²⁰ Primeiramente, “colonialidade do saber” refere-se à epistemologia e à geopolítica pela qual o conhecimento é gerado. Nesse processo, o *locus* do enunciador é ocultado. Assim, reproduz-se a manutenção da dominação através de um apagamento e uma falsa universalização do conhecimento produzido. Por outro lado, a “colonialidade do poder” pode ser determinada como a “imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular do referido padrão de poder e opera em cada um dos planos, meios e dimensões, materiais e subjetivos, da existência social cotidiana e da escala societal” (QUIJANO, 2009, p. 73). Por fim, a expressão “colonialidade do ser” denomina o processo em que os sujeitos se tornam impossibilitados de pensar em um modo de vida alternativo à realidade imposta (DUSSEL, 1993).

²¹ Essa construção narrativa é oriunda de uma ressemantização realizada através do próprio discurso. De fato, “essas memórias sociais são constituintes da Memória Discursiva e são fruto dos Aparelhos Ideológicos de Estado, juntamente com o intradiscurso, são formadas pela atualidade do discurso e pelas suas relações com o presente. [...] A repetição dos discursos fortalece a sua presença, porém, outra possibilidade encontra-se na memória fragmentada, que busca a construção do discurso pelo apagamento” (CAMARGO, 2019, p. 11-12).

discursiva, que apaga e desloca o sentido do “ensino público gratuito” pela “financeirização da educação” ou pela “educação como mercadoria”.

O denominado “transendividamento” funciona como uma construção narrativa individual, em que a biopolítica é usada como mecanismo de apropriação e disciplinamento, isto é, como dispositivo de “colonização da subjetividade” para a “produção de um novo homem”. Em outras palavras, o sistema capitalista destrói as subjetividades “para torná-las ‘disponíveis’ à exploração por dívida”.

Referências Bibliográficas

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020**. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/>>. Acesso em: 20/out/2021.

Quem somos? Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 20/out/2021.

BASILIO, Ana Luiza. Fies: ruim para a educação pública, bom para a educação privada. *In: Carta Capital*. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/educacao/fies-ruim-para-a-educacao-publica-bom-para-a-educacao-privada/>>. Acesso em: 14/out/2021.

BBC BRASIL, 2021. **PIB recua 0,1% no 3º tri e Brasil entra em ‘recessão técnica’**. E agora? Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59499707>. Acesso em 06/nov/2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 209, de 7 de março de 2018**. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/5744626/do1-2018-03-08-portaria-n-209-de-7-de-marco-de-2018-5744622. Acesso em 05/nov/2021.

CAMARGO, Cássio Michel dos Santos. Memória discursiva e a Análise do Discurso na perspectiva pecheuxtiana e sua relação com a memória social. *In: Revista Saber Humano*, v. 9, n. 14, p. 167-181 jan./jun. 2019.

CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizada: conteúdo, alcance e interrogações. *In: Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002.

DE ARAUJO, Leonardo et al. Capitalismo Contemporâneo, desigualdades sociais e a crise de 2008. In: **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 1 n.1, 2013, p. 51-64.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**: por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo? São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro**. Trad. Jaime Clasen. Petrópolis RJ: Vozes, 1993.

EQUIPE MAIS RETORNO. Termos Conglomerado Financeiro. In: **Mais Retorno**. Disponível em: <<https://maisretorno.com/portal/termos/c/conglomerado-financeiro>>. Acesso em: 05/nov/ 2021.

FIES. **Novo FIES**. 2021. Disponível em: <<http://portalfies.mec.gov.br/index.php#cronograma>>. Acesso em: 19/out/2021.

GOUVÊA, Marina Machado M. Marx e o Marxismo 2011: teoria e prática. **Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e o Marxismo**. Rio de Janeiro, 2011. p.1-30. Disponível em: <<http://www.niepmarx.blog.br/MManteriores/MM2011/TrabalhosPDF/AMC53F.pdf>> Acesso em: 05/mar/2021.

GROSFUGUEL, Ramón. *La Descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global*. In: **Revista Tabula Rasa**. Bogotá, n. 4, jan-jun, 2006, p. 17-48.

GUIMARÃES, Rodrigo Gameiro. **As transformações do mercado do ensino superior e o endividamento estudantil no Brasil**: uma produção do Estado neoliberal. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração. Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre: 2018. pp.24-133/ 224-314.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo, Edições Loyola, 2005, p.9-75.

HINKELAMMERT, Franz. **Mercado versus direitos humanos**. São Paulo: Paulus, 2014.

KLEIN, Lúcia. **Política e Políticas de Ensino Superior no Brasil**: 1970-1990. Documento de Trabalho, São Paulo, NUPES, n. 2/92. Disponível

em: <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9202.pdf>>. Acesso em: 19/out/2021

LAZZARATO, Maurizio. **O governo do homem endividado**. São Paulo: Editora n-1 edições, 2017.

MERLÍN, Nora. **Colonización de la subjetividad: Los medios masivos em la época del biomercado**. Buenos Aires: Letra Viva, 2017.

PARMAIS. **Entenda o que são títulos privados e saiba como investir**, 2020. Disponível em: <https://www.parmais.com.br/blog/entenda-o-que-sao-titulos-privados-e-saiba-como-investir/#:~:text=Nesse%20sentido%2C%20%C3%A9%20um%20t%C3%ADtulo,de%20Pre%C3%A7os%20ao%20Consumidor%20Amplio>. Acesso em: 05/nov/2021.

QUEIROZ, Jacqueline Clara. **Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) – 2010 a 2015: mecanismo de financiamento da democratização do acesso e permanência na educação superior privada**. Dissertação de Mestrado. Programa de pós-graduação em Educação da Universidade de Brasília. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/32252>>. Acesso em: 19/out/2021.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SOUZA SANTOS, Boaventura; MENESES, Maria Paula (org). **Epistemologias do sul**. Coimbra: Edições Almedina, 2009, p.73-119.

REDAÇÃO ECODEBATE. **Corte de verbas para pesquisa e ciências ameaça a continuidade de projetos no Brasil**. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2021/07/13/corte-de-verbas-para-pesquisa-e-ciencias-ameaca-a-continuidade-de-projetos-no-brasil/>>. Acesso em: 20/out/2021.

REDAÇÃO G1. **‘Me formar virou um pesadelo’: os brasileiros endividados com o FIES**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/08/24/me-formar-virou-um-pesadelo-os-brasileiros-endividados-com-o-fies.ghtml>>. Acesso em: 19/out/2021.

REDAÇÃO JORNAL HOJE. **Saldo de inadimplência do Fies subiu de R\$ 2,5 bi para R\$ 6,6 bi em dois anos**. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/09/17/mais-de-1-milhao-de-formados-estao-ha-mais-de-3-meses-sem-pagar-o-fies.ghtml>. Acesso em 05/ nov/2021.

RESENDE, Manoela Vilela Araújo. **Crédito Educativo**: uma análise comparada sobre focalização e sustentabilidade financeira em programas de financiamento estudantil no Brasil, Estados Unidos e Austrália. Dissertação de Mestrado. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/manoela_vilela_araujo_resende.pdf>. Acesso em: 19/out/2021.

ROBERTS, Adrienne; SOEDERBERG, Susanne. *Politicizing Debt and Denaturalizing the “New Normal”*, **Revue Critical Sociology**, v. 40, n. 5, 2014.

SABÓIA, João L. M. Transformações no mercado de trabalho no Brasil durante a crise: 1980-1983. In: **Revista de Economia Política**, Vol. 6, n° 3, julho-setembro/1986. Disponível em: <<https://centrodeeeconomiapolitica.org.br/repojs/index.php/journal/article/view/1810/1796>>. Acesso em: 05/nov/2021.

**A financeirização das políticas habitacionais e os desafios para o
acesso à moradia**

*The financialization of housing policies and the challenges for housing
access*

Alice Cysneiros Bezerra Carvalho Oliveira¹

¹ Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (FDR/UFPE). Mestranda na linha de pesquisa Transformações do Direito Privado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco (PPGD/UFPE). Advogada e sócia do escritório Amarante e Valença Advogados.

Resumo: A preferência por políticas habitacionais centradas no mercado financeiro traz inúmeros desafios para o acesso à moradia, sobretudo por excluir do seu escopo a camada da população que não é capaz de arcar com as parcelas de um financiamento habitacional. A situação não é mais amena para aqueles que conseguem acesso ao financiamento, mas continuam sujeitos a um arsenal de instrumentos jurídicos utilizados para a cobrança em caso de inadimplemento. Partindo dessa perspectiva, o artigo apresenta os principais programas instituídos por governos brasileiros para garantir o direito à moradia e as suas insuficiências no enfrentamento ao déficit habitacional.

Palavras-chave: Direito à moradia. Financiamento habitacional. Superendividamento.

Abstract: The preference for housing policies centered on the financial market brings several challenges for access to housing, mainly because it excludes part of the population that can't afford to pay for housing loans. The situation is not better for those who have access to the loans, but remain subject to an arsenal of legal instruments used to charge them in case of failure to perform. Based on this perspective, the article presents the main programs established by Brazilian governments to guarantee the right to housing and its inadequacies in resolving the housing deficit.

Keywords: Right to housing. Housing financing. Over-indebtedness.

Introdução

A habitação é um bem com valor elevado, o que costuma fazer com que a sua aquisição esteja vinculada a esquemas de financiamentos de longo prazo. Essa especificidade econômica tende a motivar a intervenção governamental no mercado financeiro para facilitar a obtenção do crédito habitacional, propiciando a aquisição da moradia em longas e sucessivas parcelas. No Brasil, essa lógica foi cristalizada no Sistema Financeiro de Habitação (SFH), seguido pelo Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Os principais programas federais destinados a promover o acesso à moradia, entretanto, não lograram êxito em enfrentar o déficit habitacional brasileiro, concentrado nas classes mais baixas da população e com tendência de agravamento, segundo o levantamento mais recente da Fundação João Pinheiro (FJP). Em que pese a importância do financiamento habitacional para o acesso à moradia, a própria lógica na qual se funda é excludente para com as faixas de renda onde está o gargalo do problema habitacional. Quando o salário não comporta as prestações do financiamento, a população trabalhadora é obrigada a edificar por conta própria a sua habitação.

Mesmo aqueles que conseguem acessar o crédito habitacional enfrentam desafios para a concretização do sonho da casa própria. A longa

duração do contrato de financiamento acaba por sujeitar o mutuário a flutuações econômicas e situações adversas (como o desemprego) que podem acarretar o inadimplemento. Deixando de pagar as parcelas, surge contra o mutuário um arsenal de instrumentos jurídicos destinados à cobrança da dívida. Nessas situações, não raras vezes, o mutuário é colocado em posição de extrema vulnerabilidade e acaba perdendo o imóvel financiado, além dos investimentos realizados durante anos para a quitação do financiamento.

O presente artigo tem como objetivo refletir sobre os desafios ao acesso à moradia em razão da preferência por políticas habitacionais centradas no mercado financeiro. Em primeiro lugar, será abordado o acesso à propriedade como mecanismo de reconhecimento jurídico e social do sujeito. Em sequência, serão apresentadas as principais políticas públicas adotadas no âmbito federal para o enfrentamento da questão habitacional. Ato contínuo, será introduzido o problema do inadimplemento, além dos mecanismos disponíveis ao credor para reaver o crédito habitacional. Por fim, serão avaliadas as perspectivas trazidas com a lei do superendividamento.

1. Direito (de) propriedade e direito (à) propriedade

No ordenamento jurídico brasileiro, a propriedade é tutelada como direito fundamental, estando assegurada a sua inviolabilidade. Apesar disso, a norma constitucional que garante o direito de propriedade é topograficamente seguida por um condicionamento à sua função social. Primeiro, afirma-se que *é garantido o direito à propriedade*, logo em seguida que *a propriedade atenderá a sua função social*. O modelo desenhado pelo constituinte brasileiro traduz então o maior desafio do regime proprietário: acomodar as tensões entre a sua faceta social e individual.

Em sua faceta individual, a propriedade é protegida contra intervenções indevidas de terceiros, inclusive do Estado. Em sua faceta social, a propriedade é reconhecida como um bem jurídico capaz de garantir a própria subsistência humana, fazendo-se fundamental arquitetar no sistema jurídico medidas para a democratização do seu acesso. É que o ser humano precisa *ter bens*, ou pelo menos *ter acesso a bens*, para que possa desenvolver a sua própria personalidade. Não é difícil justificar essa afirmação. O acesso à terra, ao arado e à semente permitem o plantio. O plantio permite a produção do alimento. E o alimento permite a sobrevivência humana. No regime de acumulação capitalista, há o agravamento dessa

tensão, opondo aqueles que detém patrimônio a ser protegido pelo sistema jurídico e aqueles excluídos do regime de acumulação.

PENTEADO² afirma que a estrutura desenhada pelo constituinte brasileiro no tocante à propriedade representa uma polaridade disjuntiva estabelecida entre o *direito de propriedade* e o *direito à propriedade*. No primeiro conceito, compreende-se a proteção jurídica conferida aos bens que integram previamente o acervo patrimonial do titular. Dessa ideia deriva, por exemplo, a regra constitucional de que ninguém será privado dos seus bens sem o devido processo legal. No segundo conceito, estaria inserido o *direito de ter bens*, significando o direito de o indivíduo ter garantido um patrimônio mínimo para que possa satisfazer as suas necessidades mais vitais.

Nesse segundo sentido, o *direito à propriedade* seria definido como um direito de acesso à propriedade. Sendo assim, não seria suficiente que o ordenamento jurídico tutelasse a situação daqueles que já são proprietários, sendo indispensável conferir instrumentos para assegurar aos não proprietários o acesso a bens. O autor então diferencia a propriedade-acesso da propriedade-titularidade, porque no primeiro conceito estaria compreendido um *direito de ter direitos*³. Sob essa perspectiva, o direito à propriedade, no sentido de um direito de acesso a bens, poderia ser classificado como direito personalíssimo, sendo uma premissa básica para o exercício de outros direitos, afinal, o homem precisa ao menos do pão e do teto para exprimir a sua personalidade⁴.

Na sociedade de consumo, a quase correspondência entre o *ser* e o *ter* faz com que a propriedade seja o mecanismo capaz de qualificar juridicamente o sujeito. *Consumo, logo existo* é o mantra que alimenta o sistema produtivo e, por consequência, o mercado de crédito, em um ciclo vicioso cujo endividamento é apenas a ponta do iceberg. O direito encontra no proprietário a pessoa e a pessoa no proprietário, de modo que

² PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. 1ª ed. [Ebook]. São Paulo: RT, 2014, p. 182-183.

³ Idem, p. 187.

⁴ Apesar do aparente paradoxo entre a propriedade (material) e os direitos da personalidade (imateriais), a relação entre o acesso a bens e o exercício de atributos personalíssimos do indivíduo já era observada por Savigny: “*Sin da principio noi considerammo il patrimonio come una estensione della potenza dell’individuo, e per consequenza come um attributo della su personalità*” (Tradução livre: “Desde o princípio, nós consideramos o patrimônio como uma extensão da potência do indivíduo e, por consequência, como um atributo da sua personalidade”). SAVIGNY, Friederich Karl von. **Sistema del diritto romano attuale**. Trad. Vittorio Scialoja. Torino: UTET, 1886. vol. 1, p. 378.

o sujeito de direitos é sujeito apenas na medida em que possui. Aquele que tem patrimônio, compra, vende, testa e herda, integrando o mundo jurídico e possuindo o estatuto do direito privado à sua disposição⁵. Por outro lado, como alerta CORTIANO JÚNIOR⁶ “os não proprietários (apesar de poderem, aos olhos do direito, sê-lo) são como ausentes na ordem jurídica, verdadeiros fantasmas à luz do dia”.

Se a propriedade assume papel tão relevante para o reconhecimento da existência social e jurídica do indivíduo, ainda mais fundamental se torna a propriedade imobiliária para fins de moradia. Não por acaso, o sonho da casa própria embala a noite de tantos brasileiros. Ter uma casa própria significa ter estabilidade contra flutuações de aluguel ou riscos de desalojamento. Mais do que isso, ter uma casa própria significa desenvolver relações afetivas, criar memórias e viver a privacidade em suas múltiplas esferas. Ter um endereço é ter identificação social.

Contudo, o acesso à propriedade para fins de moradia representa um verdadeiro desafio a ser enfrentado em nosso país. O levantamento mais recente da Fundação João Pinheiro (FJP) apontou que o déficit habitacional estimado para o Brasil no ano de 2019 foi de 5,8 milhões de domicílios. Esse déficit é concentrado especialmente nas famílias cuja renda domiciliar é de até três salários-mínimos. Foi constatada ainda a tendência de agravamento do déficit habitacional, tendo como principal fator o ônus excessivo com o aluguel urbano: entre 2016 e 2019, o número de casas desocupadas por conta do valor do aluguel saltou de 2,8 milhões para 3 milhões. Outro dado relevante no mesmo intervalo foi o crescimento em 4,6% ao ano em habitações precárias⁷.

Nesse momento, é importante esclarecer que o conceito de moradia não se restringe ao conceito de habitação, ou seja, não significa, pura e simplesmente, ter um abrigo com quatro paredes para proteger de intempéries. Por moradia, entende-se um local salubre, com condições mínimas

⁵ “Nesses quadrantes tudo ainda se reduz a ingressar nesse foro privilegiado do sujeito de direito: aquele que tem bens, patrimônio sob si, compra, vende, pode testar e até contrair núpcias. Para estes, o mundo do direito articulado sob as vestes da teoria do direito civil, para os demais, o limbo.” FACHIN, Luiz Edson. **Limites e possibilidades da nova teoria geral do direito civil**. Jurisprudência brasileira, Curitiba, v. 172, 1994, p. 48.

⁶ CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**: uma análise do ensino do direito de propriedade. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2002, p. 121

⁷ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021, 169 p.

para a sobrevivência, razão pela qual um dos componentes do déficit habitacional é justamente a precariedade da habitação. Além disso, a moradia deve ser adequada, dispondo de infraestrutura urbana, como transporte, saneamento básico e livre acesso aos serviços públicos.

O problema do déficit habitacional e da inadequação das moradias não se resolve apenas com a distribuição de renda ou salário. Como observa MARICATO⁸, mais salário não compra uma boa localização na cidade ou um melhor transporte coletivo, visto que o aumento salarial é rapidamente absorvido pelos custos da cidade, uma vez que também aumentam as despesas com transporte, aluguel e produtos da cesta básica. Disso decorre a necessidade de atuação do Estado na formulação de políticas públicas para o enfrentamento do problema da moradia, seja mediante a construção de habitações populares ou seja pela facilitação do crédito habitacional.

No Brasil, a principal forma escolhida para o enfrentamento da questão da moradia foi o financiamento habitacional. Abordaremos adiante as principais características dos programas de financiamento instituídos à nível federal, bem como a insuficiência do mercado financeiro para assegurar o direito à moradia adequada. Sucessivamente, abordaremos como a criação de um discurso jurídico a favor da tutela incondicional das instituições financeiras, em detrimento do devedor ou possuidor sem titulação formal, afronta a efetividade do texto constitucional.

2. Financiamento habitacional como forma de acesso à propriedade

Dos cortiços cariocas retratados por Aluísio Azevedo aos mocambos recifenses narrados por Josué de Castro, o problema da moradia vem sendo denunciado há tempos pela literatura nacional. Mas a questão habitacional foi ignorada por muito tempo pelos governos brasileiros. COGOY⁹ afirma que a insalubridade das habitações apenas chamou a atenção das autoridades públicas no início do século XX, após surtos de doenças como a varíola e a febre amarela, em razão da aglomeração de pessoas em más condições de higiene. O problema social que motivou a intervenção estatal à época, contudo, não foi a falta de habitações, mas sim a saúde pública.

⁸ MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão popular, 2015, p. 108.

⁹ COGOY, Daniel Mourgues. **As garantias específicas dos contratos de financiamento habitacional no direito brasileiro**. São Paulo: LiberArs, 2016, p. 45.

Um novo olhar sobre o problema da moradia se impôs em razão do engrossamento dos fluxos migratórios para a cidade. O aumento da densidade demográfica nas metrópoles teve por consequência a escassez de moradias, levando ao aumento no preço do aluguel e ao acirramento das tensões urbanas, o que impôs para o poder público a necessidade de intervir de forma mais energética no mercado imobiliário e assumir para si a responsabilidade pela regulamentação de temas como a locação residencial, a incorporação imobiliária e o financiamento habitacional.

A facilitação do financiamento habitacional surge nesse momento como uma importante política pública para fins de promoção do acesso à moradia. Sob a perspectiva econômica, as especificidades do bem habitação, com destaque ao seu elevado valor de aquisição¹⁰, costumam exigir a intervenção governamental para a estruturação de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais, a fim de possibilitar o adimplemento em parcelas mais amenas.

Essa tendência é observada no Brasil em 1964 através da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) com objetivo de “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda”¹¹. Uma das suas formas de atuação é disponibilizar recursos para financiamentos habitacionais em condições mais suaves. Os mutuários, tomadores de recursos, podem ser tanto pessoas jurídicas, construtoras ou incorporadoras, quanto pessoas físicas, adquirentes finais.

¹⁰ As especificidades econômicas do bem habitação são observadas por Cláudio Hamilton Matos dos Santos. Além do elevado valor, o autor destaca a habitação como uma necessidade básica do ser humano, tornando toda família demandante em potencial desse bem. Frisa ainda que a habitação responde por parcela significativa da construção civil, o que, por sua vez, responde por parcela significativa da geração de empregos e do PIB da economia. Seria essa a racionalidade econômica a justificar a intervenção governamental no mercado de habitações. In: DOS SANTOS, Cláudio Hamilton Matos. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998**. Repositório do IPEA, Brasília, 1999. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2814>. Acesso em: 06 nov. 2021.

¹¹ BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, DF, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm. Acesso em 06 nov. 2021.

Talvez o maior avanço do período tenha sido a formulação de uma pioneira e ambiciosa Política Nacional de Habitação orquestrada e gerida pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Para alavancar as metas do SFH, em pouco tempo foram regulamentadas suas principais fontes de custeio: o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A ideia seria que os recursos captados das poupanças voluntárias e compulsórias dos trabalhadores fossem emprestados aos mutuários e devolvidos em parcelas mensais acrescidas de juros, gerando recursos permanentes ao financiamento habitacional¹².

Como princípio basilar do sistema, havia uma relação de proporcionalidade entre o valor da prestação e o salário do mutuário. Essa arquitetura financeira que surgiu como coração do sistema veio a ser, contudo, a razão para o seu declínio. Enquanto o aumento das prestações era atrelado ao aumento do salário-mínimo, o saldo devedor era atualizado pelos critérios utilizados para atualizar o FGTS e a poupança. Com efeito, ao final do contrato, era frequente o mutuário se deparar com um saldo residual. Além disso, o crescimento da inflação diminuiu a capacidade de pagamento dos mutuários, fazendo eclodir o número de inadimplentes e ações revisionais¹³.

Apesar disso, a principal falha do Sistema Financeiro de Habitação não foram os erros em sua arquitetura financeira, mas sim a sua inaptidão para solucionar o problema do acesso à moradia para as menores faixas de renda. Durante 1964 e 1986, apenas 231.963 financiamentos foram concedidos às faixas de renda de 1 a 3 salários-mínimos. Em oposição, foram concedidos 1.119.550 financiamentos para faixas de renda com mais de 10

¹² DOS SANTOS, op cit, p. 12.

¹³ José Pereira Gonçalves aponta que entre 1980 e 1996 o percentual de mutuários inadimplentes dentro do Sistema Financeiro de Habitação saltou de 26,1% para 52,8%. Destaca ainda que nesse período era muito comum ocorrer a dação em pagamento, com os adquirentes enviando as chaves dos apartamentos aos agentes financeiros, tendo em vista que o saldo devedor costumava superar o valor de mercado das unidades financiadas. In: GONÇALVES, José Pereira. **Acesso ao financiamento para a moradia pelos extratos de média e baixa renda**: a experiência recente. CEPAL, 1997. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5259>. Acesso 06 nov. 2021.

salários-mínimos¹⁴. Em termos percentuais, os financiamentos para as faixas de renda de 1 a 3 salários-mínimos representariam apenas 20% dos financiamentos concedidos para as faixas com mais de 10 salários-mínimos.

Entre a extinção do Banco Nacional de Habitação e a criação do Ministério das Cidades em 2003, o problema habitacional foi fracionado entre os órgãos da estrutura administrativa do governo federal. Durante esse período, foi criado o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), cujo modelo tinha como eixo central a captação de recursos no mercado de capitais, por meio de instrumentos financeiros como as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI) e Letras de Crédito Imobiliário (LCI). Nesse novo sistema, não havia limitações quanto ao financiamento, taxas de juros ou valor do imóvel, visto que as operações seriam “livremente pactuadas pelas partes”¹⁵.

A criação do SFI ocorreu fundada em um discurso de insuficiência do SFH para resolver o problema da moradia. Surge a crença de que o mercado seria a saída para o setor habitacional. Sob essa ótica, com feição liberal, o governo deveria flexibilizar as regras aplicáveis ao crédito habitacional para atrair a confiança dos investidores. Com pouco tempo, ficaria claro que o SFI não cumpriria esse papel. Muito pelo contrário, as faixas de renda mais baixas ficaram excluídas do seu escopo e a margem de liberdade para pactuação das condições do financiamento resultou em taxas de juros mais elevadas, tornando mais atrativa, quando possível, a escolha pelo SFH¹⁶.

O programa de financiamento habitacional que chegou mais próximo de contemplar as camadas mais baixas da população foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Porém, apesar do grande volume de subsídios governamentais concedidos para facilitar o acesso à casa própria

¹⁴ ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. Tese (Doutorado em Habitat). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2009, p 64. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br.php>. Acesso em 23 nov. 2021.

¹⁵ BRASIL. **Lei n.º 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9514.htm. Acesso em 06 nov. 2021

¹⁶ “Em seus nove anos de existência, o maior êxito do SFI está associado ao financiamento de edificações comerciais. Na área habitacional, o sistema não logrou expressivos avanços”. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **O Crédito Imobiliário no Brasil: Caracterização e Desafios**. São Paulo: FGV-Projetos, 2007, p. 10.

por famílias de baixa renda¹⁷, o próprio governo federal admite ser pouco crível que o programa tenha sido efetivo no combate ao déficit habitacional¹⁸, o que parece ser corroborado pela tendência de agravamento no déficit habitacional observada pela Fundação João Pinheiro.

Os programas habitacionais desenhados pelo governo federal, centrados na facilitação ao crédito como ferramenta de acesso à propriedade imobiliária, embora possam ter resultado, quantitativamente, na produção de milhares de unidades habitacionais, movimentando o setor da construção civil, não parecem ter atingido o núcleo do problema habitacional brasileiro. Os requisitos necessários ao crédito dificilmente são atingidos por classes menos favorecidas, onde se concentra o maior volume do déficit, visto que, nesses casos, a renda familiar costuma estar integralmente comprometida com necessidades imediatas, como alimento e serviços básicos.

Para aqueles que não atendem ao perfil de crédito idealizado pelo setor financeiro (seja porque estão desempregados, seja porque não possuem salário fixo ou seja porque o salário não comporta as prestações mensais), sobra apenas a alternativa de empreender por conta própria a construção das suas unidades habitacionais, em zonas irregulares e desvalorizadas pelo capital urbano, distantes do centro e mal servidas em infraestrutura, muitas vezes caracterizadas como áreas de preservação permanente, sujeitas a riscos ambientais, cuja existência do gravame com o poder público afasta a especulação imobiliária, como encostas de morros e regiões alagáveis.

Se os recursos para a produção de novas unidades habitacionais são escassos, é preciso refletir sobre uma forma mais eficiente de alocação. Não se questiona a importância do crédito habitacional, mas a sua insuficiência para resolver o déficit habitacional brasileiro, concentrado majoritariamente nas menores faixas de renda. Para essa parcela da população, a

¹⁷ Observa Ermínia Maricato que “pela primeira vez na história do Brasil, o governo federal reservou subsídios em volume significativo para que as camadas de baixa renda não ficasse de fora da produção habitacional”. MARICATO, op cit, p. 39.

¹⁸ “O déficit habitacional quantitativo está estagnado desde 2015 perto de 6 milhões de domicílios. Acredita-se que o PMCMV tenha desempenhado um papel relevante para conter esse indicador no nível atual, porém é pouco crível que tenha sido muito eficiente nessa tarefa, uma vez que os critérios de seleção dos beneficiários não contemplam a necessidade de pertencer ao déficit.” BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, DF, dezembro 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em 22 nov. 2021.

renda mensal costuma ser insuficiente para suportar os custos necessários à própria subsistência, não havendo como depositar no contrato de financiamento as esperanças de resolver a questão habitacional. Por consequência, o problema da habitação popular acaba sendo tratado à margem das políticas estatais e a autoconstrução aparece como a *arquitetura possível*¹⁹ para a classe trabalhadora.

3. Inadimplemento, endividamento e as supergarantias do mercado imobiliário

Para aqueles que logram êxito em ingressar no mercado financeiro e obter uma carta de crédito, novos desafios surgem para a concretização do sonho da casa própria. Os contratos de financiamento habitacional são caracterizados por estabelecerem entre as partes uma relação jurídica de longa duração. Como a habitação é um bem caro, o objetivo de um financiamento é facilitar a sua compra em prestações mensais que caibam dentro do orçamento do interessado, o que faz surgir vínculos obrigacionais que não raras vezes chegam a durar mais de trinta anos.

Por essa razão, os contratos de financiamento costumam envolver uma série de riscos, considerando, especialmente, o elevado valor investido e a elasticidade do prazo para o retorno. Obviamente, nesse espaço de tempo, é comum a alteração das bases originárias que fundaram a contratação. Fatores macroeconômicos como o desemprego e a aceleração inflacionária são alguns dos exemplos que impactam na manutenção do contrato e acarretam o inadimplemento, como ocorreu nas décadas de 80 e 90 com a crise do Sistema Financeiro de Habitação.

Para reduzir o risco da inadimplência, as instituições financeiras costumam exigir dos mutuários garantias de que os valores emprestados serão devolvidos com os acréscimos legais. Durante as primeiras décadas de vigência do SFH, a hipoteca foi a garantia legalmente disposta para resguardar os interesses dos agentes financeiros. Posteriormente, viria a

¹⁹ Termo cunhado por Ermínia Maricato: “A importância quantitativa (e qualitativa) da autoconstrução junto ao proletariado das grandes cidades dos países capitalistas dependentes mostra que os programas e políticas oficiais estatais de habitação são muito menos importantes na produção de habitação do que querem fazer crer os relatórios oficiais. É principalmente através da autoconstrução que a maioria da classe trabalhadora resolve o problema da habitação, trabalhando nos fins de semana ou nas horas de folga, contando com a ajuda de amigos ou parentes ou contando apenas com a própria força de trabalho (marido, mulher, filho)”. MARICATO, Ermínia. **Autoconstrução, a arquitetura possível**. In: MARICATO, Ermínia (org). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo. Editora Alfa-Ômega, 2ª ed., 1982, p. 72-73.

surgir a alienação fiduciária em garantia para imóveis, conferindo ainda mais segurança ao crédito habitacional.

É certo que o curso regular de um financiamento é o adimplemento. Ao obter o crédito habitacional, o mutuário assume o compromisso de pagar pontualmente as prestações mensais com vistas a obter o termo de quitação ao final do contrato. Porém, havendo o inadimplemento, o credor poderá executar a garantia real pendente sobre o bem. Apesar da existência da garantia, os riscos do negócio não são completamente eliminados, especialmente quando considerados o tempo e os recursos demandados para a execução da garantia. Por essa razão, não raras vezes, o saldo devedor acumulado ao final da execução da garantia supera o próprio valor do imóvel.

Há uma constante disputa entre os interesses das instituições financeiras e dos mutuários inadimplentes. Por um lado, há o discurso defendendo a necessidade de criação de salvaguardas jurídicas para tornar mais célere a execução das garantias do crédito habitacional, gerando uma maior segurança ao mercado e menores taxas de juros. Por outro, há o tormento enfrentado por mutuários que apenas se tornaram inadimplentes por não conseguirem suportar os encargos do financiamento, muitas vezes abusivos e pouco transparentes ao consumidor final. Esse pêndulo, contudo, costuma pender para os agentes financeiros, seja através do legislativo ou judiciário.

Sob a perspectiva legal, uma iniciativa que merece destaque é a execução extrajudicial da hipoteca prevista no Decreto-lei nº 70/66²⁰. A ideia é facultar ao credor a realização do leilão do imóvel por conta própria e sem a necessidade de intervenção de um juiz. Para que isso ocorra, o devedor deve ser notificado para purgar a mora através do cartório de títulos. Não havendo o pagamento, o credor pode leiloar o imóvel. Se o valor da venda for menor que o débito, o credor pode cobrar judicialmente o resíduo. Se for maior, o devedor haverá de receber a diferença.

Com o passar do tempo, a hipoteca começou a se mostrar insuficiente para atender aos anseios de segurança e celeridade do mercado financeiro. COGOY²¹ destaca alguns fatores que viriam a desprestigiar o instituto, dentre os quais, a ampla judicialização das questões atinentes aos financia-

²⁰ BRASIL. **Decreto-lei nº 70 de 21 de novembro de 1966**. Autoriza o funcionamento de associações de poupança e empréstimo, institui a cédula hipotecária e dá outras providências. Brasília, DF, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0070-66.htm. Acesso em 06 nov. 2021

²¹ COGOY, op cit, p. 64.

mentos habitacionais; os elevados custos para o registro; a relativização da eficácia *erga omnes* da hipoteca em favor do adquirente do imóvel; a existência de créditos com maiores privilégios, como trabalhistas e tributários; e o debate sobre a constitucionalidade da execução extrajudicial. Segundo o autor, isso teria motivado a crise da hipoteca e o seu gradual abandono.

A resposta legislativa ocorreu com a alienação fiduciária de coisa imóvel prevista na Lei nº 9.514/97. A sua característica é a transferência do imóvel ao domínio do credor (fiduciário), remanescendo a posse direta com o devedor (fiduciante). Essa transferência fica sujeita a uma condição resolutiva, porque com o pagamento da dívida a propriedade volta ao fiduciante. Mas, havendo inadimplemento, a propriedade é consolidada em nome do fiduciário, a quem compete notificar o fiduciante para purgar a mora. Não purgada, o credor irá promover dois leilões para alienar o bem. Caso frustrados, o credor fica com o imóvel e o devedor é exonerado da dívida.

Sob a perspectiva jurisdicional, uma importante discussão merece ser destacada. Como se nota, tanto a hipoteca quanto a alienação fiduciária podem ser executadas extrajudicialmente. A constitucionalidade desse procedimento provocou acirrado debate doutrinário, dividindo os clamores por maior eficiência e as vozes que apontavam a violação ao devido processo legal²². A palavra final foi dada pelo Supremo Tribunal Federal, fixando um posicionamento favorável aos bancos no tema 249: “É constitucional, pois foi devidamente recepcionado pela Constituição Federal de 1988, o procedimento de execução extrajudicial, previsto no Decreto-lei 70/66”.

Outros precedentes judiciais também parecem confirmar a tendência de construção de um discurso jurídico favorável às bandeiras de celeridade e segurança levantadas pelos agentes financeiros. O primeiro é a inaplicabilidade da teoria do adimplemento substancial aos contratos celebrados com garantia fiduciária, conforme entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça para os bens móveis (posteriormente replicado para os bens imóveis)²³. O segundo é a proibição de revisão contratual após conso-

²² Dentre as vozes contrárias, destaca-se Ada Pellegrini Grinover, que criticava o fato de ser um rito sumário, sem dilação probatória, sem possibilidade de recurso e movido pelo próprio credor. In: GRINOVER. Ada Pellegrini. **Deformalização do processo e deformalização das controvérsias**. Revista de Processo, ano 12, nº 46. abril-junho de 1987, p. 77.

²³ No ano de 2017, ao julgar o Recurso Especial 1.622.555/MG, a Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que a teoria do adimplemento

lidada a propriedade imobiliária em nome do credor fiduciário, conforme o entendimento que vem sendo adotado por alguns Tribunais brasileiros²⁴.

O discurso jurídico criado em benefício dos agentes bancários faz surgir supergarantias para o mercado habitacional. Todos os riscos do negócio são repassados para a parte mais frágil do contrato, o mutuário. O devedor inadimplente, mesmo quando paga uma parcela significativa do imóvel, se vê diante de uma corrida com obstáculos, caso não queira perder os investimentos realizados, com o sacrifício do seu direito ao contraditório e à ampla defesa. Nessa lógica voraz de mercado, sequer há o debate ou ponderação sobre as causas que levaram ao inadimplemento (como a existência de cláusulas abusivas no contrato e a falta de transparência ao consumidor).

4. Perspectivas e desafios à luz da lei do superendividamento

Os elevados índices de inadimplemento no Sistema Financeiro de Habitação confirmam a existência de uma relação umbilical entre financiamento habitacional e superendividamento. De fato, as prestações do financiamento costumam comprometer uma parcela significativa do orçamento familiar, deixando pouca ou nenhuma margem para imprevistos pessoais e variações econômicas. Em razão da longa duração dos contratos de financiamento, não é nada improvável que o mutuário perca o seu emprego, descubra uma doença grave ou contraia novas dívidas, o que pode estrangular o seu orçamento e fazer com que o sonho da casa própria vire um pesadelo.

substancial não se aplicaria aos contratos de financiamento com garantia de alienação fiduciária. Embora o caso que gerou o paradigma envolva alienação fiduciária em bem móvel, nos parece existir uma tendência de aplicação da mesma *ratio* para os bens imóveis, a exemplo da recente decisão do Ministro Marco Buzzi no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.683.673/AL.

²⁴ Nesse sentido: “Após a extinção do contrato de mútuo habitacional, pela adjudicação formalizada em execução extrajudicial, não há que se falar em discussão acerca das cláusulas contratuais, pois não possui mais o mutuário interesse processual. A parte autora tinha plena ciência da existência de gravame decorrente de um mútuo com alienação fiduciária contratado com o agente financeiro e que, em caso de inadimplemento, essa garantia seria exercida através dos meios legais. Com efeito, se a consolidação se deu de forma hígida e já se operou, descabe o pleito de revisão contratual” BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 5005695-12.2017.4.04.7207**. Relator: Desembargadora Vivian Josete Pantaleão Caminha. Órgão competente: Quarta turma. Porto Alegre, 24 de julho de 2019.

O endividamento é uma consequência da própria vida na sociedade capitalista, em que há o incentivo ao consumo desenfreado. A associação constante entre o *ser* e o *ter* faz com que o sujeito busque o mercado de consumo para fins de reconhecimento da sua própria existência jurídica e social. Para proporcionar a circulação de riquezas e a movimentação da economia, o crédito surge como instrumento central e indispensável ao fluxo de mercadorias, razão pela qual a sua concessão muitas vezes dispensa a análise da capacidade de endividamento do mutuário.

O cartão de crédito surge então como instrumento para possibilitar aos não proprietários a tão sonhada existência social e jurídica por meio do consumo. Tudo se parcela, se divide, se financia, postergando para o futuro as dívidas contraídas de imediato. Sob essa ótica, “consumo e crédito são duas faces de uma mesma moeda, vinculados que estão no sistema econômico e jurídico de países desenvolvidos e de países emergentes”²⁵. Contudo, um dia a conta chega e o endividamento bate na porta. Quando o devedor pessoa física de boa-fé se vê impossibilitado de solver suas dívidas, tem-se o que a doutrina convencionou chamar de *superendividamento*.

Durante muito tempo, algumas vozes da doutrina nacional se levantaram em defesa de um tratamento especial para os superendividados, com base nos deveres anexos de cooperação e lealdade. COSTA FILHO²⁶ chega a comparar o tratamento desigual conferido ao empresário, quando endividado, a quem socorrem as normas aplicáveis à falência e à recuperação judicial, com o endividamento das pessoas físicas não-empresárias, a quem resta suportar a insolvência. O tratamento adequado ao superendividado surge como “uma tentativa de evitar a sua exclusão do mercado de consumo, verdadeira morte civil do *homo economicus* da pós-modernidade”²⁷.

Os apelos favoráveis ao tratamento diferenciado aos superendividados foram finalmente atendidos com a edição da Lei nº 14.181/2021. A nova legislação atualizou o Código de Defesa do Consumidor, especialmente, os capítulos destinados a regulamentar a política nacional das relações de consumo e os direitos básicos do consumidor, além de incluir dois novos capítulos, um destinado à prevenção e ao tratamento do supe-

²⁵ MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 1236.

²⁶ COSTA FILHO, Venceslau Tavares. **Da necessidade de um tratamento jurídico adequado ao superendividamento no Brasil**. Revista Jurídica In-Pactum, v. 7. Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2011, p. 105

²⁷ Idem.

rendividamento, outro destinado ao fomento da mediação e conciliação, judicial e extrajudicial, em favor do consumidor superendividado.

Considerando ser o diploma consumerista aplicável às instituições financeiras²⁸, novas luzes parecem ter sido lançadas sobre o tema e podem vir a abalar as tradicionais bases em que se funda o crédito habitacional. Dentre as mudanças esperadas, há um destaque especial para o fortalecimento do direito à informação do consumidor como forma de enfrentamento às práticas abusivas de agentes financeiros, considerando que a deficiência na avaliação sobre a capacidade de endividamento do consumidor ou na informação sobre as condições do crédito pode ensejar a redução dos encargos legais, a dilação do prazo para pagamento e a indenização ao mutuário²⁹.

Conclusão

Não pretendemos com o presente artigo diminuir a relevância das políticas públicas para a facilitação do acesso ao crédito habitacional. Muito pelo contrário, o crédito é uma ferramenta indispensável no desenho de qualquer política habitacional. Entretanto, os dados apresentados fazem saltar aos olhos a insuficiência do mercado financeiro para resolver o déficit habitacional brasileiro. Se o gargalo do problema habitacional está concentrado nas menores faixas de renda e se essa parcela da população não constitui demanda prioritária no financiamento habitacional, então evidente que não é o mercado financeiro quem conseguirá efetivar o direito à moradia.

²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 297**. O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras. Diário da Justiça. Brasília, DF, p. 129, 12 mai. 2004.

²⁹ “Art. 54-D. (...) Parágrafo único. O descumprimento de qualquer dos deveres previstos no caput deste artigo e nos arts. 52 e 54-C deste Código poderá acarretar judicialmente a redução dos juros, dos encargos ou de qualquer acréscimo ao principal e a dilação do prazo de pagamento previsto no contrato original, conforme a gravidade da conduta do fornecedor e as possibilidades financeiras do consumidor, sem prejuízo de outras sanções e de indenização por perdas e danos, patrimoniais e morais, ao consumidor”. BRASIL. **Lei nº 11.181 de 01 de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14181.htm. Acesso em 23 nov. 2021.

A posição de privilégio ocupada pelos agentes financeiros não é apenas na formulação de políticas públicas, como também no discurso jurídico. Nos conflitos envolvendo interesses dos mutuários inadimplentes e instituições financeiras, a balança jurisdicional costuma pender para o lado das instituições financeiras, prestigiando um discurso que defende a necessidade de garantir a livre circulação de riquezas e atrair confiança aos investimentos no setor habitacional, mesmo que em detrimento do mutuário que utiliza do imóvel como sua moradia.

Novas luzes parecem ter sido lançadas sobre a questão do superendividamento em razão da recente atualização promovida no Código de Defesa do Consumidor. Dentre os expedientes jurídicos que prometem enfrentar o problema, está o fortalecimento do direito à informação do consumidor, o incentivo à autocomposição entre consumidor e credores para elaboração de um plano de pagamento e a criação de núcleos de conciliação e mediação de conflitos envolvendo o superendividamento. É cedo para avaliar, mas acreditamos que a legislação poderá trazer uma mudança no discurso jurídico vigente e fazer superar a cultura de apagamento dos endividados.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Decreto-lei nº 70 de 21 de novembro de 1966.** Autoriza o funcionamento de associações de poupança e empréstimo, institui a cédula hipotecária e dá outras providências. Brasília, DF, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0070-66.htm. Acesso em 06 nov. 2021

BRASIL. **Lei n.º 9.514, de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9514.htm. Acesso em 06 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.181 de 01 de julho de 2021.** Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14181.htm. Acesso em 23 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm. Acesso em 06 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa Minha Vida.** Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso 22 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 297.** O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras. Diário da Justiça. Brasília, DF, p. 129, 12 mai. 2004.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 5005695-12.2017.4.04.7207.** Relator: Desembargadora Vivian Josete Pantaleão Caminha. Órgão competente: Quarta turma. Porto Alegre, 24 de julho de 2019.

COGOY, Daniel Mourgues. **As garantias específicas dos contratos de financiamento habitacional no direito brasileiro.** São Paulo: LiberArs, 2016.

CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade.** Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2002

COSTA FILHO, Venceslau Tavares. **Da necessidade de um tratamento jurídico adequado ao superendividamento no Brasil.** Revista Jurídica In-Pactum, v. 7. Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2011.

DOS SANTOS, Cláudio Hamilton Matos. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998.** Repositório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 1999. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2814>. Acesso em: 06 de novembro de 2021.

FACHIN, Luiz Edson. **Limites e possibilidades da nova teoria geral do direito civil.** Jurisprudência brasileira, Curitiba, v. 172, 1994

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **O Crédito Imobiliário no Brasil: Caracterização e Desafios.** São Paulo: FGV-Projetos, 2007

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil: 2016-2019.** Belo Horizonte: FJP, 2021, 169 p.

GONÇALVES, José Pereira. **Acesso ao financiamento para a moradia pelos extratos de média e baixa renda: a experiência recente.** CEPAL, julho de 1997. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11362/5259>. Acesso 06 nov. 2021

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Deformalização do processo e deformalização das controvérsias.** Revista de Processo, ano 12, nº 46. abril-junho de 1987, p. 77.

MARICATO, Ermínia. **Autoconstrução, a arquitetura possível.** In: MARICATO, Ermínia (org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo. Editora Alfa-Ômega, 2ª ed., 1982.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: Expressão popular, 2015

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais.** 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas.** 1ª ed. [Ebook]. São Paulo: RT, 2014.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** 2009. Tese (Doutorado em Habitat). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2009, p 64. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br.php>. Acesso em 23 nov. 2021.

SAVIGNY, Friederich Karl von. **Sistema del diritto romano attuale.** Trad. Vittorio Scialoja. Torino: UTET, 1886. vol. 1.

**Que eles paguem por isso: uma análise sobre a tentativa de fazer com
que os apenados paguem pelo custo da tornozeleira eletrônica em
Pernambuco**

*That they pay for it: an analysis of the attempt to make convicts pay for
the cost of their anklets in Pernambuco*

Pedro Firmo¹

¹ Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Presidente da ONG AFS.

Resumo: O texto propõe traçar uma análise sobre os porquês e desdobramentos da tramitação no estado de Pernambuco de projeto de lei que propõe que pessoas encarceradas sejam as responsáveis pelo custo de seus equipamentos de monitoração eletrônica. Para se atingir essa análise, a temática do mercado do castigo e sua financeirização é investigada e os objetivos propostos quando a política do uso de tornozeleiras eletrônicas é implementada para que se possa entender a manutenção do pensamento da Lei e da Ordem presente na política criminal brasileira. Assim, indagações são feitas sobre quem são os reais beneficiários da medida, se tal política trouxe os ganhos que prometera trazer e quais são as consequências do novo desdobramento no estado de Pernambuco sobre a possibilidade de que os apenados tivessem que pagar pelos equipamentos.

Palavras-chave: financeirização, tornozeleira eletrônica, Pernambuco, vigilância, política criminal.

Abstract: The text aims to draw an analysis of the reasons and consequences of the process in the state of Pernambuco of a bill that proposes that incarcerated people are responsible for the cost of their electronic monitoring equipment. In order to achieve this analysis, the theme of the punishment market and its financialization is investigated and the objectives proposed when the policy of the use of electronic anklets is implemented so that one can understand the maintenance of the thought of Law and Order present in Brazilian criminal policy. Thus, inquiries are made about who are the real beneficiaries of the measure, whether this policy brought the gains it promised to bring and what are the consequences of the new development in the state of Pernambuco on the possibility that the inmates would have to pay for the equipment.

Keywords: financialization, electronic anklet, Pernambuco, surveillance, criminal policy.

Introdução

O trabalho propõe investigar, a partir de um olhar criminológico crítico, os Projetos de Lei (PLs) nº 394/2019 e nº 439/2019, apresentados, respectivamente, pelos deputados Gustavo Gouveia (DEM) e Delegado Erick Lessa (PP) na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, que buscavam a regulamentação do ressarcimento do preso ou apenado pela utilização dos equipamentos de rastreamento eletrônico (tornozeleira).

O trabalho propõe, primeiro, que existe uma correlação entre tais projetos e o Movimento *Law and Order* estadunidense, já que ele ainda reverbera de forma poderosa na política criminal brasileira. Assim, a tentativa de que os presos paguem pelo custo que o Estado precisa dispor para sua ressocialização atinge um novo desdobramento em Pernambuco com as propostas nos anos de 2019 e 20. que pessoas apenas paguem pelos seus próprios dispositivos de rastreamento. Deve-se, portanto, buscar as raízes dessa argumentação e o porquê ela encontra lugar no parlamento pernambucano.

Em continuação, a financeirização do mercado do castigo é analisada. Vê-se a partir de dados coletados no Departamento Penitenciário Nacional que existe um grande fluxo de capital envolvido na questão de monitoramento, entretanto, há poucos ganhos efetivos da população na temática. A vigilância foi mercantilizada, porém a liberdade não foi alcançada como prometida na tramitação da lei que introduziu o uso das tornozeleiras no Brasil.

Por último, faz-se uma análise da discussão da temática especificamente em Pernambuco e das forças que atuaram a favor e contra o projeto que terminou com seu veto total por parte do Governador do Estado de Pernambuco. Assim, pretende-se trazer à tona um importante debate sobre a financeirização do mercado como forma de política criminal de Estado, com especial foco no estado de Pernambuco.

1. *Law and Order* no Brasil Atual: as escolhas de política penal de vigilância num país de terceiro mundo

DAVIS (2018), em seu livro “Estarão as prisões obsoletas?”, traça indagações sobre o estranhamento que lhe causaria caso soubesse, desde os finais dos anos 60, que a população carcerária estadunidense aumentaria de forma exponencial e triplicaria entre o começo de seu ativismo e o ano de 2003, quando sua obra foi publicada. Nessa hipotética autoindagação, comenta que sua resposta provavelmente seria:

Por mais racista e antidemocrático que este país possa ser (...), eu não acredito que o governo norte-americano seja capaz de encarcerar tantas pessoas sem provocar uma poderosa resistência pública. Não, isso nunca vai acontecer, a não ser que este país mergulhe no fascismo (DAVIS, 2018, p. 11)

Entretanto, segundo a ONG Human Rights Watch (2020), a população carcerária estadunidense é a maior do mundo chegando à assustadora cifra de 2,2 milhões de pessoas privadas de liberdade sob sua custódia.

Em continuação, DAVIS segue seu raciocínio e revela que o Governo Reagan (1981-1989) foi um ponto nevrálgico para se entender o tamanho da população carcerária dos Estados Unidos, *in verbis*:

Nem uma única prisão foi aberta durante a segunda metade dos anos 1960, tampouco durante toda a década de 1970. Na década de 1980— ou seja, durante o mandato de Ro-

nald Reagan —, entretanto, teve início um grande projeto de construção de prisões. (...) Em menos de uma década, o número de prisões no estado dobrou. Atualmente [2003] há 33 penitenciárias, 38 campos de detenção, 16 instituições correcionais comunitárias e cinco pequenas instituições para prisioneiras mães na Califórnia. (acréscimos meus) (DAVIS, 2018, p. 11)

Esse movimento, que tem Reagan como figura de importância maior, ficou conhecido como Movimento da Lei e da Ordem (*Law and Order*), originalmente em inglês) e é caracterizado, dentre outras particularidades pela maximização do sistema prisional, endurecimento da política criminal e criação de uma figura doméstica a ser combatida assim a Guerra às Drogas é oficialmente declarada, segundo próprio Reagan.

Segundo BECKETT (1999), essa política de encarceramento em massa encontra sua base teórica no movimento criminológico de direita dos Estados Unidos e tem, dentre outras, a Teoria das Janelas Quebradas fundada por Wilson e Kelling como expoente teórico. É fácil prever que tamanha movimentação nos Estados Unidos não deixaria de ser sentida no Brasil. Segundo DUARTE e CURI (2015) há diversas manifestações do Movimento da Lei e da Ordem no sistema jurídico brasileiro. A promulgação da Lei de Crimes Hediondos (Lei 7.082/90), segundo os doutrinadores em discussão, é um bom exemplo para entender a domesticação dessa doutrina estrangeira no Brasil. Os autores chamam atenção em especial sobre a expressa vedação da progressão de regime no texto original da lei:

Já em seu art. 2.º, § 1.º, era possível perceber a clara influência da ideologia americana no texto legal, pois a primeira redação dada a tal artigo dispunha que “a pena por crime previsto neste artigo será cumprida integralmente em regime fechado”. Somente após inúmeras críticas e enfrentamento judicial é que o aludido parágrafo foi modificado com a redação dada pela Lei 11.464/2007, que passou a constar que a pena seria inicialmente em regime fechado, ou seja, podendo haver, por conseguinte, progressão de regime prisional. (DUARTE e CURI, 2015, p. 8-11.)

Ações similares irão gerar resultados também similares. Não é necessário ser um especialista em política criminal para supor que a inserção da mentalidade do direito punitivo máximo faria que o Brasil também tivesse uma população carcerária que crescesse de forma exponencial tal qual aconteceu nos EUA. Hodiernamente, segundo os dados do DEPEN

(2014) em seu Levantamento Nacional de Informações Judiciárias há aproximadamente 674.100 pessoas privadas de liberdade cumprindo pena nos regimes fechados, semiabertos e em prisão provisória, essa última modalidade representando 31,7% da população carcerária total.²

É na égide de um sistema que é, segundo relatos coletados por VARELLA (1999) em Estação Carandiru, “pior do que coração de mãe”, em referência a sempre caber mais um e onde “desemboca o esgoto da cidade”, que o monitoramento eletrônico começa a ser discutido no final dos anos 10 do século XXI como uma alternativa à superlotação carcerária no Brasil.

2. O Debate da Monitorização Telemática se Desenha como Alternativa ao mesmo tempo Humanista e Conservadora no Brasil de 2010

Com um cenário que anos depois viria ser declarado como “Estado de coisa inconstitucional”, expressão cunhada pelo Ministro do STF Marco Aurélio Mello ao julgar a ADPF 347, o sistema carcerário brasileiro precisou rever suas bases e no ano de 2010 o sistema de monitoramento eletrônico foi introduzido a partir da Lei 12.258 na Lei de Execução Penal (Lei 7.210).

Segundo CAMPELLO (2017), três anos antes da efetiva promulgação da lei começaram os primeiros estudos do monitoramento eletrônico por meio de parcerias públicas privadas no estado de São Paulo. Nesses estudos, o Tribunal de Justiça de São Paulo, empresas privadas e outros órgãos estatais realizaram suas primeiras tratativas sobre a temática. Nesse momento salutar de análise e discussão democrática, CAMPELLO (2017) conclui que umas tríades de lógicas argumentativas foram levadas ao debate público.

O primeiro deles, segundo o autor, é o argumento sob o viés humanista. O monitoramento eletrônico teria um potencial ressocializador já que ampliaria as possibilidades de vida extra-muros. O texto original do Projeto de Lei 175/2007 de autoria do Senador Magno Malta (PR/ES) explora bastante essa possibilidade já que menciona sobre a capacidade do controle telemático de promover “a melhora da inserção dos condenados, evitando-se a ruptura dos laços familiares e a perda do emprego, a luta contra a superpopulação carcerária e, além do mais, economia de recur-

² Dados disponíveis em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojYWVxYjI3MTktNDZi-Zi00YjVhLWFjN2EtMDM2NDdhZDM5NjE2IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MwYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 06.01.2021

sos”. Mais adiante, veremos que esse foi o objetivo que menos pôde ser concretizado.

O segundo argumento observado pelo autor é baseado numa política criminal vigilante e conservadora, muito baseada na política de tolerância zero, novamente em comunicação com os EUA e sua teoria das janelas quebradas e sua relação com a violência urbana que deve ser combatida como numa guerra. Assim, pessoas que uma vez estiveram no cárcere poderiam ser melhor observadas e vigiadas e novamente postas no cárcere de forma mais eficiente caso necessário fosse.

A terceira e última linha argumentativa baseou-se numa estratégia de conjugar e a aproximar as duas primeiras e, como de praxe, garantir os lucros da iniciativa privada que muito viria a se beneficiar dessa nova possibilidade do que CAMPELLO (2017) vem a chamar de “mercado do castigo”. Assim, a possibilidade de corte de gastos e reabilitação de presos como um combo “Leve 2, Pague 1” foi tracejada pelos empresários da área de vigilância e a lei foi promulgada ainda no ano de 2010.

Conclui, assim, CAMPELLO (2015)

A emergência do monitoramento eletrônico ligava-se às tendências penalógicas e criminológicas provenientes principalmente dos Estados Unidos, fazendo confluir, tal como no Brasil, paradigmas variados. Campanhas pela modernização do sistema de justiça criminal, programas de segurança pública baseados no zoneamento georreferencial do espaço urbano, projetos de controle do crime a baixos custos e a busca por mecanismos mais eficientes de reabilitação do delinquente permearam o imaginário criminológico estadunidense e suas respectivas instituições durante a segunda metade do Século XX. Conectados a um equipamento específico, todo um conjunto de enunciados e um complexo de aparelhos adjacentes se constituem. A medida inseria-se em um programa de superação da crise penitenciária que atravessava fronteiras, respondendo a exigências ecléticas. Sua aplicação deveria substituir a prisão de criminosos considerados de “baixa periculosidade”. No Brasil, a sanção da Lei Federal n. 12.258/2010 regulamentou a aplicação da medida, estabelecendo que nos casos de saída temporária no regime.(CAMPELLO,, 2015, p. 211)

Com isso, para garantir que a alternativa do uso de monitoração eletrônica encontrasse lugar na realidade, foi criado o SAC24 (Serviço de Acompanhamento de Custódia), concebido e desenvolvido pela Spacecom

Monitoramentos Ltda, em conjunto com o Instituto de Tecnologia para o Desenvolvimento (LAC-TEC) e também Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O mecanismo é formado pela interconexão entre a rede de satélites que compõem o Sistema de Posicionamento Global (GPS), uma Central de Monitoramento e uma tornazeira eletrônica.

No próximo capítulo, poderá ser observado que mais do que a criação um sistema que de alguma sorte melhor facilitaria a vida e bem-estar de pessoas que cumprem pena, surgiu, na verdade, um sistema que seguiu a lógica de mercantilização e do mercado do castigo.

3. A Financeirização do Castigo

O DEPEN em 2017 lançou o “MANUAL DE GESTÃO PARA A POLÍTICA DE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA PESSOAS” cujo objetivo da cartilha é orientar a implementação dos serviços de monitoração eletrônica de pessoas que, de forma mais recente, vem ganhando espaço nas agendas governamentais. São orientações pautadas em consistentes análises sobre o seu desenvolvimento no campo da Administração Prisional e Sistema de Justiça Criminal, firmado numa perspectiva crítica sobre a cultura do encarceramento e expansão do controle penal no Brasil.

Segundo o documento, o custo médio mensal por pessoa monitorada, com base nos dados coletados, varia de R\$167,00 a R\$660,00 nas Unidades Federativas que tinham a política implementada em 2017. A média do custo, portanto, é R \$301,25 e a mediana R\$240,95. Ressalta-se que esse custo se refere apenas ao serviço prestado pela empresa contratada, demais custos essenciais à monitoração não estão aqui analisados.

Numa rápida comparação, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (2021) em relatório realizado em conjunto com o DEPEN e a PNUD intitulado “Calculando Custos Prisionais: Panorama Nacional e Avanços Necessários”, o custo médio mensal para manter uma pessoa atrás das grades no Brasil é R\$2.146. É necessário ter em mente que o próprio relatório permeia a dificuldade de se encontrar um número exato desse custo já que muitos estados federativos, que concentram sob sua jurisdição em presídios estaduais a grande massa carcerária brasileira (apenas 549 pessoas estão em presídios federais nesse momento no Brasil, contra mais de 600.000 em estaduais segundo o DEPEN) não possuem dados exatos sobre seus custos e é difícil pela volatilidade e opacidade do sistema ter uma dimensão exata dos números.

Assim, utilizando dados acima comentados, ambos feitos a partir de análise de dados da mesma instituição, o DEPEN, vê-se que o custo médio de uma tornozeleira eletrônica (R\$301,25) chega a ser sete vezes menor quando comparado o custo médio por pessoa presa (R\$2.146,00), ressalvado o ano de análise.

Esses números, porém, se desmancham no ar já que não existe correlação entre o maior uso de tornozeleiras e um menor encarceramento no país. No ano de 2010, ano de promulgação da lei do monitoramento e início de sua implantação, havia 463 mil pessoas privadas de liberdade no Brasil e já em 2017 havia 51 mil pessoas em monitoramento, ao passo que a população carcerária total era, segundo estimativas, de quase 800 mil pessoas. É dizer: enquanto o uso da tornozeleira vem aumentando ao longo dos anos, a população carcerária também, ou seja, quando se observa de um ponto de vista macro, a argumentação inicial de que seria possível diminuir a população carcerária total com uso de tornozeleiras não encontra lugar na realidade segundo os dados do próprio Departamento Penitenciário Nacional.

Quando se trata especificamente da realidade de Pernambuco, estado com a maior população em monitoramento do Brasil com 17.946 pessoas em monitoramento eletrônico em 2017, tampouco pôde ser observada uma diminuição da população encarcerada total em comparação aos anos anteriormente analisados: 2010 x 2017. Enquanto em 2010, havia segundo dados da SERES (Secretaria Executiva de Ressocialização) 22.543 pessoas cumprindo penas privativas de liberdade em Pernambuco em 2017 havia já 29.942, ou seja, um aumento de 32% da população carcerária, mesmo com a maior população sob monitoramento eletrônico no Brasil.

Apesar de não haver ajudado na diminuição da população carcerária no estado, o monitoramento eletrônico é um fato visto como uma boa prática segundo relatório intitulado “Avaliação do Sistema Prisional do Estado de Pernambuco” produzido pelo TCE/PE (PERNAMBUCO, 2017) e seu uso é elogiado por importantes atores do sistema prisional:

Nas visitas exploratórias realizadas no presente trabalho diversos atores destacaram o monitoramento eletrônico do Sistema Prisional de Pernambuco como uma boa prática. (...) Elas [as tornozeleiras] são utilizadas para situações de violência doméstica, prisões domiciliares, presos condenados no regime semiaberto quando saem pra trabalhar, dentre outras. Também o presidente do Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária e Servidores no Sistema Penitenciário

do Estado de Pernambuco (SINDASP-PE) destacou como um dos pontos positivos do Sistema Prisional a Central de Monitoramento Eletrônico gerenciada pela Seres. Conforme os gestores da Seres, Pernambuco foi piloto na implantação do monitoramento eletrônico na Região Nordeste. A implantação da Central ocorreu há cerca de seis anos. (...)

Diante do exposto, conclui-se que o monitoramento eletrônico no Estado configura-se como uma boa prática, e a expansão desse programa pode se configurar como uma alternativa ao encarceramento amenizando o problema da superlotação nas unidades prisionais. (PERNAMBUCO, 2017, p.217)

A empresa contratada pelo Governo de Pernambuco por meio da SERES para o aluguel de equipamentos de monitoramento eletrônico é a Spacecom e segundo seu site institucional é **“a maior empresa de monitoramento de sentenciados da América Latina.”** (negrito segundo a escrita original). No mesmo site, na sessão intitulada “Desmitificando” há também elogios sobre o potencial ressocializador da tornozeleira eletrônica, *in verbis*:

Além de a pessoa pensar duas vezes antes de perder o benefício, o grupo de criminosos se afasta do monitorado. O equipamento está ajudando a não superlotar ainda mais o sistema carcerário, a evitar que a pessoa entre numa cadeia e se contamine com as facções criminosas. A tornozeleira ajuda a cumprir melhor o papel do sistema penitenciário, que é o de fazer o preso se conscientizar do erro, estudar, trabalhar, ter contato e apoio da família. (SPACECOMM) (grifos nossos)

Em consulta realizada no Portal da transparência de Pernambuco³, vê-se o total pago à empresa em questão chega perto dos 50 milhões de reais em 8 anos de serviços prestados conforme tabela abaixo.

³ Pesquisa realizada em 10 de jan de 2021 com o CNPJ 09.070.101.0001-03 da empresa Spacecomm Monitoramento S/A no Portal de Transparência de Pernambuco, disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/despesas/despesa-detalhada/>. Acesso em: 10.01.2022

Tabela 1: Valor anual pago pelo Governo de Pernambuco a Spacecomm

ANO	VALOR TOTAL GASTO (R\$)
2021	10.325.725,56
2020	10.208.269,42
2019	4.692.481,07
2018	7.523.092,77
2017	4.447.816,45
2016	4.716.821,20
2015	3.763.303,82
2014	3.764.090,40
2013	286.494
Valor total de 2013 a 2021	49.728.094,69

Fonte: Portal da transparência do Governo do Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/despesas/licitacoes/> Acesso em: 10 de jan. de 2022

Torna-se evidente, assim, que a análise trazida por CAMPELLO ao afirmar que a tornozeleira eletrônica, apesar de um primeiro momento apresentar-se como uma alternativa ao cárcere, não conseguiu realizar seu objetivo em termos marcos como também onera o estado em sua aplicação criando assim um verdadeiro “mercado do castigo”. Entretanto, como poderá ser analisado no ponto subsequente acreditar que a transferência de pelo menos parte desse valor ao apenados é além de inconstitucional, ineficiente.

O resultado efetivo não passa, portanto, do capital privado, mais uma vez, inserindo-se na dinâmica estatal de prestação de serviços, abocanhando as finanças públicas, em conformidade com o pleito neoliberal e o que tem sugerido as instituições financeiras internacionais no que tange a privatização de tais serviços.

4. Justificativas do Pagamento das Tornozeleiras e Reações Públicas à sua Tramitação na Assembleia Legislativa de Pernambuco

O então substitutivo dos projetos n.º 394/2019 e 439/2019, unidos num só sob a égide do Regime Interno da ALEPE, têm por finalidade construir meios legais para que o Estado de Pernambuco possa buscar dos presos ou apenados que venham a utilizar equipamento de monitoramento eletrônico nos moldes de “tornozeleira eletrônica”, compensação financeira pelos custos que o erário tem com o referido mecanismo, tanto no tocante à aquisição, operacionalização, manutenção e reparos. Na sua linha argumentativa, afirma que é grave a situação do sistema prisional brasileiro e segundo o relatado no projeto a principal razão está na falta de recursos para mantê-lo e arremata que: se as despesas com a assistência material fossem suportadas pelo preso, sobrariam recursos que poderiam ser aplicados em saúde, educação, infraestrutura etc.

Não é difícil traçar um paralelo entre tais argumentações trazidas pelos deputados relatores e o entendimento que o regime da Lei e da Ordem traz sobre a necessidade que os presos paguem por seus próprios custos e, portanto, “arquem com as próprias dívidas”. O instituto Brennan Center for Justice, organização não governamental estadunidense, descreveu o momento em que tal prática começou a ser comum nos EUA e não por um acaso os anos 80 sob o comando de Reagan novamente mostra-se como ponto de maior importância para a temática, na atualidade, até os livros são cobrados dos presos caso desejem ter acesso a eles.

Por um outro lado, a reação da sociedade civil foi imediata em Pernambuco e com um movimento intitulado “Liberdade não tem preço” uma gama de forças políticas fez com que seu eco pela liberdade fosse ouvido. O racismo e sexismo presentes no projeto foram relatados em sua campanha já que, segundo suas conclusões, muito provavelmente o preço dessas tornozeleiras seriam pagos pelas mães e companheiras das pessoas presas, a ver:

De forma concreta, esse projeto de lei acentua as hierarquias econômicas e raciais da população prisional. Se antes de figurarem como réus em um processo penal, essas pessoas já se encontravam em situação de extrema vulnerabilidade social, com o ônus do pagamento da tornozeleira, essas dificuldades tendem a aumentar, fortalecendo a continuidade do ciclo da pobreza e o aumento das desigualdades sociais. (...)

Nos casos das pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, serão as famílias, principalmente as mães, compa-

nheiras, irmãs, filhas, mulheres negras, pobres e periféricas que sustentam seus familiares nas prisões disponibilizando roupas, medicamentos, alimentos e até água potável. (MEU RECIFE, 2019)

A reação contrária ao projeto em tramitação também encontrou voz em instituições tais como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Defensorias Públicas Estadual e Federal, Mecanismo Nacional de Combate à Tortura e Conselho Nacional de Direitos Humanos, que enviaram notas técnicas ao Governador do Estado de Pernambuco, Paulo Câmara (PSB).

Não se pode deixar de registrar também o apoio parlamentar ao projeto, Joel da Harpa (PP) registrou que o projeto “ainda é muito ‘carinhoso’ com os criminosos”. “Pormim, todos eles teriam que pagar pelas tornozeleiras e trabalhar nas prisões. Isso representa a opinião da grande maioria da população, que está cansada de sustentar pessoas na cadeia”, afirmou.

Tal afirmação, entretanto, não encontra lugar na realidade já que apenas 7% das pessoas em regime de privação de liberdade em Pernambuco têm emprego e 90% não possuem sequer o ensino superior completo, segundo estimativas trazidas pelo ex-Secretário de Justiça e Direitos Humanos de Pernambuco, Pedro Eurico.

5. Da Inconstitucionalidade da Proposta

Além de toda discussão sobre a factibilidade da proposta vista anteriormente não se pode deixar de ter em mente que a Constituição Federal de 1988 é nítida ao dispor em seu artigo 22 que compete privativamente à União legislar sobre direito penal e processual. Uma iniciativa estatal que trata do tema deve estar em consonância com a lei federal maior, mas não se pode criar mecanismo novo sobre sanção penal por clara ofensa à Constituição. Tal argumentação neste caso é trazida à luz por ARAÚJO (2020):

(..)Ou seja, só o Congresso Nacional poderia criar uma obrigação dessas, que inova em punições ou no procedimento de aplicação da punição (não quero dar ideia). A matéria penal se encontra na criação de uma punição extra ao apenado – arcar com um custo pecuniário anteriormente inexistente além da privação de liberdade. A matéria processual penal está na criação de uma condição extra para que a liberdade provisória com medida cautelar seja concedida. De fato, os instrumentos que preveem o uso da tornozeleira são todos leis federais: o Código Processual Penal (art. 319, IX) e a

Lei de Execução Penal (art. 146-B). Ao Estado cabem pequenas disposições metodológicas, jamais inovações penais. (ARAÚJO, 2020)

A clara inconstitucionalidade da norma foi utilizada por outros setores da sociedade civil, por autoridades do Governo de Pernambuco também. O então Secretário de Justiça de Direitos Humanos de Pernambuco na época da discussão, Pedro Eurico, cuja pasta é a responsável pela Secretaria Executiva de Ressocialização, afirmou: “A Constituição brasileira é clara: é competência exclusiva e única do Poder Executivo Federal ou do Congresso Nacional votar ou alterar esse tipo de matéria, que é de ordem penal e penitenciária”

Não se pode olvidar tampouco que foi sob a égide de respeito à norma constitucional que o Governador do Estado de Pernambuco, Paulo Câmara, vetou integralmente a proposta conforme disposto no artigo 23 § 1º da Constituição de Pernambuco. Além da flagrante inconstitucionalidade, Câmara argumentou em mensagem dirigida ao Presidente da Assembleia Legislativa de Pernambuco que caso o projeto fosse aprovado “seria criado uma nova de obrigação legal ou sanção que excede às aplicadas ao condenado”

Por último, com base no inciso XVIII do artigo 12 da Constituição de Pernambuco, os parlamentares decidiram pela manutenção do veto realizado pelo Governador. Fato bem recepcionado pelos movimentos sociais do estado e fruto de muita luta para que tamanho retrocesso não acontecesse em Pernambuco, local com uma população carcerária marcada com flagrantes manifestações de tantos direitos.

Conclusão

O estudo de um projeto de lei que foi totalmente vetado pode parecer inusual num primeiro momento. Entretanto, a mentalidade que o construiu remonta a uma construção jurídica anterior a ele e infelizmente segue presente no Brasil de hoje. Enquanto essa pesquisa tomava corpo, Goiás aprovou um texto de lei com o mesmo objeto, a lei 21.116/2021. Logo apesar de toda discussão em um ente federativo, o esforço pela liberdade não conseguiu ter o mesmo efeito num outro.

Como também, a perspectiva ultraconservadora do Movimento da Lei e da Ordem vem deixando marcas profundas no país. A torção eletrônica e o cerceamento de liberdade por ela causada é apenas um sintoma de uma miopia institucional de uma política criminal que, muitas ve-

zes, prende antes e pergunta depois pessoas negras, periféricas e de baixa escolaridade.

Assim, tal qual o Direito Penal que originalmente prometeu reduzir condutas vistas como crime, preveni-las e ressocializar seus autores e não conseguiu trazer à sociedade nenhuma das promessas tecidas, as tornozeleiras eletrônicas tampouco conseguiram diminuir o número de total de pessoas presas no Brasil, não diminuíram o custo total da população carcerária e mesmo assim são vistas mesmo por setores progressistas como um avanço frente ao número de pessoas em situação de privação de liberdade no país. A mobilidade é infelizmente uma armadilha.

O mercado do castigo foi, sem restar lugar a dúvida, o maior beneficiário da implantação desse sistema de privatização e financeirização de gestão de monitoramento eletrônico no Brasil. Da perspectiva estudada, constatou-se que os ganhos reais são pouco percebidos na grande massa carcerária brasileira.

Assim, é necessário afirmar que não se pode esperar que um sistema que constantemente recebe novos detentos que a solução para a superlotação se dê apenas na saída deles já que a entrada parece ser constante e perene. Mais de 10 anos depois da lei que institucionalizou o uso de monitoramento eletrônico a população carcerária brasileira não diminuiu e sua liberdade novamente cerceada com o uso constante e estigmatizante de um aparelho que monitora seus passos no dia a dia, além de sofrer ataques populistas penais para que tenham que pagar por sua liberdade.

Pernambuco conseguiu ter a pressão popular necessária para que tal retrocesso não fosse posto em prática, mas numa democracia, sistema cujo princípios republicanos tais como liberdade e respeito à Constituição não podem ser sempre postos à prova e a maioria do plenário estadual em Pernambuco votou a favor de tal medida que puniria uma vez mais uma população majoritariamente negra e com outros fatores de exclusão social anteriores ao cárcere per si. A garantia constitucional veio do executivo e não do legislativo. Com isso, é necessário ter em mente que se o Brasil não quiser enxergar que os grandes problemas da superlotação carcerária no país se dão por fatores vários, dentre eles, a alta porcentagem de presos provisórios, uma alta porcentagem de presos por tráfico de drogas e uma lei de crime hediondos feita a partir de uma legislação penal de emergência e querer propor apenas como se daria a saída desses presos e não se debruçar como se deu a entrada deles do sistema não se poderá ter uma resposta ao iminente caos social que o Brasil vive no seu sistema carcerário. Afinal, não se pode olhar apenas para o final da cadeia de aprisionamento e pensar

em soluções para a saída do sistema, é necessário rever os caminhos de sua entrada.

O país, portanto, precisa construir uma maturidade política e legislativa para encarar a questão da superpopulação criminal e apesar dos avanços, infelizmente, o monitoramento eletrônico não conseguiu resolver nem mesmo parcialmente tal dilema.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Renan. Por que é ilegal e ineficiente cobrar aos presos o custo da tornozeleira eletrônica? In: **Retruco**. Disponível em: <https://www.retruco.com.br/post/por-que-%C3%A9-ilegal-e-ineficiente-cobrar-aos-presos-o-custo-da-tornozeleira-eletr%C3%B4nica>. Acesso em 10 jan. 2022

BECKETT, Katherine. **Making Crime Pay: Law and Order in Contemporary American Politics**. Oxford University Press. Oxford, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 nov.2021.

BRASIL. **Lei n. 12.258, de 15 de junho de 2010**. Altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei n.7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a possibilidade de utilização de equipamento de vigilância indireta pelo condenado nos casos em que especifica. Brasília: Congresso Nacional, 2010.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Justiça; BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Nacional de Informações Penitenciárias; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Calculando Custos Prisionais: Panorama Nacional e Avanços Necessários**, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/calculando-custos-prisionais-panorama-nacional-e-avancos-necessarios.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Nacional de Informações Penitenciárias. **Levantamento Nacional de Informações Judiciárias**. Brasília, DEPEN, 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Nacional de Informações Penitenciárias. **Manual de Gestão para a Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas**. Brasília, 2017

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Nacional de Informações Penitenciárias **População prisional em Monitoramento Eletrônico no período de Janeiro a Julho de 2021**, 2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNjMxZGIwZGUtMjAzZS00Y2MxLWE-4ZjQt-ZjNkM2YxM2E2ODg4IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtN-DNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 10 jan. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 175 de 2007**. Altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a possibilidade de utilização de equipamento de vigilância indireta pelo condenado nos casos em que especifica. Brasília: Senado Federal, 2007. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80416>. Acesso em 16 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na ADPF 347**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em 16 jan. 2022.

CAMPELLO, Ricardo Urquizas. Dispositivos de monitoramento e a máquina penal: separar a boa circulação da má. **Contemporânea** – Revista de Sociologia da UFSCar, v. 7, n. 1, jan.- jun. 2017, pp. 211-222.

DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?** Rio de Janeiro: Difel, 2018

DUARTE, Mauro. CURI, Vinícius. Os influxos do Movimento Law and Order e The Broken Windows Theory no Brasil. **Revista Liberdades**, n.19. mai-set, 2015. p. 8-11.

MEU RECIFE. **Liberdade não tem preço**. Disponível em: <https://www.liberdadenaotempreco.meurecife.org.br/>. Acesso em 16 jan. 2022.

PERNAMBUCO. **Portal de Transparência de Pernambuco**. Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/despesas/despesa-detalhada/>. Acesso em: 10.01.2022.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas de Pernambuco. **Avaliação do Sistema Prisional do Estado de Pernambuco**, 2017.

VARELLA, Drauzio. **Estação Carandiru**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. **Projetos de Lei (PLs) n° 394/2019 e n° 439/2019 reunidos por substitutivo**. Disponível em: <https://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=1979&tipoprop=pc2>. Acesso em 16 jan. 2022.

Human Rights Watch. Capítulo: Estados Unidos. In: Human Rights Watch. **Relatório Mundial**, 2020. Disponível em <https://www.hrw.org/pt/world-report/2020/country-chapters/336764>. Acesso em 16 jan. 2022.

SPACECOM. **Site da SPACECOM**. Disponível em: <https://www.spacecom.com.br/>. Acesso em 16 jan. 2022.

GOIÁS. Casa Civil. **Lei n. 21.116/2020**. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/104378/lei-21116. Acesso em 04 de dez. 2021.

"Entendemos que una interpelación de la financiarización desde los derechos sociales, es una tarea urgente, es necesario un abordaje desde varias y múltiples disciplinas en diálogo: antropología, sociología, geografía, historia, economía política, psicología, derecho, y otras. Por esa razón, la presente obra cobra una mayor relevancia e importancia."

Ramiro Jacinto Chimuris Sosa

