

O *volume 2* trata dos direitos sociais coletivos e dos direitos da natureza no Brasil e no Chile, com ensaios teóricos e conjunturais a respeito do sindicalismo, das mobilizações populares do campo e da cidade, das campanhas das novas direitas e das disputas coletivas em torno dos direitos à educação, à greve, ao serviço público, ao transporte, à natureza e à seguridade social.

A constituinte chilena indica esgotamentos do neoliberalismo autoritário, ao mesmo tempo em que documenta expectativas e musculatura social do povo trabalhador. As discussões interminadas desse processo mostram a atualidade de uma das principais frases das Rebeliões de Junho de 2013 no Brasil: “É só o começo”. Imagens de fim e de início, muitas vezes misturadas em uma só, expressam as esperanças e contradições em que este livro deposita energias. Cabe a leitores e leitoras, em aliança com movimentos sociais, colher desta força lições e tarefas para a construção de outro futuro para os direitos sociais.

(trecho adaptado da apresentação do livro)

LAWRENCE ESTIVALET DE MELLO

Professor da Faculdade de Direito da UFBA
e Vice-Coordenador do CRH/UFBA

KARLA VARAS MARCHANT

Professora da Faculdade de Direito da PUC-Valparaíso

JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL

Professor da Faculdade de Direito da UFPR

ALEXANDRA MACIEL VEIGA

Mestranda pelo PPGD/UFBA

“A obra traz conteúdo indispensável para a reflexão sobre a necessidade de modificar o modelo econômico submetido à financeirização, onde o Estado é usado para atender aos privilégios do rentismo estéril através do Sistema da Dívida, impondo contínuas ameaças aos direitos sociais e escassez de investimentos necessários ao desenvolvimento socioeconômico, com respeito ao meio ambiente e garantia de vida digna para todas as pessoas”.

MARIA LUCIA FATTORELLI

Coordenadora nacional da Auditoria Cidadã da Dívida

“(…) el ejercicio de paralelismo al que se arriesga este libro es una buena invitación para detectar simetrías y asimetrías y también derroteros inquietantes, como ocurre en el ámbito de la seguridad social. Abre un diálogo, cruza estilos y agita a la academia”.

DANIELA MARZI MUÑOZ

Ministra do Tribunal Constitucional do Chile e Professora da Universidad de Valparaíso,
no Prefácio Chileno do livro.

“Os vários autores deste livro analisam e diagnosticam a realidade histórica e de forma crítica expõem os limites e possibilidades da luta política na atualidade, estudando casos concretos de mudanças no Brasil e no Chile, para responder sobre o constitucionalismo social e os direitos numa perspectiva classista e, desta forma, tornar legível a profundidade da crise que estamos vivendo”.

GRAÇA DRUCK

Professora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFBA e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFBA, no Prefácio Brasileiro do livro.



TTDPS
Grupo de Pesquisa
Transformações do Trabalho,
Democracia e Proteção Social



AUDITORIA
CIDADÃ DA DÍVIDA



Coletivo Nacional de Advogados
de Servidores Públicos



PPGD-UFBA



transformando el trabajo



9 788553 104888

Constitucionalismo Intermitente e Lutas Sociais no Brasil e no Chile - vol. 1



Constitucionalismo Intermitente e Lutas Sociais no Brasil e no Chile

vol. 1

organização

Lawrence Estivalet de Mello
Karla Varas Marchant
José Antônio Peres Gediel
Alexandra Maciel Veiga

coordenação

Maria Lucia Fattorelli
Recaredo Gálvez
João Luiz Arzeno
Antonio Megale



LUTAS ANTICAPITAL



Constitucionalismo Intermitente e Lutas Sociais no Brasil e no Chile

Volume 1 Economia política dos direitos sociais

Organizadores(as):

Lawrence Estivalet de Mello
Karla Varas Marchant
José Antônio Peres Gediel
Alexandra Maciel Veiga

Organizadores(as):
Lawrence Estivalet de Mello
Karla Varas Marchant
José Antônio Peres Gediel
Alexandra Maciel Veiga

**Constitucionalismo Intermitente
e Lutas Sociais no Brasil
e no Chile**

**Volume 1
Economia política dos direitos sociais**

1ª edição
LUTAS ANTICAPITAL
Marília/SP – 2023

Editora LUTAS ANTICAPITAL

Editor: Julio Hideyshi Okumura

Conselho Editorial: Andrés Ruggeri (Universidad de Buenos Aires - Argentina), Bruna Vasconcellos (UFABC), Candido Giraldez Vieitez (UNESP), Claudia Sabia (UNESP), Dario Azzellini (Cornell University – Estados Unidos), Édi Benini (UFT), Fabiana de Cássia Rodrigues (UNICAMP), Henrique Tahan Novaes (UNESP), Julio Cesar Torres (UNESP), Lais Fraga (UNICAMP), Mariana da Rocha Corrêa Silva, Mauricio Sardá de Faria (UFRPE), Neusa Maria Dal Ri (UNESP), Paulo Alves de Lima Filho (FATEC), Renato Dagnino (UNICAMP), Rogério Fernandes Macedo (UFVJM), Tania Brabo (UNESP).

Coordenação do livro: Maria Lucia Fattorelli, Recaredo Gálvez, João Luiz Arzeno, Antonio Megale

Revisão: Luiz Fernando Rosa

Projeto Gráfico e Diagramação: Mariana da Rocha Corrêa Silva e Renata Tahan Novaes

Capa: Foto Chile: Susana Hidalgo/BBC

Foto Brasil: <https://www.poder360.com.br/justica/oab-pede-ao-stf-que-presos-no-8-de-janeiro-voltem-a-seus-estados> (acesso em 26/04/2023)

Impressão: Renovagraf

C758 Constitucionalismo intermitente e lutas sociais no Brasil e no Chile: Volume 1 – Economia política dos direitos sociais / Lawrence Estivalet de Mello [...] et al. (org.) ; Maria Lucia Fattorelli [...] et al. (coord.). – Marília : Lutas Anticapital, 2023.
640 p. : il.

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-53104-88-8

1. Constitucionalismo. 2. Dívida pública. 3. Auditoria. 4. Direitos sociais. 5. Trabalho. 6. Neoliberalismo. I. Mello, Lawrence Estivalet de. II. Fattorelli, Maria Maria Lucia. III. Título.

CDD 331.1

Ficha elaborada por André Sávio Craveiro Bueno
CBR 8/8211 FFC – UNESP – Marília

1ª edição: maio de 2023

Editora Lutas Anticapital

Marília –SP

editora@lutasanticapital.com.br

www.lutasanticapital.com.br

Apresentação

O livro "Constitucionalismo intermitente e lutas sociais no Brasil e no Chile" é resultante de projeto interinstitucional, desenvolvido por rede de pesquisa constituída entre universidades brasileiras e chilenas, em interlocução com instituições e entidades da sociedade civil. Sediado academicamente pela Faculdade de Direito e pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia, o projeto somente foi possível pela concepção conjunta e contínua interlocução entre universidades, Fundación SOL, Instituto Lavoro, Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos e Auditoria Cidadã da Dívida. Financiado institucionalmente, é de distribuição digital gratuita.

A relação entre constitucionalismo e direitos sociais está no centro das disputas políticas no Brasil e no Chile e foi objeto de reflexão coletiva junto a pesquisadores(as) de quatorze programas de pós-graduação "stricto sensu" e a advogados(as) de servidores(as) públicos(as), que participaram do curso de extensão "Diálogos Brasil-Chile: Constituição, Direitos Sociais e Dívida Pública", organizado pelo grupo Trabalho Vivo (TTDPS/ UFBA), junto às entidades e instituições acima referidas.

As fortes mobilizações chilenas de outubro de 2019 ainda ecoam sobre a América Latina. Conhecidas como "Estallido social", na particular denominação chilena para revolta, agitação ou estouro social, ficaram lembradas pela frase de luta referente à tarifa do transporte público: "No es por 30 pesos; es por 30 años". O futuro também estava em disputa no processo brasileiro de junho de 2013, quando a palavra de ordem da agitação, revolta, estouro ou "estallido" brasileiro dizia "não é por apenas 20 centavos".

Os desenvolvimentos posteriores às grandes revoltas sociais provocam apreensão e alerta. Os processos de luta não podem ser confundidos com os resultados inesperados e imprevisíveis da história, como o fortalecimento da extrema-direita ou a rejeição de um texto constitucional que aos olhos do mundo foi transformador e inovador. A dinâmica e as raízes dessa corrente social neoconservadora, que muitas vezes se utiliza das mesmas

bandeiras e métodos nos dois países, merecem investigação e análise.

No Brasil e no Chile, ganha concretude e atualização uma aparente dualidade dos movimentos sociais, como discutida por David Harvey (2008). Em alternativa a transcurso de lutas por direitos impulsionados pelo movimento sindical e por partidos políticos, tiveram destaque, nos processos recentes, movimentos espontâneos, sem condução política, com dimensão de massas, forte crítica ao Estado e aos seus representantes tradicionais. A agência e protagonismo político de jovens, mulheres, povos e comunidades tradicionais, entre outros, demonstrou força, limites e desafios do tempo presente.

As diferentes seções e contribuições de autores(as) revelam a face destrutiva das intermitências do constitucionalismo brasileiro e chileno. Sob o capitalismo dependente, é intermitente, temporária ou permeada de intervalos e interrupções a luta por direitos sociais e políticos. No Chile, após a demanda por um novo pacto social que superasse a ditadura, sobreveio forte polarização entre radicais e graduais, que resultou na formulação de uma proposta constitucional que, embora avançada, foi rejeitada pelos cidadãos.

A disputa política se encerrou para recomeçar, com uma nova discussão constituinte, com pouquíssimo apoio da população chilena. O novo processo é tutelado pelos partidos políticos tradicionais e pela definição *ex ante* das bases institucionais que as novas convenções constituintes devem respeitar. Soma-se a isso o papel limitado que terão, já que trabalharão com base em um projeto elaborado por uma comissão de especialistas escolhida pelos deputados e senadores.

O livro é dividido em dois volumes e cada um deles possui duas partes. O volume 1 trata da economia política dos direitos sociais e enfrenta os temas da financeirização da economia, da dívida pública, das contas públicas, da relação entre constituinte e forma jurídica e das disputas relacionadas a direitos individuais sociais, com especial atenção aos direitos ao trabalho e à previdência, bem como à desproteção do trabalho das mulheres.

O volume 2 trata dos direitos sociais coletivos e dos direitos da natureza no Brasil e no Chile, com ensaios teóricos e conjunturais a respeito do sindicalismo, das mobilizações popu-

lares do campo e da cidade, das campanhas das novas direitas e das disputas coletivas em torno dos direitos à educação, à greve, ao serviço público, ao transporte, à natureza e à seguridade social.

A obra vem prefaciada por Daniela Marzi Muñoz, Ministra do Tribunal Constitucional chileno e professora da Universidad de ValParaíso, e Graça Druck, socióloga do trabalho e professora da Universidade Federal da Bahia. Como professoras e intelectuais públicas reconhecidas nas temáticas enfrentadas no livro, apresentam refinadas percepções de quem atua em defesa dos direitos sociais, há várias décadas.

Como discutido nos textos, os processos políticos e as mobilizações sociais nos dois países desafiam a financeirização do Estado, revelam o ânimo da luta pelos direitos ao trabalho e à previdência, pela plurinacionalidade e pelo reconhecimento público do trabalho de cuidado. Ao mesmo tempo, expressam limites e contradições da luta por direitos, pois a reação do neoliberalismo neoconservador, com suas vitórias parciais e seu corpo político crescente, demonstram o fardo e o desafio da luta por um outro modo de viver, envelhecer, trabalhar e se relacionar com a natureza.

A constituinte chilena sublinha o esgotamento do neoliberalismo autoritário, ao mesmo tempo em que documenta expectativas e musculatura social do povo trabalhador. As discussões interminadas desse processo mostram a atualidade de uma das principais frases das Rebeliões de Junho de 2013 no Brasil: “É só o começo”. Imagens de fim e de início, muitas vezes misturadas em uma só, expressam as esperanças e contradições em que este livro deposita energias. Cabe a leitores e leitoras, em aliança com movimentos sociais, colher desta força lições e tarefas para a construção de outro futuro para os direitos sociais.

Brasil e Chile, abril de 2023.

Lawrence Estivalet de Mello

Professor da Faculdade de Direito da UFBA

Professor Permanente do PPGD/UFBA

Pesquisador Associado ao CRH/UFBA

Coordenador do grupo Trabalho Vivo (TTDPS/FD/UFBA)

Karla Varas Marchant

Professora da Faculdade de Direito da Puc-Valparaíso
Pesquisadora do FONDECYT/Chile

José Antônio Peres Gediel

Professor da Faculdade de Direito da UFPR
Professor Permanente do PPGD/UFPR e PPGSocio/UFPR

Alexandra Maciel Veiga

Mestranda em Direito pelo PPGD/UFBA
Pesquisadora do grupo Trabalho Vivo (TTDPS/FD/UFBA)

Referências

HARVEY, David. **O neoliberalismo** – história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

Prefácio Chileno

Daniela Beatriz Marzi Muñoz¹

Hacer la presentación de un libro de inmensas dimensiones como el que tiene esta obra llama a no tomarse demasiado espacio y a facilitar la ruta de lectura. El libro tiene cuatro partes separadas por área temática pero para quien escribe se sobrepone una vista organizada en Derecho económico, derechos sociales y una de cierre destinada al Derecho ambiental. En cada uno de ellas hay apertura crítica a otros asuntos, particularmente interesante aquella dirigida a las y los intelectuales de profesión y a sus sesgos de clase, fantasma con el que cada uno de nosotros debe hacer sus propias cuentas.

Se propone un paralelismo entre Chile y Brasil en relación con sus textos constitucionales y, sobre todo, lo que han sido sus prácticas. Tarea ciclópea y compleja, pues compara a países en que, donde quiera que se busque, es fácil encontrar extremos diversos: Brasil es un país de federalismo robusto y Chile es un país centralista y que ha manifestado una especie de vocación respecto de esa forma de constituirse. La imagen de la larga y angosta faja de tierra como un esbelto bloque de “chilenidad” fue una aplanadora comunicacional en el último plebiscito y respecto de eso es importante no esconder la vista.

Si miramos el Derecho sindical tenemos que Brasil, por contingentes razones históricas tomó su modelo de la “Carta del trabajo” del fascismo italiano y constitucionalizó pormenorizadamente un modelo, cuya matriz era una legislación y no una Constitución, de fuerte corporativismo, dando lugar a un sistema de relaciones sindicales inclinado al monopolio sindical, al punto

¹ Ministra do Tribunal Constitucional do Chile. Professora de Direito do Trabalho da Universidad de Valparaíso. Doutora em Direito pela Universidad Autónoma de Madrid

de que Brasil no ha ratificado el Convenio N°87 de la OIT. Chile, en cambio, tiene un esquema constitucional que proviene de la dictadura, pero que, a fines de los años setenta, era una dictadura consciente de que debía respetar la consolidada normativa internacional por lo que tiene una redacción que contiene lo básico en materia de derecho a organizarse sindicalmente, garantiza el derecho a negociar colectivamente en un determinado nivel —el de empresa— y que solo se pone en abierta contradicción con los estándares internacionales al referirse a la huelga precisamente para prohibirla en el sector público y, en lo demás, mantener un estratégico silencio. No es casualidad, se debe a la posición central de la huelga como derecho y así nos los explica la profesora Varas en su capítulo “El derecho de huelga y el proceso constituyente chileno” y se comprueba en los casos explicados en “As greves de 2021/2022 do setor de transporte: os casos da Inglaterra, Brasil e Chile” de Camilla Louise Galdino Cândido, Jéssica Carneiro Rodrigues e Matheus Cunha Girelli.

El sistema chileno es de un pluralismo sindical hasta su “pulverización” y de este modo ha sido bordado por la ley hasta el día de hoy. Sin embargo, tanto para Brasil como para Chile el sistema ha sido principalmente su práctica y el movimiento sindical brasileño ha marcado la historia política de su país, uno de cuyos más interesantes pasajes ha sido la incorporación de las reivindicaciones feministas como resultado del ejercicio de su democracia interna: directivas paritarias o luchas tempranamente interseccionales al argumentar desde el género, la clase y el origen étnico al abogar por las condiciones de trabajo de las quilombolas (Godinho, Didice, “La construcción de poder sindical con paridad de género. El caso de la Central Única de Trabajadores de Brasil”, Nueva Sociedad Especial Sindicatos en Transformación, octubre de 2017). El movimiento sindical en Chile no ha logrado ser un interlocutor político relevante, la agenda laboral no fue parte de las movilizaciones del conocido como “Estallido social” de octubre de 2019 y con los feminismos el sindicato no ha logrado encontrarse de manera relevante.

Uno de los proyectos políticos vinculados al feminismo que abordó la propuesta de nueva constitución de 2022 fue, de un lado, la “laboralización” del trabajo de cuidados y, de otro, el reconocimiento de que el cuidado es un derecho humano.

Inicialmente tratado en la norma de la familia y en la regulación del trabajo, en definitiva la decisión de la constituyente fue dejarlo solo en este último ámbito. Sin embargo, tras el plebiscito, la puesta al día de la Constitución con la valoración social y económica de las actividades que sustentan la vida quedó en suspenso y no pudo entrarse desde la norma constitucional al diseño de políticas públicas y estatutos de derechos transformando en realidad qué significa que a los cuidados ahora le llamemos trabajo. Se trata de una declaración tan fundamental para la sociedad de hoy como lo fuera en el siglo XX el que el trabajo en el ámbito de la fábrica sería la clave de la ciudadanía y de una democracia no elitista. Parte de ese dotar de contenido a la propuesta constitucional chilena es el objeto de “As disputas sobre a regulação do trabalho de cuidado no Brasil e no Chile” de Lawrence Estivalet Mello, Renata Queiroz Dutra, Lily Badaró Lacerda, Loyana Araújo Saraiva Matos y Maria Eduarda Carneiro de Miranda, del presente libro, y me parece que es una tarea intelectual y política que no debe ser abandonada pese a que no tenga por ahora una base expresa en la Constitución.

Caso aparte el de la seguridad social en Chile que es analizado tanto como derecho social que ha sido objeto de reivindicación popular, como sistema de aseguración privada, paradigma que ha tenido repercusiones en otros países de Latinoamérica y particularmente en Brasil. Pareciera que mientras Chile termina de experimentar los efectos del sistema de capitalización individual Brasil se ve permanentemente constreñido a adoptarlo y esa es razón suficiente para la profundidad y diversidad de enfoques que recibe a lo largo del libro. Así sucede desde el primer texto, que busca explicar el funcionamiento de los fondos de pensiones en el mercado global de capitales, señalando qué países se benefician con esta riqueza producida por el trabajo humano, cómo constituye una actividad privilegiada al ser garantizada por los Estados y a su vez cómo desangra a los Estados que retiran recursos de las políticas públicas para responder por estos títulos. Todo esto se encuentra en diversos capítulos que, referidos a un tema sumamente técnico y tan debatido en Brasil como el de la deuda interna de los Estados, al mismo tiempo nos están contando la compleja trastienda de la

destitución de la presidenta Dilma Rouseff entre otros nexos con la experiencia política de ese país en las últimas décadas.

El libro trae un ejercicio adicional: el caso chileno mirado desde Brasil, que siempre corre el riesgo que por distancia espacial y análisis de sucesos en tiempo real llevan a ver lo que se quiere ver. No es fácil mirar a Chile: su frenética pendulación política no es de simple asimilación y su metabolización de un sistema neoliberal —historia de décadas que se relata en “Neoliberalismo, privatizaciones y seguridad social: los casos de Brasil y Chile”, de Marcial Saavedra Castro— es un dato con el que cuesta lidiar desde cierto posicionamiento de la investigación jurídica.

Un análisis que hoy es bastante compartido respecto del “Estallido social” es que, más allá del alza en la tarifa del metro que se considera la gota que derramó el vaso del malestar social, no había demandas sociales demasiado claras salvo la de la aversión a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y así se venía comprobando desde las masivas marchas de 2016 convocadas por el Movimiento “No + AFP”.

En 2019 incluso tuvo lugar una litigación estratégica que implicó la interposición de acciones de protección en diversas Cortes del país, en las que se solicitaba el reintegro de los fondos de la cuenta individual de pensiones de personas que llevaban cerca de 30 años cotizando, ininterrumpidamente. Se seleccionó a los actores por esa característica: el haber cumplido plenamente con todas las exigencias del sistema.

El caso más famoso fue el de una profesora de escuela, que cotizó entre 1990 a 2017, cuya pensión alcanzaba la cifra de \$187.000 (272 dólares de julio de 2019), se encontraba muy por debajo de la última remuneración: \$1.200.000, (1.746 dólares) mientras que sus fondos ahorrados ascendían a la suma de \$46.569.000 (67.786 dólares), esta acción fue acogida en la Corte de Apelaciones de Antofagasta y revertida en la Corte Suprema. El fundamento constitucional era el derecho de propiedad y la urgencia del caso se expresaba en que la profesora tenía un crédito hipotecario sobre su casa, único bien que poseía, y que con el valor de su pensión no podía cubrir por lo que estaba en riesgo cierto de perderla. Era un caso ejemplar del mal funcionamiento del sistema pues la demandante había sido una

trabajadora y contribuyente impecable que ahora con la pensión que le proveía el sistema era simplemente pobre.

Ahora bien, es interesante reparar que este litigio fue diseñado por partidarios de la eliminación del sistema de AFP, pero que hicieron una apuesta riesgosa incluso para un litigio estratégico, esto es, que las Cortes rechazaran las acciones, después de lo cual y con esas sentencias en mano se pudiera atacar una de las consignas principales del sistema: que su virtud era la propiedad sobre los dineros. Se trataba, en consecuencia, de un litigio que buscaba no la devolución de los aportes individuales a quienes han cotizado durante su vida laboral sino plantear que si las personas eran propietarias de esas sumas como siempre se les dijo, se les permitiera retirarlos como a un verdadero dueño. La idea era obligar al poder judicial a reconocer que el sistema de capitalización individual constituye un mercado financiero garantizado por el Estado, que no sirve para pagar pensiones, y, sobre todo, que quienes aportan esos dineros —trabajadores— no son propietarios ni nada parecido, por lo que, aclarado el punto, se procediera a hablar de seguridad social.

Como puede verse, el problema de las bajas pensiones en Chile había explotado a todo nivel: social, político e incluso judicial y en esas condiciones se cruza con la pandemia del Covid-19.

En abril de 2020 la discusión en Chile sobre cómo debía repartirse el costo de las cuarentenas tenía un insólito protagonista: un Dictamen de la Dirección del trabajo que discurría sobre la institución del caso fortuito o fuerza mayor, es decir, en un distribuidor de cargas civil que tiene una lógica opuesta con la de la protección laboral y que había concluido que si no había habido trabajo no debía haber remuneración. Más allá de lo acertado o no del Dictamen, el síntoma que quiero relevar es que ese fuera el objeto de la discusión y, con ello quiero subrayar que no solo el Estado no estaba asumiendo el papel que tenía al concurrir a la crisis social con políticas de protección sino que la propia Dirección del trabajo e incluso los trabajadores, se dirigían a un objeto —el caso fortuito— bastante extravagante.

La decisión de no plantear las políticas de protección nos conduce al capítulo central de la historia: los proyectos de retiro del 10% de los fondos de pensiones por única vez y amparados en

el contexto de crisis social como instrumento para paliar los efectos de la pandemia en la economía.

El primer proyecto presentado por parlamentarios fue aprobado y no fue llevado por ninguno de los legitimados para ello ante el Tribunal Constitucional. Esto porque el “Estallido social” todavía estaba en curso y existía un apoyo transversal a poder disponer de esos dineros, desde el argumento de la propiedad y el derecho a decidir libremente cómo usarlos.

Sin embargo, el segundo retiro fue llevado ante el Tribunal Constitucional por el presidente de la República y en fallo dividido, fue acogido. Este proyecto de segundo retiro se realizó incorporando una norma transitoria a la Constitución, sobre la idea de la excepcionalidad del contexto que permitiera salvar la discusión sobre quien tiene la iniciativa exclusiva en estas materias, que de acuerdo al sistema vigente es el presidente de la república. En la STC 9797-20, de 30 de diciembre de 2020, el argumento de quienes estuvieron por acoger fue en extrema síntesis, el de la propiedad afecta a un fin especial y que se estaba ante una reforma constitucional encubierta.

Sin embargo, es probable que más interesante sea el contenido del voto de quienes estuvieron por rechazar. En un extenso voto sostuvieron que no existe un control del tribunal respecto de las reformas a la constitución, sino del sometimiento de la ley a la constitución, y que si se había aprobado la norma transitoria constitucional para hacer la propuesta de ley, no podía haber inconstitucionalidad en el proyecto. Esta línea argumental resultaba sólida y probablemente suficiente, pese a lo cual, se quiso ir más allá. Sosteniéndose desde la excepcionalidad, afirmaron: “El proyecto de reforma constitucional paralizado no afecta el derecho de seguridad social. Ya la Ley N° 21.295 reguló la materia del mismo modo que aconteció con la Ley N° 21.248 que condujo a la Disposición Trigésimo Novena Transitoria. Todas están en una posición equivalente y todas ellas permitieron retiros de los fondos previsionales existiendo muchos chilenos ya sin recursos en sus cuentas de capitalización individual. Estas leyes excepcionales se basaron en el efecto social creado por la emergencia sanitaria del Covid-19. El largo parón de la economía creó una nueva contingencia de seguridad social la que ha sido financiada con ahorros de los propios afectados. Por eso, es

perigoso sostener la inconstitucionalidad de una ley, basada en cuestiones de seguridad social, sin afectar a todas estas leyes. No es jurídicamente posible retrotraer decisiones ya adoptadas”.

Esta argumentación configura una categoría de contingencia laxa, en que dineros afectos a un objeto pueden redestinarse a otro, lo que pugna con dos bases del sistema: ahorro forzoso que está destinado a un fin específico, en el caso de las pensiones, a la vejez

¿Qué quedó de todo esto? la idea de la propiedad como la de usar, gozar y disponer libremente los dineros de las cotizaciones para pensiones y, lo que nunca había ocurrido: el fortalecimiento de la imagen de las AFP, que entregaron los dineros con notable eficiencia, aspecto que es coherente con la percepción social de que esta riqueza de la que se es propietario puede ser traída desde el futuro al presente en razón de algo que venga calificado como “contingencia”.

Visto así, se puede deducir que la discusión ya no es sobre capitalización o reparto, es sobre la idea misma del ahorro forzoso y resguardo en la vejez de quien trabajó y cotizó toda su vida. No quisiera inducir ninguna conclusión, lo que me interesa es dar algunos elementos para reflexionar sobre el estado de la seguridad social como paradigma, sobre todo en el Chile pos plebiscito, en que la idea de la desaparición del ahorro individual fue uno de los elementos más fuertes de la campaña por el rechazo, y su mantenimiento fue la iniciativa popular con más respaldo de firmantes entre los ciudadanos para ser incorporadas en el texto de nueva constitución (una manifestación más de cómo había calado esta visión positiva de la capitalización individual), pero que fue descartado en la propuesta.

Este contexto que me parece un resultado sumamente inesperado de ciertos eventos deja como idea triunfante en Chile a la propiedad sin apellidos respecto a los ahorros del trabajo, y no se ven caminos cercanos a revertir este nuevo paradigma. En suma, que se ha llegado a la distancia más larga desde el movimiento social de 2016 contra las AFP y ese es uno de los legados más concretos que ha dejado todo el proceso chileno desde el “Estallido social” hasta ahora.

La sección que concluye el libro “Direitos da natureza e neocolonialismos” merece ser destacada por algo que debe ser

motivo de satisfacción para las comunidades jurídicas latinoamericanas, ya que el cuestionamiento al monismo jurídico o la búsqueda de protección en un sentido fuerte de la naturaleza, es nada menos que los pueblos latinoamericanos haciendo frente a sus propios desafíos como el de convivencia democrática entre diversas naciones o la protección del medio ambiente en relación con el derecho de propiedad. Asuntos que no están condicionados a apoyos masivos sino a desarrollo cultural y uso del Derecho para profundizar la democracia, que son los propósitos de una obra como la que están a punto de leer.

Finalmente, debe reconocerse que lo vertiginoso de los hechos políticos es una característica compartida con Brasil: el retorno de Lula da Silva a la presidencia obliga a un giro completo hacia el final de los capítulos, tal como ocurre con el plebiscito de 4 de septiembre de Chile, sobre todo para dejar con un gran signo de interrogación el curso que tomarán los acontecimientos.

Por eso y con mayor razón el ejercicio de paralelismo al que se arriesga este libro es una buena invitación para detectar simetrías y asimetrías y también derroteros inquietantes, como ocurre en el ámbito de la seguridad social. Abre un diálogo, cruza estilos y agita a la academia.

Prefácio Brasileiro

Estado, Classes e Neoliberalismo: a necessidade de construir uma outra forma de trabalho e de vida

Graça Druck¹

Prefaciando um livro como este – que reúne um conjunto de pesquisadores, docentes e militantes de diferentes instituições e movimentos, com uma diversidade de temas e abordagens, numa perspectiva comparada Chile-Brasil –, não é fácil. A riqueza da discussão, dos objetos, das análises teóricas e políticas e das proposições alternativas estão presentes nos escritos e propiciam não só uma grande aprendizagem, como alimentam a esperança e as utopias que nos fazem caminhar.

Em primeiro lugar, é preciso registrar a importância de uma obra que, a partir de experiências históricas diversas, casos do Chile e Brasil, situados na América Latina, que apesar de todas as diferenças econômicas, sociais, políticas e culturais de cada país, são parte de um continente marcado pela colonização e dependência dos países do centro do mundo. Pertencem à periferia do capitalismo, subordinada e dominada pelo imperialismo ou pela globalização financeira – nome mais recente para designar as políticas imperialistas do grande capital.

Este livro nos dá instrumentos para analisar as convergências, identidades e divergências entre um e outro país, a partir

¹ Professora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFBA e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFBA. Coordenadora do grupo Trabalho, Precarização e Resistências e Pesquisadora do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH/UFBA). Doutora em Ciências Sociais pela Universidade do Estado de Campinas (Unicamp).

de diferentes objetos empíricos de pesquisas, mesmo que em cada escrito não esteja explícita uma comparação. Isto porque os autores situaram suas análises em temáticas que dão o contorno do que é o objetivo central da coletânea: como o constitucionalismo social e a construção do Estado social nos países de capitalismo dependente são um processo inacabado, com avanços e retrocessos, fruto das singulares condições, relações e lutas de classe na América Latina.

Os estudos se referem a uma conjuntura histórica determinada pela hegemonia neoliberal, pela financeirização e a acumulação flexível, em que o Estado vai se metamorfoseando, redefinindo suas políticas sociais e suas formas de regulação, configurando uma acirrada disputa pelo fundo público. Para além dos diferentes momentos históricos, alguns autores tratam da questão estrutural, isto é, das relações entre capital e trabalho, das formas de exploração da mais valia, do fetichismo jurídico, da ideologia jurídica e da necessária crítica radical a todas as instituições que reproduzem a dominação capitalista, no sentido da sua superação.

Apesar dos diferentes recortes e objetos, há um fio condutor que perpassa quase todos os textos: pensar os direitos sociais numa perspectiva de classe. E, nesta medida, apoiados numa abordagem marxista, se contrapõem a uma visão liberal de direitos, radicalizada em tempos neoliberais pela sua mercadorização e por um Estado que cada vez mais age como um “gestor dos negócios da burguesia”, como formularam Marx e Engels no Manifesto Comunista. É o que indicam as contrarreformas analisadas, especialmente a da previdência; do lugar da dívida pública; das novas formas de exploração do trabalho que negam a própria existência da classe trabalhadora, a exemplo da economia de plataformas; da relação com a natureza; da negação da vida sindical e da luta política expressa nos movimentos sociais, sindicatos, comunidades tradicionais, disputas eleitorais, mobilizações de rua e novas formas de organização coletiva. É neste cenário que assume centralidade o papel das Constituições no Chile e no Brasil, em conjunturas históricas diferentes, e do lugar da luta por direitos no atual momento do capitalismo flexível, financeirizado e neoliberal, onde o Estado cumpre um papel fundamental.

Ao buscar dialogar com os autores deste livro que, em sua maioria, atuam no “campo jurídico”, seja através de sua atuação como profissionais do direito, seja como pesquisadores e docentes, e estimulada pela leitura dos textos reunidos, apresentarei algumas questões que considero, na visão de uma socióloga, de extrema importância para uma análise dos direitos sociais em países da América Latina, ou da chamada questão social e de como se expressam as lutas por direitos no capitalismo contemporâneo, partindo também de uma perspectiva marxista e, portanto, buscando compreender dialéticamente os processos de transformação em curso sob a hegemonia do neoliberalismo.

Em primeiro lugar, é importante refletir sobre a centralidade do trabalho na compreensão sobre direitos e classes sociais. O debate sobre a “questão social” e, portanto, as necessidades criadas pelo capitalismo, a partir da estrutural desigualdade econômica imposta, que leva à uma luta permanente entre dominantes e dominados, tem como substrato maior a forma histórica que o trabalho assumiu na sociedade capitalista. A transformação da força de trabalho em mercadoria e sua apropriação pelo capital, a condição hipossuficiente do trabalhador, a fetichização do mercado e a alienação do trabalho, são fenômenos que Marx torna legíveis, quando formula a sua explicação teórica sobre o capital, considerado como uma relação social que passou a fundar a sociedade num determinado momento da história dos homens.

O trabalho assalariado capitalista produz a riqueza e a pobreza, pois é a acumulação de capital, propiciada pela exploração do trabalho via extração de mais valia, que assegura a apropriação privada e o enriquecimento de uns através do empobrecimento de outros que, se não tiver limites criados pelas lutas entre as classes sociais, poderia levar ao extermínio dos trabalhadores. Nesta medida, as lutas da classe operária por sua própria sobrevivência foram estabelecendo determinadas condições e direitos desde os primórdios do capitalismo, especialmente em sua fase urbano-industrial. Tratava-se de garantir a reprodução da força de trabalho, mas ao mesmo tempo, o grau de exploração com longas jornadas e baixos salários, além de amplos segmentos excedentes constituindo o exército industrial de reserva, produziam a pobreza e a miséria. Essa é a origem

histórica da “questão social” nas modernas sociedades capitalistas, que se tornou questão pública, convergindo esforços de diferentes segmentos da sociedade impulsionados pelas lutas operárias, para definir algum padrão de justiça, que superasse o pauperismo e as degradantes condições de trabalho e de vida.²

No caso das sociedades periféricas, como o continente latino-americano, a condição de países dependentes, com uma superexploração do trabalho, herança do período colonial, da escravidão e da subordinação aos grandes centros, há uma singularidade: o padrão de assalariamento, com baixos salários, condiciona todos os direitos sociais, que foram historicamente insuficientes, segmentados e fruto de muita disputa política de classes. É essa condição de dependência, reafirmada e revitalizada no capitalismo flexível, neoliberal e financeirizado, que impõe um processo histórico de avanços e recuos, e que sempre gerou um “bem-estar social” muito aquém daquele conquistado pelos países do centro, expressão do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo mundial.

Em segundo lugar, quando os autores afirmam sobre uma análise dos direitos numa perspectiva de classe, penso ser necessário explicitar o que se entende por classe social. E, para contribuir nessa discussão, reproduzo aqui, de forma sintética, qual é a minha compreensão teórica (e política) sobre as classes.³

Há um rico debate teórico-conceitual no campo marxista, que parte das formulações de Marx e Engels, assim como há um esforço de estudiosos marxistas em identificar as classes no campo das realidades históricas, que está marcado por muitas controvérsias e distintas concepções, refletindo a natureza do

² Para uma análise marxista da questão social ver Marilda Iamamoto, (Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional; Serviço Social em tempo de capital fetiche; A Questão Social no capitalismo. Revista Praia Vermelha Estudos de Política e Teoria Social, UFRJ - PPGSS, v. 8, p. 56-83, 2003. Ver também o Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social, 110 problemáticas contemporâneas, coordenado por Anete Ivo e organizado por Elsa Kraychete, Denise Vitale, Cristina Mercuri, Angela Borges e Stella Senes.

³ A reprodução da concepção de classes sociais apresentada neste item foi retirada, com modificações pontuais, de dois textos: Druck G. As metamorfoses das classes sociais no capitalismo contemporâneo: algumas reflexões | Druck, G. Classes sociais ontem e hoje: algumas reflexões

fenômeno das classes em sua historicidade, num devir permanente, sofrendo metamorfoses (como o trabalho) em diferentes momentos da história do capitalismo.

A relação social constituída pela apropriação do trabalho de uns por outros, através da divisão do trabalho e da propriedade privada, é uma relação de dominação, em que dominantes e dominados vivem um processo de constante enfrentamento, num “medir forças”, cujas expressões e formas podem ser as mais diversas: no processo de trabalho, nas condições de reprodução, nos direitos estabelecidos. Também os níveis de luta podem ser mais ou menos organizados, mais ou menos provisórios, mais ou menos estabelecidos, pois são as condições históricas das relações de forças entre as classes que podem definir as expressões e as formas de luta e, portanto, as possíveis vitórias e derrotas de uma ou outra classe.

Assim, se classe é uma relação social, como analisar as novas condições do trabalho hoje e de uma nova classe trabalhadora, ou de novos segmentos, ou até mesmo do “fim da classe operária”, sem levar em conta as outras classes sociais, mais especificamente a classe burguesa e suas distintas frações em conjunturas distintas do mesmo e diferente capitalismo?

O processo de internacionalização recente da acumulação flexível, ou do “novo imperialismo” (HARVEY, 2004), ao mesmo tempo em que cria novos segmentos de trabalhadores e profissões, reproduz o operário típico da Revolução Industrial, cujo exemplo mais convincente é a China hoje, que combina em seu desenvolvimento econômico as quatro revoluções tecnológicas ao mesmo tempo. Nos chamados países da periferia, como o Brasil, o grau de complexidade e heterogeneidade é mais radical ainda, combinando trabalho rural e urbano, formas modernas e arcaicas de trabalho, nas quais a precariedade e informalidade sempre tiveram um estatuto central e a “condição salarial” nem sequer se tornou estatisticamente majoritária.

Nesta medida, a formação e o fazer-se das classes sociais em países que viveram a colonização e que continuam numa posição subordinada no mercado mundial, tem especificidades que se manifestam na atualidade, caracterizando uma classe dominante autoritária, refratária a qualquer tipo de direito e que não pestaneja a recorrer ao trabalho análogo ao escravo, como as

inúmeras denúncias da fiscalização têm demonstrado hoje. Uma singularidade que não é incompatível com o atual momento do capitalismo financeirizado. A hegemonia da lógica financeira atinge todos os setores e frações do capital, diminuindo as contradições intra-classes, dificultando identificar os diferentes segmentos ou frações da burguesia. No fundamental são os mesmos atores, os mesmos capitalistas que ora defendem os interesses econômicos da indústria, do comércio, dos agronegócios, a depender da conjuntura econômica. Entretanto, todas essas frações dependem e atuam através de negócios financeiros próprios, para além de uma relação com as tradicionais instituições bancárias que alimentam o mercado financeiro.

Nesta medida, observa-se um processo de homogeneização da classe dominante como nunca ocorreu na história que, para além da base material explicada pela financeirização que atinge todas as frações, conseguiu conquistar uma direção política e ideológica, com a hegemonia do neoliberalismo, como uma “nova razão do mundo” (DARDOT; LAVAL, 2016). Em contrapartida, neste mesmo movimento, a classe trabalhadora sofreu o processo inverso, ou seja, uma profunda heterogeneização, alimentada por uma violenta concorrência que a enfraquece econômica e politicamente

Neste contexto mundializado, pode-se afirmar que houve uma metamorfose das classes sociais, em que as relações de forças favoráveis à classe dominante têm se expressado numa intensa ofensiva contra a classe trabalhadora, impondo a retirada de direitos sociais e trabalhistas e criando uma enorme regressão social. Essa situação se radicaliza com a crise da democracia moderna, com a fragilidade das instituições de representação política e com a renúncia dos partidos de tradição operária a lutar contra esse estado de coisas, à medida que justificam o apoio às políticas de cunho neoliberal ou mesmo à reestruturação do trabalho como única alternativa à crise do padrão fordista de desenvolvimento.

Em terceiro lugar, outra reflexão necessária diz respeito à concepção de Estado, à medida que é um sujeito central no debate sobre direitos, constitucionalismo, questão social, trabalho e classes sociais. Afinal de qual Estado estamos nos referindo ao

discutir as experiências de ontem, como os Estados de bem-estar ou os atuais, como o Estado neoliberal.

Partindo mais uma vez do campo marxista, o debate sobre Estado é rico e diverso, como no caso das classes sociais, referido anteriormente. Sem ter a pretensão de reproduzir esse debate, apenas enuncio algumas reflexões pontuais. Em Marx, o Estado em primeiro lugar, é histórico e, portanto, fruto das relações sociais de produção e de classe. Em oposição às formulações idealistas, a exemplo de Hegel, e amparado em sua concepção materialista, afirma que é a sociedade que molda o Estado, e é expressão política da dominação de uma classe sobre a outra, indispensável para garantir a reprodução da dominação capitalista – nos planos objetivo e subjetivo – o que dá ao Estado também o papel de agir sobre a sociedade, através de um conjunto de instituições que estabelecem as regras para que a dominação se efetive nos campos ideológico, jurídico e repressivo. Neste nível de abstração, o Estado é capitalista em nossa sociedade, é um Estado burguês. Em suas análises sobre determinadas conjunturas históricas, a exemplo do Dezoito Brumário de Luís Bonaparte, Marx afirma sobre uma relativa autonomia que o Estado pode ter, numa condição excepcional, em que as lutas de classes criam uma situação de crise de hegemonia, quando nenhuma classe consegue efetivamente dominar e dirigir a outra.

Considero que esta concepção marxiana é fundamental e atual. Entretanto, para analisar as diferentes conjunturas históricas do capitalismo, é necessário, a partir dela, buscar compreender as manifestações históricas desse Estado. Ele não é somente histórico no sentido de expressar as diferentes relações sociais e de classes, que constituíram distintas sociedades, pois assim como as classes sociais, o Estado é uma relação social (de dominação) e, enquanto tal, sofre transformações no interior mesmo da sociedade capitalista, a partir das lutas de classes e das relações de forças entre elas. Por isso, julgo que as contribuições de Poulantzas (1977) podem ajudar quando expõe que o Estado é uma condensação das relações de forças entre as classes e suas frações e, portanto, pode se configurar de forma diferente em conjunturas históricas diversas. Tal concepção pode explicar também os diferentes regimes de dominação que se alteram na história do capitalismo, e desta maneira, relacionar a democracia

ao Estado e às classes sociais. Também a democracia é um processo histórico, um movimento e enquanto tal se diferencia no tempo e no espaço.

Isto posto, ao se discutir na atualidade do capitalismo contemporâneo, os direitos, o constitucionalismo, as formas jurídicas, o fundo público, penso que é necessário tratar o Estado, não como uma “estrutura dada” e de certa forma “reificada”, ou seja, elevado a uma condição quase “natural”. Por isso, classificar o Estado como capitalista ou burguês é insuficiente, pois corremos o risco de compreendê-lo como algo imutável e, portanto, a-histórico. Para tentar explicitar essa proposição, a análise de situações concretas é o melhor caminho e penso que não por acaso, os autores aqui reunidos, ao apresentarem as suas respostas à questão central da obra, se referem a experiências passadas e atuais, em que a “questão dos direitos” aparece diretamente ligada aos Estados de bem-estar social, a sua crise e sua substituição pelos Estados neoliberais.

As teses sobre a construção do Estado social tomam como referência o que se realizou historicamente: as experiências de construção dos Estados de bem-estar social em alguns países europeus, de inspiração social democrata, o *new deal* norte-americano, e o desenvolvimentismo nos países da periferia, como no caso brasileiro que, embora não tenha construído um Estado de bem-estar social, este foi a inspiração hegemônica que conquistou todas as classes sociais.

Sem nenhuma intenção de entrar no profundo e exaustivo debate sobre o que foram os Estados de bem-estar social, o poder da social democracia, o fordismo e seu pacto social – no centro e na periferia do capitalismo –, tecerei algumas considerações sobre a sua crise e o erguimento de um Estado neoliberal em oposição ao Estado social, como um dos temas centrais da justificação teórica e política do neoliberalismo. Estas experiências são processos históricos que evidenciam as metamorfoses do Estado capitalista.

Por conseguinte, e em quarto lugar, é necessário elucidar, mesmo que modestamente, o que se entende por neoliberalismo e qual é o papel do Estado nesta transformação que as sociedades capitalistas sofreram.

A problematização e teorização sobre o neoliberalismo tem ocupado um espaço central no campo das ciências humanas, cujas análises críticas reúnem estudiosos com abordagens que se enquadram em diferentes perspectivas teóricas. É a partir do estabelecimento de um diálogo entre essas abordagens que se pode destacar alguns pontos chave, mesmo que de forma muito sintética e resumida.

No que se refere às origens do neoliberalismo, as diferentes tradições teóricas têm um certo consenso quando afirmam que foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar, embora discordem sobre o momento fundador: 1938 (Colóquio Walter Lippmann em Paris) (DARDOT; LAVAL, 2016) ou em 1947, com a formação da Sociedade Mont Pelerin na Suíça (HARVEY, 2014; ANDERSON, 1995). Ambos eventos reuniram personalidades importantes do mundo da ciência, do jornalismo e da política. É também consensual, que as teses neoliberais hibernaram por volta de 30 anos – período em que se desenvolveram as políticas de bem-estar social – e começaram a ser aplicadas nos anos 1970, sendo que a primeira experiência ocorreu na América Latina, no Chile, fruto de um violento golpe contra a democracia, com a instalação da ditadura militar em 1973 que desmantelou uma das mais avançadas experiências de um governo socialista no continente. Mas só após a chegada de governos neoliberais em países centrais, como EUA (1981) e Inglaterra (1979), é que se pode afirmar sobre a generalização e a constituição de uma hegemonia neoliberal no plano mundial.

A pergunta “por que ocorreu a virada neoliberal?” encontra respostas nas análises que examinam a crise dos estados de bem-estar ou a crise do fordismo. Portanto, trata-se de discutir os limites e as contradições de um momento do capitalismo e da configuração do Estado social que, para alguns autores, foi um período de excepcionalidade, onde imperou uma política de distribuição de riqueza, como nunca acontecera, mesmo que para um número relativamente pequeno de países, mas que inspirou o mundo. Foi um regime de acumulação pactuado, com forte participação dos sindicatos e partidos de representação dos trabalhadores, expressando uma “relação de condensação de forças” no Estado, na forma de um pacto social entre as classes.

No campo do trabalho, o fordismo também dava sinais de esgotamento, enquanto um padrão de organização do trabalho que antecipou no plano privado (e serviu de estímulo) os pilares do Estado social.

Assim, para além de ser uma resposta à crise de acumulação dos anos 1960, para Harvey (2014, p.15), o neoliberalismo não é somente uma alternativa econômica, pois para “reestabelecer o poder de classe”, é preciso um modo de pensamento que se torne dominante e, para isso, tem que “...propor um aparato conceitual que mobilize nossas sensações e nossos instintos, nossos valores e nossos desejos, assim como as possibilidades inerentes ao mundo social que habitamos” e, quando esse modo de pensamento ou concepção de mundo se torna dominante, “...esse aparato conceitual se incorpora a tal ponto ao senso comum que passa a ser tido por certo e livre de questionamento.” Em outras palavras, se tornou hegemônico, conforme definido pelo autor, “(...)como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretar, viverem e compreenderem o mundo.” (HARVEY, 2014, p. 13). Numa perspectiva similar, embora com outros aportes teóricos, Dardot e Laval (2016, p. 18) consideram que o neoliberalismo é também uma resposta a uma “crise de governamentalidade”, termo cunhado por Foucault, que significa “(...) o encontro entre as técnicas de dominação exercidas sobre os outros e as técnicas de si” , ou seja, “(...) governar é conduzir a conduta dos homens, desde que se especifique que essa conduta é tanto aquela que se tem para consigo mesmo quanto aquela que se tem para com os outros”. Por isso, defendem que o neoliberalismo é uma nova racionalidade, pois “...tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17)

É portanto, com base nessa necessidade de uma nova concepção de mundo que Harvey qualifica e define o neoliberalismo:

O processo de neoliberalização, no entanto, envolveu muita "destruição criativa", não somente dos antigos poderes e estruturas institucionais (chegando mesmo a

abalar as formas tradicionais de soberania do Estado), mas também das divisões do trabalho, das relações sociais, da promoção do bem-estar social, das combinações de tecnologias, dos modos de vida e de pensamento, das atividades reprodutivas, das formas de ligação à terra e dos hábitos do coração. Na medida em que julga a troca de mercado "uma ética em si capaz de servir de guia a toda ação humana, e que substitui todas as crenças éticas antes sustentadas" 2, o neoliberalismo enfatiza a significação das relações contratuais no mercado. Ele sustenta que o bem social é maximizado se se maximizam o alcance e a frequência das transações de mercado, procurando enquadrar todas as ações humanas no domínio do mercado. (Harvey, 2014, p. 14)

Já para Dardot e Laval (2016, p. 16):

O neoliberalismo é a razão do capitalismo contemporâneo, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência.

E, mais recentemente, em obra coletiva de autores franceses, na qual Dardot e Laval participam, Sauvêtre et al (2021, p. 37), avançam a seguinte concepção:

(...) o neoliberalismo não é apenas um conjunto de teorias, uma coleção de obras, uma série de autores, mas um projeto político de neutralização do socialismo sob todas as suas formas e, mais ainda, de todas as formas de exigência de igualdade; um projeto conduzido por teóricos e ensaístas que são também, desde o início, empreendedores políticos. É o resultado da vontade política comum de instaurar uma sociedade livre fundada principalmente sobre a concorrência, uma sociedade de direito privado, no quadro determinado de leis e princípios explícitos, protegida por Estados soberanos

ciosos em encontrar ancoragens na moral, na tradição ou na religião a serviço de uma estratégia de mudança completa de sociedade.” (p. 37)

Numa e noutra concepção, estão presentes elementos que são centrais para se pensar o Estado, os direitos e as classes sociais no neoliberalismo. No entanto, por limites de tempo e de espaço, privilégio a metamorfose do Estado capitalista sob a hegemonia neoliberal, em que a concorrência se torna norma de conduta para o conjunto da sociedade, através de um processo de mercantilização ou mercadorização sem limites. Por conseguinte, o “intervencionismo” neoliberal subverte os fundamentos de um Estado democrático com direitos sociais, transformando cidadãos em consumidores, sob a égide de um processo de mercantilização radical da sociedade, incluindo as instituições públicas, substituindo a administração regida pelo direito público por uma administração subordinada ao direito da concorrência (DARDOT; LAVAL, 2016).

A clareza acerca do caráter do Estado neoliberal no capitalismo financeirizado é crucial para compreender a essência do debate sobre a interminável “crise fiscal” do Estado brasileiro e, conseqüentemente, a defesa de um ajuste fiscal permanente; e também para entender a crise dos direitos sociais, à medida que a natureza das reformas do Estado nos últimos 40 anos expressa a institucionalização de um Estado de novo tipo, formatado pelo capitalismo flexível sob a domínio das finanças, quando as classes dominantes se apropriam do fundo público através de um conjunto de mecanismos – desonerações, incentivos fiscais, subsídios e destacadamente a dívida pública – com a crescente transferência de recursos públicos para o setor privado. Tal dinâmica tem resultado em uma brutal desigualdade econômica e social; na negação de direitos sociais; fazendo regredir os níveis de cidadania conquistados no passado. (DRUCK et al, 2022), conforme analisado pelos autores deste livro. Nesta medida, o neoliberalismo não busca limitar a intervenção do Estado, mas o transforma, fazendo com que a ação pública se submeta às regras da concorrência, regida pela lógica mercantil.

É o capitalismo flexível, globalizado e financeirizado que exige esta formatação do Estado neoliberal, subordinado à lógica

financeira que não apenas determina a conduta econômica, mas a vida social, pois normas de comportamento típicas do âmbito privado capitalista se transferem para outros campos sociais, como educação, cultura, segurança, saúde, previdência, etc. Assim, serviços que eram públicos passaram a ser transferidos e oferecidos por empresas privadas. Um processo de “mercadorização/ mercantilização da vida” (BIN, 2017).

Nesta dinâmica da acumulação capitalista, os serviços públicos podem ser pensados como um “antivalor” (OLIVEIRA, 1988) e, de certa forma, são uma contratendência à acumulação, pois não estão diretamente subordinados à lógica do capital, tendo como função produzir bens coletivos ou “antimercadorias” e, por isso, constituem-se num empecilho ao pleno desenvolvimento do neoliberalismo. Por isso, o ódio neoliberal aos servidores públicos, e até mesmo a defesa da sua extinção, assim como o fim da produção de bens públicos. É o que representa a “Reforma Administrativa” (PEC 32) do governo Bolsonaro-Guedes, apoiada pelas lideranças do Congresso Nacional, por ministros da suprema corte e setores importantes do poder judiciário que, juntamente com os militares não será atingido pela reforma (Druck et al, 2020); mas que não conseguiu ser votada antes do término do Governo Bolsonaro e, após a posse do Governo Lula tem sido condenada por ministros e pelo próprio presidente, com a promessa de retirá-la de pauta no Congresso Nacional.

Nesta perspectiva, mais do que reconstruir as instituições públicas e democráticas destruídas pela ação neoliberal, antide-mocrática e neofascista do governo derrotado nas últimas eleições no Brasil, a construção de um novo Estado torna-se um imperativo, pois há uma necessidade social, política e econômica da sociedade brasileira e, sobretudo da classe trabalhadora, de se libertar das amarras do neoliberalismo, no sentido do erguimento de um Estado social em que a justiça seja fruto de um outro modo de trabalho e de vida.

Algumas Notas Finais

Sem ter a intenção de ser conclusivo, pois se trata de um prefácio a um conjunto de escritos de grande qualidade, com análises consistentes, que dão pistas para a superação da atual

injustiça, a crise dos direitos sociais, dos limites do constitucionalismo em países dependentes, e de um Estado subordinado à lógica mercantil e financeira; enuncio alguns pontos que considero essenciais para nossa reflexão e nossa prática política, que têm como guia e inspiração os trabalhos de Nancy Fraser em coautoria com outras estudiosas, especialmente em duas obras publicadas recentemente pela Editora Boitempo.⁴

Muito sinteticamente, me junto a uma forte perspectiva defendida por Fraser e presente em suas análises: a centralidade da luta anticapitalista como palco essencial para não só interpretar a realidade histórica do capitalismo contemporâneo, mas para transformar essa realidade.

O esforço teórico e político de Fraser (2022) em seu diagnóstico sobre as lutas sociais da última década do século XX e do atual século XXI versam sobre o que ela denomina de condição “pós-socialista”, aspas utilizadas pela autora, para justificar a sua postura crítica a essa suposta conclusão defendida por muitos no sentido do esgotamento das possibilidades de uma sociedade alternativa ao capitalismo ou de uma sociedade socialista. Condição que atingiu a esquerda em geral, a partir de 1989, contaminada por um forte ceticismo e que se define por três aspectos que constituem essa condição: a ausência de um projeto alternativo à atual sociedade, alimentado pela “deslegitimação do socialismo” (p. 15-16), fruto do desmoronamento das experiências do chamado “socialismo real” e da perda das utopias e possibilidades de transformação radical da sociedade. Para Fraser (2022), nada surgiu para substituir o socialismo com algum poder de convencimento e força política para influenciar a luta política. Ao contrário, as lutas progressistas não se ancoram em nenhum projeto alternativo, mas se dão nos limites da ordem do capital.

Um segundo elemento diz respeito à natureza dos movimentos e reivindicações que se destacaram nesse período, pautados no reconhecimento das diferenças (de raça e gênero por exemplo) que tem se sobreposto às lutas por igualdade social, numa clara contraposição entre “política de identidade” e política

⁴ Os livros: *Capitalismo em Debate – uma conversa na teoria crítica*, em coautoria com Rahel Jaeggi (2020) e *Justiça Interrompida – reflexões críticas sobre a condição “pós-socialista”* (2022).

de classe, em que o problema central da justiça se situa na “redistribuição” ou no “reconhecimento”, resultando assim na “...dissociação de política cultural e política social, bem como um relativo eclipse desta por aquela” (FRASER, 2022, p. 17). É como se houvesse um deslocamento da redistribuição para o reconhecimento. E as interrogações parecem impor a escolha entre uma ou outra perspectiva, como excludentes e até mesmo opostas e concorrentes em alguns casos. E Fraser faz a sua crítica, sugerindo alguns passos, como “tarefas ‘pós-socialistas’”: problematizar a distinção entre economia e cultura; compreender que as duas se coadunam na produção de injustiças; e o pressuposto para resolvê-las é “(...) imaginar que as reivindicações por reconhecimento podem ser integradas às reivindicações por redistribuição em um projeto político abrangente” (FRASER, 2022, p. 18).

O terceiro elemento apresentado por Fraser é “um liberalismo econômico ressurgente”, que incentiva o deslocamento da redistribuição para o reconhecimento à medida que há um processo de violenta mercantilização das relações sociais, erodindo a proteção social, os direitos e naturalizando as desigualdades sociais, justificadas como fruto das diferenças individuais e regidas pela meritocracia.

Dialogando com Fraser, me parece que este último aspecto é decisivo para se compreender a dissociação entre economia e cultura. Nem a redistribuição é só economia e nem o reconhecimento é só cultural. É fundamental também para a separação que se cria entre justiça pelo reconhecimento e justiça pela redistribuição. Para o neoliberalismo é como se a justiça pela redistribuição que está associada às políticas de distribuição de renda, políticas sociais e protetivas, não podem ser assumidas pela intervenção estatal, pois são condenadas como formas de criação de “dependência”⁵, que desestimulam os indivíduos a comprovarem a sua capacidade como empreendedor, atuando e concorrendo no mercado, instância que deve dirigir as ações para

⁵ Ver o capítulo Uma genealogia da “dependência”, em coautoria com Linda Gordon, em que as autoras recuperam o sentido desta expressão historicamente desde as sociedades pré-industriais até a atual.

propiciar a perpetuação do capitalismo e, desta forma, obterem o reconhecimento pelo seu sucesso.

As contribuições de Fraser sobre injustiça cultural e injustiça econômica, sobre o “dilema distribuição-reconhecimento” e “soluções afirmativas e soluções transformadoras” são valiosas e instigantes, e exprimem a complexidade que estão imersas, seja no plano analítico ou das realidades histórico-concretas. Sem pretender sistematizar toda a discussão, vale salientar o método de exposição em que vai construindo as diferenças e as interconexões entre os diferentes sujeitos coletivos e movimentos, seja se constituindo como classe, como gênero ou raça, afirmando, portanto, a necessidade de se buscar reconhecimento e redistribuição simultaneamente, já que as condições de injustiça e opressão são reais, diferenciadas e têm suas especificidades e, ao mesmo tempo, se interagem, se interrelacionam, se interconectam. Gênero e raça, segundo Fraser, são coletividades bivalentes, ou seja, contém duas faces: uma político-econômica que remete à redistribuição e outra cultural-valorativa no campo do reconhecimento, que se entrelaçam e se reforçam dialeticamente.

Em sua proposição de concepções alternativas de redistribuição e de reconhecimento, na busca por solucionar as injustiças, classifica dois tipos de abordagem e atuação: aquela de “afirmação”, que está associada a reivindicar reparação, corrigindo a falta de reconhecimento ou da má redistribuição, sem questionar e propor a transformação das estruturas que reproduzem as injustiças. E aquelas de “transformação”, que lutam por justiça numa perspectiva de superação do sistema que a nega.

Para o tema principal desta obra, vale se apropriar de uma das abordagens de Fraser relativa ao que ela denomina de “remédios contra a injustiça econômica”, pois aí se situa o debate sobre Estado social, direitos, classes, trabalho, dentre outros temas do livro. Na perspectiva da “afirmação”, a luta contra a injustiça econômica está relacionada ao “Estado de bem-estar liberal” (que se refere à experiência pós o New Deal nos EUA), o objetivo é corrigir a má distribuição sem mexer na estrutura político-econômica, através da incorporação de grupos vulneráveis no mercado de consumo, sem qualquer alteração no sistema de produção. Numa ação “transformadora”, busca-se alterar a estrutura das relações de produção, modificando a divisão social

do trabalho e, portanto, as formas de produzir, juntamente com um outro padrão de consumo.

Tomando como exemplo o caso da “classe explorada”, Fraser (2022) enquadra as transferências de renda através das políticas de seguridade social, que compartilham os custos de reprodução entre os empregados, e os programas de assistência pública, focalizadas nos desempregados e subempregados, como “remédios distributivos afirmativos”, que reforçam as diferenças no interior da classe trabalhadora “...desviando a atenção da divisão de classes entre trabalhadores e capitalistas” (FRASER, 2022, p. 47). Apesar de reconhecer que tais políticas são necessárias para melhorar as condições de sobrevivência, o resultado é também muito problemático, à medida que criam soluções temporárias e superficiais, deixando intacto o sistema que produz essas injustiças. Concordando com Fraser, talvez se pudesse acrescentar que na atual fase do capitalismo neoliberal, as políticas focalizadas têm um papel central, para além de afirmar as diferenças interclasse, reforçam a condição dos segmentos incapazes de sobreviver através do trabalho, alimentam, inclusive um certo preconceito, à medida que passam a ser estigmatizados, como aqueles que querem viver na dependência do Estado e sem trabalhar. É o que se evidencia no caso do “Bolsa Família” no Brasil. Se, por um lado, diante da enorme crise social e da volta da fome no país, é uma necessidade para uma situação emergencial, por outro, é uma política que reforça a estrutura capitalista, pois trata o fenômeno da desigualdade, exclusivamente sob a ótica das distribuições dos recursos, sem questionar as relações sociais que produzem a riqueza e a pobreza.

Fraser (2022, p. 48) expõe que a “redistribuição transformadora” combina “(...) programas de bem-estar universalistas, tributação progressista arrojada, políticas macroeconômicas de pleno emprego, amplo setor público desmercantilizado, propriedade pública e/ou coletiva significativa e processos democráticos de decisão sobre prioridades socioeconômicas básicas.” Tais elementos, em linhas gerais, correspondem às experiências dos Estados de bem-estar social na Europa e são completamente opostos e avessos ao Estado neoliberal. No entanto, numa análise da história passada, numa perspectiva crítica e influenciada pelos ensinamentos de Marx, o conjunto de reformas que conformou o

Estado de bem-estar social, mesmo que fruto das lutas dos trabalhadores, e de conquistas inéditas no capitalismo, representou também um pacto de classes: do lado do trabalho, direitos e um padrão salarial e de vida que deu uma grande homogeneidade à classe-que-vive-do-trabalho, do lado do capital, a garantia das organizações sindicais e políticas dos trabalhadores beneficiados por aquele padrão de desenvolvimento, de atuarem nos limites dessa ordem capitalista, sem questionar seus pilares e, portanto, sem buscar a sua superação.

A partir dessa breve sistematização de algumas das teses principais de Nancy Fraser, é possível refletir sobre o atual momento histórico, quando predomina uma ofensiva do capital sobre o trabalho, em que as políticas neoliberais casam com os movimentos e governos neofascistas, em que a extrema direita conquista espaços políticos nos movimentos e nas instituições, alimentada por uma crise estrutural que transforma a precarização do trabalho no centro da dinâmica do capitalismo a nível mundial, fragmentando e individualizando os coletivos, especialmente o de classe, reforçando as diferenças e desigualdades de todo o tipo.

Estariamos vivendo um dilema crucial para além do que Fraser discutiu para o reconhecimento e a redistribuição? Ou seja, como atuar politicamente de tal forma que se coaduna, não apenas os campos da cultura e da economia, conforme analisado por Fraser, mas que seja possível equacionar proposições que respondam a uma necessidade de reconstrução de alguma civilidade em termos de direitos sociais, inclusive o direito ao trabalho, de democracia, de um Estado social – sobretudo nos países da periferia devastados pelo neoliberalismo, entrelaçados numa perspectiva transformadora da estrutura político-econômica do capitalismo?

Os vários autores deste livro analisam e diagnosticam a realidade histórica e de forma crítica expõem os limites e possibilidades da luta política na atualidade, estudando casos concretos de mudanças no Brasil e no Chile, para responder sobre o constitucionalismo social e os direitos numa perspectiva classista e, desta forma, tornar legível a profundidade da crise que estamos vivendo. Alguns, a partir de seus diagnósticos, propõem alternativas. É preciso aprender com cada um dos seus escritos,

dialogando e tecendo – nos planos acadêmicos e político – uma luta que só pode ser efetivamente transformadora se for uma luta anticapitalista, pois se o neoliberalismo surgiu como um projeto político para neutralizar o socialismo e, no limite, a todas as formas de coletivos, está mais do que na hora de construir um projeto socialista para varrer o neoliberalismo.

Bibliografia

ANDERSON, P. (1995) O balanço do neoliberalismo, IN: SADER, E. GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático**. Paz e Terra, p 9-34.

BIN, Daniel. (2014) **A Superestrutura da Dívida – financeirização, classes e democracia no Brasil neoliberal**, São Paulo, Alameda.

DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016) **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo.

DRUCK, Graça. (2018) A metamorfose das classes sociais no capitalismo contemporâneo: algumas reflexões. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 41, v. 16, 2018, p. 68 – 92.

DRUCK, Graça, FILGUEIRAS, Luiz, REIS, Samara. (2022). A Desigualdade vista a partir do aparelho de Estado: o servidor público em tempos neoliberais, In: MATTOS, Fernando, NETO, João Hallak, SILVEIRA, Fernando Geiger (org). **Desigualdades – Visões do Brasil e do mundo**, São Paulo, Hucitec.

DRUCK, G., REIS, S., LEONE, L. **A “reforma administrativa” do governo Bolsonaro/Guedes: rumo ao fim dos servidores e dos serviços públicos no Brasil**. 2020.
Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/artigos/a-reforma-administrativa-do-governobolsonaro-guedes-rumo-a-extincao-de-servidores-e-dos-servicos-publicos-no-brasil/>>. Acesso em: 17 set. 2020.

_____ (2015) Classes sociais ontem e hoje: algumas reflexões. IN: AMORIM, Henrique, SILVA, Jair Batista. **Classes e Lutas de Classes – novos questionamentos**. São Paulo, Annablume.

FRASER, Nancy, JAEGGI, Rahel (2020). **Capitalismo em Debate – uma conversa na teoria crítica**. São Paulo, Boitempo.

FRASER, Nancy. (2022) **Justiça Interrompida: reflexões críticas sobre a condição “pós-socialista”**, São Paulo, Boitempo.

HARVEY, David. (2004) **O novo imperialismo**, São Paulo, Ed Loyola.

HARVEY, David (2014). **O neoliberalismo – história e implicações**, São Paulo, ed Loyola, 2008 1 ed, 2014, 5 ed, reimpressão, 2017.

IAMAMOTO, Marilda. (2020) **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**, 27ª ed. São Paulo, Cortez.

_____ (2007) **Serviço Social em tempo de capital fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo, Cortez.

_____ (2003) A Questão Social no capitalismo. **Revista Praia Vermelha Estudos de Política e Teoria Social**, UFRJ - PPGSS, v. 8, p. 56-83.

IVO, Anete, KRAYCHETE Elsa, VITALE, Denise, MERCURI Cristiana, BORGES, Angela, SENES Stella. (2020) **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social, 110 problemáticas contemporâneas**, 2 ed ampliada, Annablume.

POULANTZAS, Nicos. (1977) As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: Nicos Poulantzas (org.), **O Estado em crise**. Rio de Janeiro, Edições Graal.

SAUVETRE, Pierre; LAVAL, Christian, GUEGUEN Haud, DARDOT, Pierre. (2021) **A escolha da guerra civil - uma outra história do neoliberalismo**, Editora Elefante.

Sobre os autores e as autoras

Adriana Espíndola Corrêa; professora adjunta do Núcleo de Práticas Jurídicas da Universidade Federal do Paraná; coordenadora do Grupo de Pesquisa "BIOTEC - Direito, Biotecnologia e Sociedade" do PPGD/UFPR; doutora e mestre em direito das relações sociais pelo Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR.
e-mail: adriana.correa@ufpr.br | ORCID: 0000-0001-6506-7300

Aldacy Rachid Coutinho; mestre e doutora em direito; professora titular de direito do trabalho na UFPR, aposentada; professora do curso de mestrado em direito da UNIVEL.
e-mail: aldacycoutinho@gmail.com

Alexandra Maciel Veiga; mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Direito da UFBA; bacharel em direito (UFPR) e graduanda em ciências sociais pela UFBA; integrante do Grupo Transformações do Trabalho, Democracia e Proteção Social (TTDPS, FD/UFBA); integrante do grupo de pesquisa Trabalho Vivo (FDUFBA); advogada trabalhista.
e-mail: alexandramacielveiga@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6730-4709

Andréia Galvão; professora do Departamento de Ciência Política da Unicamp; integrante da coordenação nacional da Remir.
e-mail: agalvao@unicamp.br.

Camilla Louise Galdino Cândido; integrante do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos – CNASP; advogada sócia da LBS Advogadas e Advogados. e-mail: camilla.candido@lbs.adv.br

Cleverton Quadros; mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (PPGD/UFPR); bolsista CAPES; graduado em direito na UFPR, pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera).
e-mail: clevertonledoc@gmail.com
ORCID ID 0000-0003-2215-9568

Cynthia Ortigara; formada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS) em 1999; mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio do Sinos (UNISINOS); advogada.
e-mail: cynthia@bordas.adv.br

Daniela Beatriz Marzi Muñoz; ministra do Tribunal Constitucional do Chile. Professora de Direito do Trabalho da Universidad de Valparaíso. Doutora em Direito pela Universidad Autónoma de Madrid.

José Dari Krein; Professor do Instituto de Economia da Unicamp e do Programa de Pós-graduação em Economia da Unicamp. Diretor do CESIT (Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho) e da coordenação da REMIR (Rede de Estudos e Monitoramento da Reforma Trabalhista).

Elisa Torelly; advogada; especialista em Direito Constitucional, com atuação com foco em servidores público; integrante da Coordenação do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos – CNASP.
e-mail: elisatorelly1986@gmail.com

Flávio Roberto Batista; professor doutor do departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
e-mail: flavio@usp.br | ORCID: 0000-0002-0919-3684

Francis Campos Bordas; integrante do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos – CNASP; membro da Rama Brasil da Associação Americana de Juristas (AAJ); advogado. email: francis@bordas.adv.br

Gabriela Caramuru Teles; professora de Economia Política da Universidade Federal do Paraná; doutora em Direito do Trabalho pela Universidade de São Paulo; mestra e graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná; e mestra em Tecnologia pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná.
e-mail: caramuru.ga@gmail.com

Graça Druck; Professora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFBA e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFBA. Coordenadora do grupo Trabalho, Precarização e Resistências e Pesquisadora do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH/UFBA). Doutora em Ciências Sociais pela Universidade do Estado de Campinas (Unicamp). e-mail: druckg@gmail.com
ORCID: 0000-0003-0363-6883

Gustavo Seferian; membro do corpo permanente do Programa de Pós-graduação em Direito na UFMG; professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais; Bacharel (2008), mestre (2012) e doutor (2017) em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; diretor do ANDES-SN e membro da secretaria nacional do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais – IPDMS.
e-mail: seferianacad@gmail.com

Henrique Inacio Paz Brunelli; integrante do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos – CNASP; pós-graduado em direito tributário pela Escola Superior da Advocacia e em ciências humanas: sociologia, história e filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; advogado no escritório Trindade e Arzeno Advogados Associados. e-mail: henriquebru@hotmail.com

Isabela Fadul de Oliveira; professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (FD/UFBA); doutora em direito do trabalho pela USP; pesquisadora Associada ao CRH/UFBA (Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades), ao Grupo Transformações do Trabalho, Democracia e Proteção Social (TTDPS, FD/UFBA) e ao Grupo Trabalho, Precarização e Resistências (CRH/UFBA); integra a ABET, a REMIR, a RENAPEDTS e a CLACSO.
e-mail: isabelafadul@gmail.com

Jaime Ernesto Winter Hughes León; professor do Instituto de Economia da UFRJ; doutor em Economia pela UFRJ.
e-mail: jaime.leon@ie.ufrj.br

Jéssica Carneiro Rodrigues; integrante do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos – CNASP; advogada.
e-mail: jessikcr@hotmail.com

João Gabriel Pimentel Lopes; professor de direito do trabalho e legislação social da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia; mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília; integrante do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos (CNASP). e-mail: jgplopes@gmail.com

João Luiz Arzeno da Silva; membro fundador do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos – CNASP; bacharel em direito na Universidade de Santa Maria; advogado de entidades de servidores públicos e sócio fundador do escritório Trindade e Arzeno Advogados Associados. e-mail: jlarzeno@tea.adv.br

João Victor Marques da Silva; doutorando em direito (PPGD-UFBA), com bolsa CAPES; mestre em Políticas Sociais e Cidadania (PPGPSC - UCSal); membro do Grupo de Pesquisa Transformações do Trabalho, Democracia e Proteção Social (TTDPS - UFBA).
e-mail: jvmarquesdasilva@gmail.com | ORCID: 0000-0001-6649-1787

Jonnas Vasconcelos; professor do Programa de Pós-Graduação em relações internacionais da Universidade Federal da Bahia (PPGRI/UFBA); professor do mestrado em direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS; professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA); professor de direito da Universidade Salvador (UNIFACS); doutor, mestre e bacharel pela Faculdade de Direito pela Universidade de São Paulo (USP); pesquisador dos Grupos de Pesquisa Transformações do Trabalho, Democracia e Proteção Social (TTDPS/UFBA) e Globalização da Política (GLOPOLI/UFBA).
e-mail: jm.vasconcelos@ufba.br | ORCID: 0000-0003-1418-5985

Jorge Almeida; professor do departamento de ciência política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFBA; doutor em comunicação e cultura contemporâneas (UFBA); pós-Doutorado em relações internacionais como Visiting Scholar na SOAS-University of London. e-mail: jorgealm@uol.com.br

José Antônio Peres Gediel; professor titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR); membro do corpo docente permanente do Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR (PPGD/UFPR) e do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFPR (PPGSocio/UFPR); doutor em direito pela UFPR; coordenador do Grupo BIOTEC – Direito, Biotecnologia e Sociedade (PPGD/UFPR).
e-mail: jagediel@gmail.com

José Celso Cardoso Jr; doutor em economia; servidor público federal no IPEA, desde 1997; entre 2019 e 2023, foi presidente da AFIPEA-Sindical.

José Eymard Loguercio; mestre em direito pela Universidade de Brasília; doutorando no Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos e Cidadania PPGDH/CEAM/UNB; advogado e sócio fundador da LBS Advogados; presidente do Instituto Trabalho.
e-mail: eynard@Lbs.adv.br

José Guilherme Carvalho Zagallo; integrante do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos – CNASP; advogado.
email: guilhermezagallo@gmail.com

Júlia Lenzi Silva; professora doutora do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP); doutora pela Universidade de São Paulo, graduada e mestra em direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP); pesquisadora no Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Centralidade do Trabalho e Marxismo (DHCTEM-FDUSP); 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'.
e-mail: julialenzi@usp.br | ORCID: 0000-0002-9518-314X.

Juliana Portes David; integrante do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos – CNASP; bacharela em Direito pela Universidade Federal do Paraná; pós-graduada em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal do Paraná; advogada no escritório Trindade e Arzeno Advogados Associados.
e-mail: portes.ju@hotmail.com

Karla Varas Marchant; professora de direito do trabalho da Pontificia Universidade Católica de Valparaíso; advogada; doutora em direito pela Universidad Diego Portales e pela Universidad de Salamanca.
e-mail: karla.varas@pucv.cl

Lawrence Estivalet de Mello; Professor de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Vice-Coordenador do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades da UFBA (CRH UFBA), membro do corpo docente permanente do Programa de Pós-graduação em Direito da UFBA (Mestrado e Doutorado). Doutor e Mestre em Direito pela UFPR. Bacharel em Direito pela UFPEL e em Filosofia pela UFPR. Pesquisador Associado ao Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades da UFBA (CRH/FFCH/UFBA), ao grupo Trabalho, Precarização e Resistências (TTRS/FFCH/UFBA) e coordenador do grupo Trabalho Vivo (TTDPS/FD/UFBA). e-mail: lawrence.emello@gmail.com

Lily Badaró Lacerda; graduanda em direito pela Universidade Federal da Bahia; integrante do grupo de pesquisa Trabalho Vivo (FDUFBA). e-mail: lilyblacerda@gmail.com

Loyana Araujo Saraiva Matos; bacharela em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2022); integrante do grupo de pesquisa Trabalho Vivo (FDUFBA); advogada. e-mail: loyanaraaju1401@gmail.com

Luna Oliveira Lucchesi Ramacciotti; integrante do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos – CNASP; advogada; mestre em Direitos e Garantias Fundamentais (FDV); especialista em direito do trabalho (FDV); conselheira da OAB/ES (2022-2024); coordenadora Nacional do Núcleo Espírito Santo na Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD); assessora jurídica do SINTUFES. e-mail: luna@ramacciotti.adv.br

Magda Furtado; professora titular do Instituto Federal Colégio Pedro II (RJ); doutora em Ciência da Literatura pela UFRJ. e-mail: magda.furtado@gmail.com

Maiara Leher; advogada do escritório Machado Silva & Palmisciano Advogados e do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Rio de Janeiro - SEPE/RJ; integrante do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos – CNASP. e-mail: maiara@machadosilva.com.br

Marcial Saavedra Castro; doutor em história pela Universidade Federal da Bahia – UFBA; professor Substituto do departamento de História da UFBA. e- mail: marcialhumberto@hotmail.com
ORCID: 0000-0002-7452-6043

Maria Eduarda Carneiro de Miranda, pesquisadora do Grupo de Pesquisa Transformações do Trabalho, Democracia e Proteção Social, Graduanda do Curso de Direito da Universidade Federal da Bahia.
e-mail: eduardamiranda1808@gmail.com

Maria Mello de Malta; professora do Instituto de Economia da UFRJ e coordenadora do Laboratório de Estudos Marxistas (LEMA); militante da Escolas de Teatro Popular; doutora, mestre e graduada em Ciências Económicas. e-mail: mariamalta@ie.ufrj.br
ORCID: 0000-0002-5538-940X.

Maria Lucia Fattorelli, coordenadora nacional da Auditoria Cidadã da Dívida; membra titular da Comissão Brasileira Justiça e Paz da CNBB; graduada em Administração (UFMG) e Ciências Contábeis (FMS); especialização em Administração Tributária (FGV-EAESP); auditora fiscal da Receita Federal do Brasil aposentada; membra da Comissão da Verdade instituída pelo Parlamento Helênico para auditar a dívida pública grega (2015); membra da Comissão de Auditoria Integral da Dívida Externa Equatoriana (2007-2008); assessora técnica da Comissão Parlamentar de Inquérito CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados Federais em Brasília (2009-2010); assessora técnica da CPI da PBH Ativos S/A na Câmara Municipal de Belo Horizonte (2017).
e-mail: marialuciafatorelli@yahoo.com.br

Marilane Teixeira: Doutora em desenvolvimento econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp. Economista, assessora sindical e pesquisadora na área de relações de trabalho e gênero do CESIT/IE – Unicamp.

Matheus Cunha Girelli; integrante do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos – CNASP; advogado.
e-mail:matheuscgirelli@gmail.com

Naiara Andreoli Bittencourt; doutoranda em direitos humanos e democracia pela Universidade Federal do Paraná; advogada e coordenadora do Programa Iguaçu da organização Terra de Direitos, onde atua especialmente no eixo de Biodiversidade, Agroecologia e Clima. e-mail: naiara.a.bittencourt@gmail.com

Patrícia Turatti, bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); pós-Graduada em Direito Constitucional Aplicado; Advogada no escritório Bordas Advogados Associados. email: patricia@bordas.adv.br

Paula Freitas de Almeida, pesquisadora colaboradora do CESIT/IE/Unicamp, com temas relacionados ao direito do trabalho e desenvolvimento econômico, em especial, a regulação e as condições de trabalho gerenciado por meio de plataformas digitais, além de outros; doutora em desenvolvimento econômico (IE/ Unicamp) e mestra em filosofia (IFCH/Unicamp); com especialização em economia do Trabalho e sindicalismo (CESIT/ IE/ Unicamp) e especialização em direito de estado (UFBA); graduação em direito (UNIJORGE); primeira secretária da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET); integra a coordenação da Rede de Estudos e Monitoramento Interdisciplinar das Reconfigurações do Trabalho (REMIR) e o Comitê Facilitador do Fórum Social Mundial Justiça e Democracia (FSMJJD). e-mail: paulafreitas2005@gmail.com | ORCID: 0000-0002-7316-9363

Recaredo Gálvez Carrasco: mestre em Política e Governo; pesquisador da Fundación SOL; graduado em gestão, políticas, sistemas de saúde e proteção social pela FLACSO International Health Program, República Dominicana; pesquisador em matéria de previdência social, conflitos sindicais e conflitos sociais; professor do curso de políticas de saúde pública, carreira de terapia ocupacional, na Faculdade de Ciências Médicas da Universidade de Santiago do Chile. e-mail: recaredo.galvez@fundacionsol.cl

Rejane Carolina Hoeveler; historiadora e doutora em história social pelo Programa de Pós-Graduação em História (PPGH) da Universidade Federal Fluminense (UFF); pós-doutoranda na Universidade Federal de Alagoas (UFAL); coorganizadora do livro A onda conservadora: ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil (Rio de Janeiro, Mauad, 2017); ativista feminista internacionalista. e-mail: rejanecarol@gmail.com.

Renata de Loyola Prata; bacharelada em direito na UFBA e estudante em mobilidade acadêmica na UnB pelo convênio ANDIFES; integra o Grupo Transformações do Trabalho, Democracia e Proteção Social (TTDPS/UFBA); pesquisadora-bolsista PIBIC-CNPq 2022/2023. e-mail: renata.l.prata@gmail.com

Renata Queiroz Dutra; professora de direito do trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB); professora permanente do Programa de Pós-graduação em Direito da UnB (PPGD/UnB); doutora e mestra em direito pela Universidade de Brasília (UnB); bacharel em Direito pela UFBA; pesquisadora dos grupos de pesquisa Transformações do Trabalho, Democracia e Proteção Social (FD/UFBA), do grupo Trabalho, Precarização e Resistências (CRH/UFBA) e do Grupo “Trabalho, Constituição e Cidadania” (FD/UnB); integra a REMIR, a RENAPEDTS e a ABET. e-mail: renata.dutra@unb.br

Ricardo Prestes Pazello; professor do curso de direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR); pesquisador em estágio pós-doutoral do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); líder do Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania (NDCC/UFPR); coordenador do GT de Direito e Marxismo do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS); coordenador do projeto de extensão/comunicação popular Movimento de Assessoria Jurídica Universitária Popular - MAJUP Isabel da Silva; integrante do coletivo Planejamento Territorial e Assessoria Popular (PLANTEAR) da UFPR. e-mail: ricardo2p@ufpr.br
ORCID: 0000-0002-9961-0583

Rivera da Silva Rodriguez Vieira; sócio do escritório de advocacia SLPG advogados e advogadas associados; integrante do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos – CNASP; advogado especialista em direito previdenciário e em direito e processo do trabalho. e-mail: rivera@slpgadvogados.adv.br

Santiago Rosselot Labella; economista pela Universidade do Chile; investigador da Fundação SOL em matéria de segurança social, mercado de trabalho, relações laborais e despesas domésticas; trabalhou na CEPAL e no Subdepartamento de Estatísticas Socioeconômicas do Instituto Nacional de Estatística; já pesquisou questões de sindicalismo, desigualdade, pobreza, salários e esporte.
e-mail: santiago.rosselot@fundacionsol.cl

Sara Granemann; docente na Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ (1994-atual); entre os anos de 1992/94, foi docente na Universidade Federal Fluminense; doutora em Serviço Social-UFRJ; realizou estágios pós-doutorais em história contemporânea na Universidade Nova de Lisboa (2014) e na Università degli Studi di Torino (2021/22); bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq (2018/atual). e-mail: sgranemann@tutanota.com | ORCID: 0000-0002-1305-5022

Sarah Francieli Mello Weimer; mestra em direito pela UFRGS (2018); mestra em ciência política pela UFRGS (2020); especialista em educação em direitos humanos pela FURG (2020); advogada.
e-mail: sarah.weimer@hotmail.com

Tchenna Fernandes Maso; doutoranda em direitos humanos e democracia pela Universidade Federal do Paraná; bolsista CAPES/PROEX. e-mail: tchenna.maso@gmail.com.
ORCID: 0000-0002-7877-7587

Thiago Cecchini Brunetto; advogado; com atuação na área de direito público, tratando de questões de interesse de servidores públicos e de suas entidades representativas; graduado em direito pela UFRGS (2000), com Lâurea Acadêmica (2002); especialista em relações laborais pela Universidad de Castilla La Mancha, em Toledo, Espanha (2015); integrante do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos – CNASP.

Verónica Munilla Espinoza; professora associada à Pontificia Universidade Católica de Valparaíso; advogada; doutora em direito.
e-mail: veronica.munilla@pucv.cl

Sumário

PARTE I – ECONOMIA POLÍTICA DOS DIREITOS SOCIAIS

| | |
|--|-----|
| “Investimentos Financeiros”: empreendedorismo e fetiche nos direitos e políticas sociais?..... | 53 |
| <i>Sara Granemann</i> | |
| Dívida Externa e Interna Ilegítimas e a Necessidade de Auditoria..... | 91 |
| <i>Maria Lucia Fattorelli</i> | |
| Captura dos Fatos, Interdição dos Sonhos: o “cordão sanitário” da forma jurídica na constituinte chilena..... | 155 |
| <i>Júlia Lenzi Silva</i> | |
| Previdência Social, Reprodução e Luta de Classes: aproximações preliminares a um campo ainda incipiente..... | 177 |
| <i>Flávio Batista</i> | |
| Dívida Pública, Direitos Sociais e Forma Jurídica: ensaio de uma crítica materialista..... | 199 |
| <i>João Victor Marques da Silva</i> | |
| A Apropriação dos Precatórios pelo Mercado Financeiro e o Descrédito da Prestação Jurisdicional..... | 241 |
| <i>Cynthia Ortigara, Francis Campos Bordas e Patrícia Turatti</i> | |
| Contas Públicas e o Direito Difuso à Informação..... | 269 |
| <i>Juliana Portes David, Henrique Inacio Paz Brunelli e João Luiz Arzeno da Silva</i> | |
| Formação da Sociedade de Classes no Brasil e América Latina e a Necessidade de Descolonização: pontos para uma reflexão coletiva | 301 |
| <i>Maria Mello de Malta e Jaime Ernesto Winter Hughes León</i> | |

Precarização das Relações de Trabalho como Solução para a Crise Estrutural da Sociedade Contemporânea Capitalista.....335
Luna Oliveira Lucchesi Ramacciotti

As Políticas do Endividamento e as Constituições em Tempos de Neoliberalismo: extrapolações conceituais a partir da crise argentina dos anos 2000.....349
João Gabriel Pimentel Lopes

PARTE II – DIREITOS SOCIAIS INDIVIDUAIS

Trabalhar Menos: um olhar do Brasil pro Chile.....391
Aldacy Coutinho

As Disputas sobre a Regulação do Trabalho de Cuidado no Brasil e no Chile.....405
Lawrence Estivalet de Mello, Renata Queiroz Dutra, Lily Badaró Lacerda, Loyana Araújo Saraiva Matos e Maria Eduarda Carneiro de Miranda

Espoliações Constitucionais no Direito Social à Previdência.....441
Maiara Leher

O Avanço do Neoliberalismo Contra o Direito à Previdência nos Debates Parlamentares da Emenda Constitucional 103/2019.....481
Rivera da Silva Rodriguez Vieira

Neoliberalismo, Privatizaciones y Seguridad Social: los casos de Brasil y Chile.....515
Marcial Saavedra Castro

A Gestão do Tempo nos Trabalhos Gerenciados Via Plataforma Digital: Brasil e Chile.....553
Paula Freitas de Almeida, Marilane Teixeira de Oliveira, José Dari Krein e Thiago C. Brunetto

| | |
|---|-----|
| Derecho Fundamental a la Seguridad Social en el Sistema Jurídico Chileno: un desafío pendiente..... | 587 |
| <i>Verónica Munilla Espinoza</i> | |
| Regime de Capitalização na Previdência Social do Brasil: análise da proposta contida na PEC n° 6/2019 | 603 |
| <i>José Guilherme Zagallo</i> | |
| A (Des)Proteção do Trabalho da Mulher: Brasil e Chile em perspectiva..... | 621 |
| <i>Elisa Torelly e Sarah Francieli Mello Weimer</i> | |



Parte I

Economia Política dos Direitos Sociais



“Investimentos Financeiros”: empreendedorismo e fetiche nos direitos e políticas sociais?¹

Sara Granemann

(...) Aí está o problema, senhor Futuro. Estamos ficando sem mundo. Os violentos o chutam como se fosse uma pelota. Brincam com ele os senhores da guerra, como se fosse uma granada na mão; e os vorazes o espremem, como se fosse um limão. A continuar assim, temo eu, mais cedo do que tarde o mundo poderá ser tão só uma pedra morta girando no espaço, sem terra, sem água, sem ar e sem alma. (...) Para estar, para ser, necessitamos que V.Sa. siga estando, que V.Sa. siga sendo. Que V.Sa. nos ajude a defender sua casa, que é a casa do tempo. (...) Por nós e pelos outros: os outros que virão depois, se tivermos um depois”.
(Eduardo Galeano; 2006).

1 Introdução

Alinhavarei neste texto, argumentos da gênese e desenvolvimento das relações, malgrado estranhas, entre a dívida pública e os direitos sociais desde a década de 1990, no Brasil.²

¹ Parte do que recolho neste texto são desdobramentos de pesquisas que realizo há algum tempo. No último período, de dezembro/2021 a maio/2022, estive na *Università degli Studi di Torino* como docente visitante sênior, pelo programa Capes-Print, a quem menciono agradecida a oportunidade de ter podido coligir dados e interlocuções sobre o tema. Estas pesquisas também constituem o esforço apoiado pelo CNPq por meio de Bolsa Produtividade em Pesquisa.

² A reflexão aqui proposta resulta do convite e da participação na mesa redonda **Constituição Econômica, Financeirização e Dívida Pública**, atividade constitutiva do **Curso de Extensão Diálogos Brasil-Chile: Constituição, Direitos Sociais e Dívida Pública**, da UFBA. O debate ocorreu a 09 de abril de 2022; nele, tive a honra de me acompanhar do Professor Dr. Antônio Gomes de

Não as detalharei por período ou por governos; antes tentarei apreendê-las desde o seu ponto de chegada, no presente, nos desleais dias que correm.

Na tentativa de que não se me aparte com a afirmação de que o endividamento público já foi razão bastante para a construção de direitos sociais, devemos afirmá-lo: não desconhecemos estas exceções. Construção de direitos que, no entanto, foram produtos de uma particular conjuntura e que vicejaram em curto período histórico, localizados em alguns poucos países na história do capitalismo e todos hoje submetidos à refrações mais ou menos profundas a depender do estágio da luta de classe em cada formação social. Aliás, fosse este o debate, vale dizer, efetivar endividamento público para alcançar direitos e razoáveis condições de vida - material, cultural e social – livres de sofrimento para a classe trabalhadora, não hesitaríamos sequer um instante em hipotecar empolgado apoio a uma tal ação – de resto inviável - do estado dos capitais.

Os direitos sociais e a dívida pública aqui problematizados operam em momento histórico diverso do anterior e francamente antagônicos à classe trabalhadora, especialmente, suas frações mais organizadas. Direitos e dívida pública, talvez o mais correto seria dizê-lo, direitos e destinação do fundo público são historicamente articulados por arranjos variados e múltiplos e em período recente, com o fito de submeter direitos aos lucros capitalistas e de lucrar a partir de direitos sociais mercantilizáveis. Ademais, esse deslocamento recente configurou mudança qualitativa nos

Vasconcelos (UFMG) e da Professora Dr^a Juliana Esteves (UFPE). O curso distingue-se por reunir majoritariamente advogados do trabalho com atuação no Serviço Público, com conhecimentos sofisticados nas seguintes matérias: Estado, direitos trabalhista e previdenciários e direito constitucional. Catalogado na UFBA (Universidade Federal da Bahia), na sua Pró-Reitoria de Extensão, o curso de Extensão é de responsabilidade do Doutor Lawrence Estivalet de Mello, docente da Faculdade de Direito em articulação com instituições nacionais e internacionais, abaixo referidas: UFBA (Universidade Federal da Bahia); Auditoria Cidadã da Dívida; CNASP (Coletivo Nacional de Advogados do Serviço Público); Instituto Lavoro (Organização interdisciplinar para estudos do trabalho); Fundación SOL – Chile (Centro de investigación y acción).

mecanismos de realização dos ‘direitos sociais’³: as políticas sociais e trabalhistas que os viabilizam passaram, elas mesmas, a operar no centro dos mecanismos de investimento e de acumulação. Investimentos que de modo expressivo são capitais fictício e portadores de juros e que incidem na dívida pública e no seu, aparente, imparável crescimento.

2. Determinação do valor da força de trabalho e os direitos sociais

No modo de produção capitalista, os direitos sociais resultaram e resultam de longa luta entre capital e trabalho, burguesia e trabalhadora(e)s; lutas de classe que em seus momentos superiores foram capazes de desencadear revoluções, dentre as quais a mais importante continua a ser a Revolução Bolchevique e suas enormes e insuperáveis conquistas, seus enormes desafios e seus significativos erros ao longo de seu evoluir. Não obstante, determinada pela influência da Revolução de 1917, as luta e a organização da classe trabalhadora prosperaram como em nenhum outro momento e os avanços nas legislações social e trabalhista, mesmo os alcançados somente depois de finda a 2ª Grande Guerra Mundial, estiveram sempre hipotecadas ao “perigo vermelho” da então URSS.⁴ Sem as possibilidades civilizatórias de superação do capitalismo postas pela revolução de 1917, muito dificilmente, teriam existido direitos sociais pelo mundo capitalista. Ademais, sem excluir as necessárias críticas do que se tornou o comando da Revolução no final da década de 1920, a revolução e suas conquistas iniciais

³ O uso de aspas em ‘direitos sociais’ parece-me necessário para denotar: os direitos quando subsumidos à lógica do lucro deixam de ser direitos e passam a constituir o universo das mercadorias.

⁴ As grandes conquistas da Revolução de 1917, dentre muitas outras, destacamos as imediatamente dirigidas às mulheres (trabalho, previdência, casa, creche, escolarização, restaurantes e lavanderias). Para a avaliação da Comuna de Paris, ver Marx, (2011). Os grandes dirigentes da Revolução Bolchevique de 1917, sempre guardaram as referências da Comuna de Paris – suas conquistas e seus equívocos – como o grande movimento insurgente que precedeu a revolução de 1917. Ver Estado e Revolução, de Lênin (1980; 219 e ss.). Para os direitos sociais, protoformas dos construídos a partir de 1945, ver Granemann (2013).

projetaram influências sobre reivindicações, lutas e organizações - mesmo para a classe trabalhadora que vivia em países distantes do epicentro do “assalto aos céus” comandado por Lênin – que em muito contribuíram para estruturar os direitos sociais alcançados por trabalhadores e trabalhadoras em todo o mundo.

No entanto, afirme-se: sob o capitalismo, as conquistas e os direitos não foram e nem o são ou serão, uma vez obtidos, definitivos; não o são também extensivos ao conjunto da classe trabalhadora, de modo igual, sequer nos marcos de uma mesma formação social. Os capitais transformam diferenças sociais, econômicas e culturais existentes no interior da classe trabalhadora e determinadas por territórios, regiões, gênero, cor da pele e tipos de trabalho, em oposição e disputas entre segmentos e frações internas da classe trabalhadora. Transmutam as ricas particularidades humanas em fraturas hostis e violentas e por vezes com traços que parecem inconciliáveis para a mesma classe. Fraturas que são conduzidas e embasadas por preconceitos e táticas da burguesia para ordenar hierarquias sociais, salariais, econômicas e culturais e fazer disto antagonismos cruéis no interior da classe trabalhadora. Entrementes, o ápice da lógica da burguesia é quando trabalhadoras e trabalhadores recolhem, **como seus**, os preconceitos e as concorrências que lhes são inoculados pela burguesia e que acarretam para toda a classe trabalhadora perdas significativas e de todas as ordens; enquanto aos capitais resultam em vitórias para mais bem controlar trabalhadoras e trabalhadores, em todos o momento da vida social e utilizá-las como instrumentos para a determinação do valor da força de trabalho.

É incontornável demarcar e não se pode ignorar jamais que racismos, salários, machismos, regionalismo, todos estes ismos, conformam um caldeirão que sustenta níveis de exploração incombináveis com a vida. A opressão no interior da classe trabalhadora existe e é violenta de muitas formas; no interior da classe trabalhadora mulheres, negra(o)s, povos originários, homens e mulheres nos espaços de exploração do trabalho, população LGBTQI+ submetida a uma escandalosamente menor longevidade do que todos os demais seres sociais do país e todo o rico contingente de particularidades humanas que acaba por ser apenas sofrimento ao invés de ser o que de fato o é: potencialidade

humana ilimitada. Entretanto, parece-me correto tratar estas violências todas, determinadas pelo modo capitalista de produção, que as tomou de formas de relações sociais anteriores (modo de produção) e as matizou como sociabilidades funcionais para operar a exploração. Para operá-la com mais eficácia e eficiência, os capitais as combinaram às mais diferentes opressões - e que devem ser não somente sofridas, mas reproduzidas pela própria classe trabalhadora, em singulares reificações, formas alienadas de humanidade. Formas que – como resistência - devem ser incansavelmente politizadas para que comecem a ser superadas⁵ ainda sob o modo capitalista de produção.

Em Marx,

Por força de trabalho ou capacidade de trabalho compreendemos o conjunto das faculdades físicas e mentais, existentes no corpo e na personalidade viva de um ser humano, as quais ele põe em ação toda a vez que produz valores de uso de qualquer espécie. (1988; p. 187).

E adiante,

O tempo de trabalho necessário à produção da força de trabalho reduz-se, portanto, ao tempo de trabalho necessário à produção desses meios de subsistência, ou o valor da força de trabalho é o valor dos meios de subsistência necessários à manutenção de seu possuidor. A força de trabalho só se torna realidade com seu exercício, só se põe em ação no trabalho. Através da sua ação, o trabalho, despende-se, determinada quantidade de músculos, de nervos, de cérebro, etc., que se tem

⁵ Dizemos comecem a ser superadas porque não somos capazes de supor que possam ser superadas no modo capitalista de produção por serem funcionais à exploração que, por sua vez, não pode ser superada senão com a superação das relações sociais capitalistas. Do mesmo modo não julgamos que devamos esperar a superação do modo capitalista de produção e tudo estará resolvido. Evidente que isto não significa deixar de lutar contra todas as múltiplas formas de violência do capitalismo, mas, dolorosamente saber que as opressões compõem o pacote de manutenção das relações antagônicas entre as classes sociais fundamentais a esse modo de produção.

de renovar. **Ao aumentar esse dispêndio torna-se necessário aumentar a remuneração.** (1988; p. 191); (destaques adicionados).

Indaguemos nosso autor para sabermos como calcular o valor dos meios de subsistência necessários à vida da(o) trabalhadora(or) e, ele nos dirá:

A soma dos meios de subsistência deve ser, portanto, suficiente para mantê-lo no nível de vida normal do trabalhador. As próprias necessidades naturais de alimentação, roupa, aquecimento, habitação etc., variam de acordo com as condições climáticas e de outra natureza de cada país. Demais, a extensão das chamadas necessidades imprescindíveis e o modo de satisfazê-las são produtos históricos e dependem, por isso, de diversos fatores, **em grande parte do grau de civilização de um país** e, particularmente, **das condições em que se formou a classe dos trabalhadores livres, com seus hábitos e exigências peculiares. Um elemento histórico e moral entra na determinação do valor da força de trabalho, o que a distingue de outras mercadorias.** (MARX, p. 191); (destaques adicionados).

Se é verdade que o capitalismo em geral, como modo de produção, vem ao mundo com as mãos manchadas de sangue e se acordamos que dentre os seus genes a violência é o traço predominante de sua fisiologia, podemos também asseverar: a formação social brasileira exorbitou, saturou e reproduz continuamente sua genética violência como o mais vil dentre os muitos instrumentos de dominação econômico-sociais, acionados permanentemente pela burguesia para enfrentar suas contendas contra a classe trabalhadora. Há que se pôr em relevo que uma tal afirmação não exclui o traço violento das demais burguesias por lhes ser genético-estrutural. Mas, nos parece que a truculência dos capitais que habitam nossa formação social – sejam eles nativos ou estrangeiros – contra a classe trabalhadora ao entrelaçar exploração, racismo e machismo, é particularmente violenta.

O grau civilizatório de um país pode ser medido – mais do que tudo – por sua capacidade de suprir as necessidades naturais e as necessidades sociais⁶ cada vez mais ricas de complexidades; ambas, imprescindíveis ao desenvolvimento do ser social. Ao mesmo tempo em que as necessidades são produtos históricos e morais, igualmente o é a decisão de satisfazê-las; decisão, sob o capitalismo, condicionada pelo estágio da luta de classes, não exclusivamente aquela levada a efeito imediata e mediatamente no âmbito de um único país.

No Brasil, mencionar trabalhadores e trabalhadoras livres exige-nos, não olvidemos: o modo de produção precedente ao modo capitalista de produzir decorreu de relações sociais absurdamente violentas. Um único dado já seria bastante para causar indignação e nunca mais permitir a repetição: o Brasil foi o último país do mundo, após quase quatrocentos anos de escravidão a por fim ao trabalho humano escravizado. O modo escravista de produzir assentou-se na escravidão para a produção – grosso modo – e expropriação de riquezas, sobretudo de matérias-primas e de minérios para o continente europeu, além do suprimento do básico para o mercado interno. As veias abertas por invasores europeus, forçaram, antes, os povos originários à garimpagem - por meio de trabalhos forçados na base da pólvora e da bíblia - situação de violência extrema tantas vezes ainda reproduzidas na atualidade⁷. Mas, um tal passado aflitivo e humilhante não teve ali seu ocaso; a intensificação do povoamento das grandes extensões de terra do continente americano e, em especial as do Brasil, realizou-se com outra ignóbil medida; referimo-nos aos milhões de humano(a)s deslocado(a)s pela força

⁶ Consulte para o tema o instigante livro de Heller (1986).

⁷ Não é demais lembrar que o povo Yanomami sofreu, novamente, violento ataque às suas terras e às mulheres e crianças deste povo foram sequestradas sexual e fisicamente; homens destes povos originários enganados ao serem embebedados e seus minérios e riquezas subtraídos. Na base da Bíblia e da pólvora, pastores e outros criminosos tiveram acesso às regiões demarcadas, autorizados pelo governo de Bolsonaro. O presidente de então, Jair Messias Bolsonaro e a atual Senadora Damarens Regina Alves, Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos com responsabilidades para a proteção dos povos originários, não podem e não devem ser anistiados pelo mais recente extermínio ocorrido na região.

da violência, das capturas e dos sequestros do Continente Africano para serem escravizados no Brasil⁸ por mais de três séculos.

O trabalho humano escravizado foi formalmente superado a 13 de maio de 1888; seu desmoronamento tardio somente foi possível por determinações combinadas, dentre as quais assinalamos: de um lado, as muitas e heróicas lutas do(a)s humano(a)s escravizado(a)s; de outro, a pressão da concorrência econômica internacional, especialmente do país protagonista do modo capitalista de produção: Inglaterra, a então oficina do mundo.

Neste ínterim, no Brasil, desaparecia vagarosamente um modo de produção sem que o outro tivesse deitado raízes. Na transição entre um e outro modo de produzir, quando o capitalismo como forma dominante das relações sociais crescia, tem lugar um novo recrutamento de humano(a)s famélicos em países açoitados por crises econômicas, em direção ao Brasil. São hordas humanas de migrantes originárias da Europa; deslocam-se do mesmo continente que 400 (quatrocentos) anos antes dera início à ocupação por violenta invasão de terras em nosso país⁹. Alastravam-se no território, por mando de reis que disputavam as terras do novo continente, milícias compostas por nobres, aventureiros, religiosos e toda a sorte de meliantes.

Séculos depois, a massa humana trabalhadora europeia – mas não só – que atravessou o Atlântico para “fazer a Mérica”, não veio escravizada e capturada no laço do feitor como os povos africanos. Foi o necessário esvaziamento das terras dos países da Europa que transitaram ao capitalismo nas últimas quatro

⁸ Embora tenham sido levados para vários países do continente americano, o centro de nossa argumentação é a forma de (in)civilização que precede a formação da força de trabalho livre no Brasil.

⁹ Há cançonetas, verdadeiros lamentos de desterrados, que relatam os perigos das viagens e das primeiras décadas destes migrantes no Brasil. Algumas delas as conheço por descendência e as ouvi desde a infância e ainda habitam minhas memórias. Mencionam a travessia do Atlântico em precárias embarcações, a ausência de alimento e a fome, e os lugares sem nenhuma estrutura para onde foram enviados. Passados 150 anos ainda ouvimos dos mais velhos relatos dos sofrimentos na chegada a um país sem nada nas mãos, sem conhecer a língua e sem os prometidos empregos e terras que lhes dariam para o cultivo. Esta história segue se repetindo nos milhões de trabalhadores em deslocamentos perigosos que hoje fogem das guerras e ditaduras e nos outros milhões a quem se promete emprego e acabam por ser escravizados.

décadas do século XIX, que converteu parte da América no depósito dos sobrantes, dos miseráveis que aqui não encontraram para dormir sobre a terra nua, nem palha nem feno¹⁰ quando travessia do continente europeu ao americano. A condição dos imigrantes, porções miseráveis da população estagnada na Europa, classe trabalhadora do campo e da cidade em seus países, foram, na verdade, pobres desterrados de seus mundos que já não lhes comportavam; iludidos e a sonharem, como todos os imigrantes que já não vislumbram alternativas em seus lugares de nascimento, embarcaram em precárias condições de viagem e sofreram a violência de dois mundos para aqui conformarem com as/os demais humanos sobrantes, como os povos afro-brasileiros, já presentes no Brasil, a classe trabalhadora deste país.

Interessa-me - nesta muito breve e insuficiente reconstrução histórica, ainda que sem detalhar todos os elementos constitutivos e determinantes da formação da força de trabalho livre no Brasil – indagar aquele que me parece o movimento mais visível da particularidade brasileira na construção do trabalho livre e da classe trabalhadora: novamente a violência como a particularidade - com diferenças em níveis e intensidade consoante ao tempo histórico de suas cheganças ao Brasil e ao lugar de onde partiram. Da brutal e intolerável violência que se expressa como uma determinação revela-se o processo histórico – alguém poderia dizer, ‘a regularidade’- da constituição da classe trabalhadora livre.

No trânsito ao “civilizado” trabalho livre foi incontornável ao capitalismo tardio fincado no Brasil que ele – como já o afirmamos - recolhesse e imputasse à classe trabalhadora hierarquias, preconceitos produtores de segmentações, ódios e estranhamentos no interior da classe trabalhadora transformada em desigualdade, de modo que ela mesma operasse o machismo, o racismo como um componente no qual a diferença, o diverso, foi

¹⁰ Na cançoneta em dialeto inculto, registra-se o lamento pelos sofrimentos da travessia e da realidade encontrada: “Trentasei giorni di machina e vapori... no’abbiamo trovato né paglia e né fieno. Abbiamo dormito sul nudo terreno. Come le bestie andaimo riposar”. (Trinta e seis dias de navio na travessia... ao chegarem não encontraram para dormir além da terra, nem palha e nem feno, somente a terra nua. E, como as mulas, repousaram). Tradução livre de minha autoria.

transfigurada em desigualdade e a igualdade em hostil dessemelhança entre trabalhadoras e trabalhadores.

Por toda a história do capitalismo e, também para a do Brasil, as profundas desigualdades são operadas pelos capitais nos âmbitos do salário, da capacitação técnica e de formação, do acesso aos melhores postos de trabalho e de direção e distribuídos consoante o gênero, a cor da pele, o território e regionalismos. O acesso aos mecanismos de satisfação das necessidades é regulado por diversos parâmetros – acima mencionamos apenas alguns – que lhe conformam como uma estrutura orgânica portadora de uma materialidade justificadora das desigualdades sociais no interior de uma mesma classe; dito de modo diverso, temos que, sob o capitalismo e no âmbito das relações de trabalho e de salários, a diversidade humana é reduzida à fisiologia, quase tão somente ao ser natural para a maioria dos habitantes do planeta.

Tal sociabilidade, a capitalista, não porta em si uma natureza categórica, definitiva. Por histórica, porta a possibilidade de regressividade; por social, depende da luta de classes e a forma como se desencadeia nas diferentes formações sociais. A não ocorrência do conflito de classes em um patamar de superação do modo capitalista de produção, pode então destruir a humanidade e o que resta dos demais seres naturais sem qualquer possibilidade de restauração da vida orgânica.

3. Capital fictício, capital portador de juros e os direitos sociais

No item anterior nosso esforço foi o de estabelecer alguns argumentos iniciais relativos à determinação do valor histórico-moral da força de trabalho livre no Brasil. O raciocínio que se pretende apresentar a seguir é de que o valor histórico-moral do salário e a formação do trabalho livre sob relações sociais capitalista determinam toda a estrutura de direitos sociais. Na formação social brasileira, sociedade com estruturas salariais aviltantes para a classe trabalhadora, os direitos sociais corresponderão – irremediavelmente – a um sistema de proteção social e de políticas sociais com padrões civilizatórios determinadas por aquelas condições ultrajantes de trabalho livre; serão,

então, direitos acanhados, insuficientes, segmentados e muito particularistas em senso negativo.

Nosso proposito não é o de estabelecer uma cronologia dos direitos sociais; tentaremos antes compreender, na lógica dos grandes capitais e de seus movimentos, como até mesmo os direitos sociais transmutam-se em mercadorias. Por mencionarmos como mercadorias, coisas que não são as matérias-primas, naturais, tornadas valores de troca por portarem valores de uso e por dizermos de direitos sociais como mercadorias, recorramos mais uma vez a Marx, no livro I, aquele revisto e autorizado por seu autor para a publicação:

O produto, que antes era o produto direto do produtor individual, transforma-se num produto social, no produto social, no produto comum de um trabalhador coletivo, isto é, de um pessoal combinado de trabalho, cujos membros se encontram a uma distância maior ou menor do manuseio do objeto. (...)

Se nos for permitido escolher um exemplo fora da esfera da produção material, diremos que um mestre-escola é um trabalhador produtivo se não se limita a trabalhar a cabeça das crianças, mas exige trabalho de si mesmo até o esgotamento, a fim de enriquecer o patrão. Que este último tenha investido seu capital numa fábrica de ensino, em vez de numa fábrica de salsichas, é algo que não altera em nada a relação. (Marx; 2013:578).

Ademais, urge conhecer o movimento conexo e em unidade, do estado e dos grandes capitais – preservadas as identidades de ambos; quando um capital vende a mercadoria educação ele pode estar num movimento de capital extrator de mais-valia e, pelo comércio da mesma mercadoria, tratada pelo Estado como uma política social, que realiza direitos com fundos públicos, participa da valorização dos capitais por sua relação com os títulos públicos que recebe para realizar a tal “política social”. Nesta última forma, que não se dá em espaços e tempos diferenciados, mas de modo combinado e simultâneo, opera como capital fictício e capital portador de juros. As transferências de títulos públicos do estado aos capitais consolidam e fazem crescer

a dívida pública. Os argumentos para a transferência de uma função extra-econômica¹¹ do Estado para os capitais residem justamente na tão louvada afirmação de que há ganhos de eficácia das políticas sociais se empreendidas pelos capitais. Se ultrapassamos as mistificações rotineiras dos grandes capitais e seus empregados o que encontraremos é que as “políticas sociais” realizadas por capitais têm sido um dos mais importantes vetores de valorização por eles operados na sucção de fundo públicos pela via da dívida pública.

A transformação do fundo público (presente e pretérito) em formas capital não é um movimento formal, mas parte inarredável de um processo histórico preciso e indispensável, no qual o estado – como nunca antes de forma tão profunda, quase ilimitada - não somente assegura de modo ‘externo’ as condições de valorização do capital como delas participa por meio da produção dos títulos públicos e de outros variados mecanismos; a transferência da riqueza produzida pela classe trabalhadora, plasmada em fundo público sob a gestão do estado dos capitais, plasma-se em capitais para os capitais.

Se na superfície da vida estas questões não aparecem ou aparecem adulteradas, como se fossem o seu reverso, o momento das “finanças”, “dos mercados financeiros”, “dos mercados de capitais”, “dos investimentos financeiros” como possibilidade de a classe trabalhadora utilizá-los em igualdades de condição da burguesia, os dispositivos de apropriação do fundo público pelos grandes capitais, ao fim e ao cabo, reduzem os direitos sociais. Entretanto, se os direitos sociais são definidos pelo valor da força de trabalho, tais direitos, ao incidirem como ‘salários indiretos’ no elemento histórico-moral da luta de classes, os capitais e seu estado se habilitam para reduzir o valor da força de trabalho no âmbito das políticas sociais e dos direitos trabalhistas. Ao conseguirem sua redução por contrarreformas que alteram as legislações, rebaixam o momento civilizatório ao alargarem a exploração do trabalho. Alargam-na ao conjugarem aumento da extração de mais-valia nos espaços típicos de sua expropriação à enorme regressão social nos direitos transformados em

¹¹ Ver a densa formulação de Netto (1992), especialmente a parte I do livro quando trata das funções do estado sob os monopólios.

mercadorias que deverão ser compradas e reduzirão os valores disponíveis como salário para a reprodução da força de trabalho. As mercadorias abrirão, de um lado, novos espaços de negócios para os capitais, inclusive para vendas da mercadoria educação. Se estas mercadorias tiverem a peculiaridade de serem capitalizadas – como a “previdência privada” serão transformadas em capital de comércio de dinheiro e aplicadas em diferentes negócios, cuja predominância tem sido transfigurá-las em capital fictício que absorverá juros por meios de títulos privados e de títulos públicos. Este elemento de aumento da exploração ao derruírem direitos e propiciarem sua simultânea conversão em mercadorias sustentadas por salários que se transmutam em capitais fictício e portador de juros, em escala mundial, parece-nos uma situação nova na vida da classe trabalhadora.

Comumente o transbordar do Fundo Público para os capitais e o amesquinamento dos direitos – que em outras explicação e práticas atende por ‘ajuste fiscal’ - alarga a exploração da classe trabalhadora porque muitos e mediatos arranjos não só determinam como os grandes capitais se constituem beneficiários da implementação de rigores no uso do fundo público para a classe trabalhadora¹².

Do outro lado da desigual equação, trabalhadoras e trabalhadores ao abastecerem o Estado com impostos e contribuições sociais, partes significativas extraídas de seus salários, veem reduzidas as porções de seus salários destinadas à reprodução de suas vidas e de sua prole. Salário, remuneração do trabalho necessário realizado pela força para a sua reprodução tem se transfigurado de modo global em largas parcelas para a formação do Fundo Público – mesmo ao nível aparente quando denominados impostos e contribuições sociais - por sua vez transfigurado em capital seja por privatizações, seja por títulos públicos. Oriundas do trabalho são, sempre, somas que se tornam capitais de diferentes formas, mas quase sempre mediados, nos dias presentes, por capitais fictício e portador de juros que alongam ou metamorfoseiam a exploração do trabalho. Políticas sociais transformadas em mercadorias produzidas por capitais

¹² De que é exemplo bastante, mas não único, a Emenda Constitucional Nº 95 de 15 de dezembro de 2016.

podem realizar a expropriação de trabalho não pago (movimento imediato da formação dos capitais); políticas sociais transformadas em mercadorias podem exigir dos trabalhadores um dispêndio maior para sua proteção por meio de saídas como a formação de fundos monetários que se transformam em capitais fictícios. Todavia, estas novas formas de ser das ‘políticas sociais’ que combinadas são responsáveis progressivamente pela expropriação de partes cada vez mais substantivas dos salários com o pagamento de impostos ou contribuições sociais em mais um movimento do Estado para o benefício dos capitais.

O envolvimento dos trabalhadores com os capitais fictício e portador de juros em tudo se relaciona com a transfiguração das políticas sociais vez que o salário será o meio para a aquisição de uma “geração de mercadorias” dantes acessíveis como direitos sociais.

A utilização de partes do salário como ‘investimento individual, isto é, em massas de recursos que agrupadas atuam como capitais não são ‘apenas’ mutações econômicas: são também e necessariamente ideológicas e políticas. As compras de mercadorias antes “direitos sociais” – coletivos e com alcance, ao menos, para certas categorias de trabalhador(a)s - prometem ganhos individuais, habitualmente avantajados, à/ao trabalhadora(or) que assumir a lógica ‘empreendedora’ dos capitais. O resultado deste caminho é que a cultura individualista dos capitais impõe uma particular concorrência entre trabalhadoras(es), que contribui, fortemente, para o esmorecimento das lutas comuns à classe e às suas organizações sindicais e políticas.

Uma tal lógica não decorre apenas da captura de ambições - de resto, legítimas - de trabalhador(a)es por uma vida confortável ou ao menos não tão miserável. Este é um arguto convencimento de que o caminho individual e de investimentos financeiros das parcas poupanças de trabalhadora(e)s responde às necessidades dos trabalhadores; todavia, tudo o que esta grandeza de valores faz é responder às necessidades dos capitais tanto em períodos de normalidade como nos tempos de crises. Outra razão não colidente, antes conexas e complementar às anteriores, é que transfigurar a educação, a saúde, a previdência em “políticas sociais”, comercializadas como todas as demais mercadorias, alarga o volume de atividades e potencializa as possibilidades de

inversões aos capitais. Ademais, por terem a mediação do estado estas “políticas sociais” efetivadas por grandes capitais são sustentadas pelo fundo público que – mais recentemente – os estimula ao desenvolvimento dos seus negócios ao lhes transferir títulos públicos que se prestam – dentre outras variadas funções – ao pagamento das contribuições sociais e impostos devidos por estes mesmos capitais ao estado. No caso das empresas de educação, por exemplo, os títulos públicos cedidos aos capitais para oferecerem educação – paga também por estudantes, é bom lembrar – são utilizados também para o pagamento da previdência de seus empregados (docentes e todos os demais). Se na contabilidade final da empresa de educação sobraem recursos dos títulos públicos nas mãos dos capitais, recursos que lhes foram doados pelo estado, o Estado garante-lhes a recompra. A lógica seria tão absolutamente esdrúxula se não lembrássemos que o Estado é o estado dos grandes capitais; todavia, talvez seja forçoso repetir: estes capitais para atuarem no âmbito do que foram as políticas sociais recebem, sob a forma de títulos públicos, o dinheiro indispensável para dar curso ao seu negócio, duas vezes do estado (como financiamento e como recompra ao final de um ciclo do processo) e uma vez como pagamento de mensalidades dos estudantes. Os papéis do estado graciousamente transferidos ao capitalista prestam-se à quitação das dívidas do capitalista com o estado. Ao final de um processo, tem na mão o capitalista os títulos sobrantes e considerados **títulos de sua inteira propriedade** e, por tê-los, pode informar disponibilidade para vendê-los ao estado.¹³

Em síntese, desde a crise de fins da década de 1960 e 1970, as atividades sob o controle do Estado dos capitais tornaram-se paulatinamente flexibilizadas para inversões, investimentos e venda de mercadorias, inclusive as políticas sociais ao se constituírem negócios privados pela forma mais efetiva de aumento da exploração: sob a qualificação saúde,

¹³ Para aprofundamento deste tema da “política social” como mercadoria ensino superior, consulte-se a excelente Tese de Doutorado de Fernanda Cosme da Costa. Nela a autora analisa as cambalhotas realizadas pelo Estado para ‘alargar’ o entendimento de políticas sociais realizadas pelos capitais com os recursos do fundo público na educação superior. Cfe. COSTA, Fernanda Cosme da (2021).

previdência, seguridade social, ensino superior; em todas estas atividades frações da classe trabalhadora são capturadas para novas formas de sociabilidade: pagar muitas vezes para alcançar - uma única vez - o que almeja. Ao mesmo tempo em que ‘alcança’ mercadorias que não existem mais como direitos universais devolve aos capitais uma parte importante de seu salário por uma promessa futura de proteção, emprego, vida saudável, formação. A combinação de múltiplas e articuladas formas incide sobre o acesso dos capitais ao dinheiro, ao crédito cada vez mais fácil, mais barato e mais abundante.

4. Da previdência como expressão empírica do alargamento da exploração e da acumulação

Muito embora façamos a defesa intransigente das políticas sociais, sabemos que a natureza do modo capitalista de produção impossibilita-lhes a universalização plena e estrutura a forma de ser das políticas sociais de modo a fragmentá-las, despolitizá-las, psicologizá-las, dentre outros traços já estudados em Netto (1992). Na implementação, por suas diversas exigências, seleções e requisitos, as políticas sociais com ou sem aspas operam para a consolidação das diferenças, distinções e lugares de desigualdades no acesso da(o)s componentes da classe trabalhadora. Ao fazermos a defesa crítica das políticas sociais explicitamos: não nos iludimos com seu alcance vez que o estado dos capitais não realiza - e não pode fazê-lo dadas a genética e o desenvolvimento do modo de produção e de seu estado - políticas sociais universais. Se as fez universais alguma vez, elas sempre foram circunscritas a um período muito determinado na história e a certos territórios. Ademais, sempre estiveram sujeitas às regressões.

O recorte e a análise da política social previdenciária aqui realizados importam apenas por nossa impossibilidade de apresentarmos como ocorrem também nas ‘políticas sociais’ de educação e na sua incidência sobre o trabalho e a remuneração, especialmente a realizada no Estado, no momento federal brasileiro.¹⁴

¹⁴Pensamos aqui no crédito consignado sobre salários e previdência e os variados vales-compra, voucher e convênios para compras e serviços nunca

Temos insistido que a razão dos ataques e desmontes às políticas de previdência não ocorrem por suas incapacidades monetária, financeira ou fiscal, embora sejam estes os recorrentes argumentos utilizados para justificar reduções de direitos e criar espaços para o comércio de aposentadorias privadas, as ‘não-aposentadorias’. Todavia, o alarmante martelar nos meios de comunicação dos grandes capitais das imediatas quebras das políticas sociais, cria um ambiente de pânico e desinformação que faz pessoas em condições bastante empobrecidas de vida adquirirem “previdências privadas” a partir de valores de cerca de R\$ 50,00 (cinquenta) ao mês. Nos casos da previdência, da saúde e da educação, explicações ideopoliticamente cultivadas atuam sobre a realidade e as tornam “verdades”, como vias de alcance do cenário que se almejava conquistar: o da venda de “previdências privadas”.

O debate em torno da previdência – como política social ou transformada em uma mercadoria, uma “não-previdência”, reside na natureza desta política social e dos seus traços dentre os quais destacamos: dirigida aos trabalhadores do campo e da cidade, empregados pelo estado e por capitais, trabalhadores de diferentes gerações e contratos de trabalho e, do ponto de vista do trabalho, é contributiva para além dos impostos que toda(o) trabalhadora(or) paga na sua vida cotidiana e as contribuições são arrecadadas ao longo de décadas.

Os montantes colossais que a previdência - somadas a política social e a mercadoria previdenciária -¹⁵ são capazes de mobilizar alcançam dimensões expressivas de riquezas que podem chegar à grandeza de 1/3 (um terço) a 40% (quarenta) na

incorporados ao salário. Para uma análise dos empréstimos consignados vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, ver: Moura (2016) e para os empréstimos relacionados aos salários e desestruturação do “serviço público”, ver Paiva (2013 e 2021).

¹⁵ Como nos últimos quatro anos a divulgação de dados sobre a previdência sofreram várias modificações e tornaram o acesso para pesquisa, bastante difícil, decidimos não trabalhar com os dados estatísticos disponíveis no Ministério da Previdência. Esperamos, como pesquisadora, que esta também seja uma área sujeita à redemocratização para que – ao menos as informações sobre as políticas sociais - sejam “universalizadas”.

comparação com os valores do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro.¹⁶

Outra regularidade observada na política social de previdência de 1990 aos dias atuais é que as sucessivas contrarreformas na política social produziram e produzem um resultado combinado de fazer crescer o mercado de venda da mercadoria “não-previdência”, seja ela denominada complementar¹⁷ aberta ou fechada; ambas cresceram significativamente após cada aprovação das Emendas Constitucionais (EC).¹⁸ No imediato período das contrarreformas expandiram-se as condições de oferta de previdência mercantilizada dita “alternativa” à previdência pública; a previdência social, por sua vez, foi rebaixada como direito e sofreu aumento das obrigações como o do tempo de contribuição.

A mercantilização da previdência para a classe trabalhadora tornou-se um fetiche, especialmente entre categorias com melhor remuneração no Brasil. Se a propaganda de iminente quebra da proteção social como política social operada pela via do Estado - por sua vez, também um poderoso instrumento dos capitais, mas que porta, de algum modo, mínimos espaços contraditórios - uma outra propaganda alcançou igualmente a adesão das assim denominadas “camadas médias”: uma versão - ainda mais aguda - da sintética expressão **self-made man** na qual poupanças convertidas em investimentos financeiros individuais ou no máximo com ‘o clube’ de sua própria categoria funcional, resultariam mais pujantes e confiáveis do que um compromisso de classe em torno de uma política pública. Não

¹⁶ A informação da grandeza do PIB em dezembro de 2022 alcançou 9,9 trilhões de reais. IBGE. <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> (consulta: janeiro/22).

¹⁷ A “não-previdência” formas mercantis de investimentos financeiros formalmente obedecem pela empolada denominação Entidade Aberta de Previdência Complementar (EAPC) quando comercializada por bancos e outras instituições financeiras e Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) - também alcunhado Fundo de Pensão - quando resulta em um fundo investimento para trabalhadoras e trabalhadores, uma categoria profissional, que possui em comum o patronato, seja um capital, seja o Estado em qualquer um dos seus momentos.

¹⁸ Especialmente as EC 20/1998; EC 41/2003; EC 103/2019 e as regulamentações infraconstitucionais delas decorrentes.

se pode descartar, dada a realidade social dos últimos seis ou sete anos no Brasil, em que vimos crescer no momento de crise econômica irracionalismos de matizes tão acentuadas que chegam ao fascismo, a urgência de investigar a seguinte hipótese: a diminuição da defesa da previdência social – tal como ocorreu com a escola pública, a saúde pública hospitalar e a assistência social – não teria sido também condicionada e influenciada por racismos, regionalismos, xenofobias que marcam em nosso país as políticas sociais como o lugar de pobres?

Como estes fenômenos não são exclusivos dos países capitalistas denominados dependentes, aliás a sucção de parte do salário para comprar mercadorias antes integrantes da cesta do salário social ou indireto, teve início nos países mais desenvolvidos, precisamente nos polos de capitalismo monopolista mais avançados. Se ao primeiro deles em importância econômica, os Estados Unidos, poder-se-ia objetar: mas em seu território nunca ocorreu o estado de bem-estar social, podemos redarguir: precisamente por isto, para criar o mercado em que cada um deve suprir suas necessidades pela “consciência” de que direitos sociais não deverão compor as suas necessidades com soluções coletivas, supridas pelo Estado, visto que elas são oferecidas na forma mercadoria.

Mas, se os Estados Unidos não são um bom exemplo, pensemos na Inglaterra, na Holanda, no Canadá, na Noruega, no Japão, na Coreia do Sul, na Rússia e na Austrália

Por duas determinações, a mercantilização da previdência é, em si mesma, ontologicamente contrária aos interesses da classe trabalhadora e este é um motivo bastante para costumeiramente denominá-la “previdência privada” entre aspas ou como uma **não-previdência!**

As cifras mundiais dos 20 (vinte) maiores fundos de pensão dão uma ideia de como esta mercadoria guarda importante lugar no modo de produção capitalista tanto no mercado mundial como nos mercados nacionais dos países de que são originárias.

Segundo o último relatório P&I/Willis Towers Watson Global 300 do Thinking Ahead Institute, os Estados Unidos é o país onde se concentra o maior número de fundos de pensões do mundo. (...) ali concentram-se

42,3% do total e só durante o ano passado¹⁹ (... em 2017 acréscimos de SG), entraram 26 produtos novos no ranking dos 300 maiores fundos de pensão dos últimos cinco anos. (Funds People; 2018).²⁰

A mesma página, a setembro de 2022, e este foi seu informativo mais atualizado, informa que a pandemia não impactou de forma negativa os fundos de pensão. No ranking dos 20 maiores, os três primeiros lugares permaneceram os mesmos.

Tabela 1 - Os 20 maiores fundos de pensões do mundo

| Posição | Fundo | País | Capital (milhões US\$) |
|----------------|-------------------------------|----------------|-----------------------------------|
| 1º | Government Pension Investment | Japão | 1.730.900 |
| 2º | Government Pension Fund | Noruega | 1.437.111 |
| 3º | National Pension | Coreia do Sul | 797.968 |
| 4º | Federal Retirement Thrift | Estados Unidos | 774.176 |
| 5º | ABP | Países Baixos | 630.358 |
| 6º | California Public Employees | Estados Unidos | 496.820 |
| 7º | Canada Pension | Canadá | 426.746 ⁽¹⁾ |
| 8º | National Social Security | China | 406.787 ⁽²⁾ |
| 9º | Central Provident Fund | Singapura | 374.990 |
| 10º | PFZW | Países Baixos | 315.467 |

¹⁹ O texto é de 2018 e por isto o ano passado mencionado é o de 2017.

²⁰ É assim o Ranking dos maiores fundos de pensões do mundo in Funds People de 11 de setembro de 2018. <https://fundspeople.com> (consulta em 26.01.23).

| | | | |
|-----|----------------------------|----------------|------------------------|
| 11° | California State Teachers | Estados Unidos | 313.940 |
| 12° | New York State Common | Estados Unidos | 267.756 |
| 13° | New York City Retirement | Estados Unidos | 266.702 |
| 14° | Local Government Officials | Japão | 248.572 |
| 15° | Employees Provident Fund | Malásia | 242.602 |
| 16° | Florida State Board | Estados Unidos | 213.792 |
| 17° | Texas Teachers | Estados Unidos | 196.727 |
| 18° | Ontario Teachers | Canadá | 191.140 |
| 19° | National Wealth Fund | Rússia | 180.690 ⁽³⁾ |
| 20° | Australian Super | Austrália | 169.055 ⁽⁴⁾ |

Fonte: Thinking Ahead Institute – Setembro/2022.²¹

(1) - Em 31/03/2022 - (2) – Estimativa - (3) - Em 01/01/2022 - (4) - Em 30/06/2021.

Impressiona como a mercadoria dinheiro, do fundo de pensão das trabalhadoras e dos trabalhadores empregadas/os pelo estado (governo) do Japão, é similar em grandeza ao PIB brasileiro que em 2022 alcançou a cifra de 9,9 (nove e nove) trilhões de reais. Na conversão para US\$, tomada por base a cotação do Banco Central a 16/01/2023²², vê-se na tabela acima, que as grandezas do fundo de pensão - que ocupa o primeiro lugar no mundo em “ativos” – e a do PIB brasileiro –1.937.000 (um e novecentos e trinta e sete) trilhão de dólares – são, praticamente, equivalentes.

A cíclica grandeza - extraída de trabalho excedente e de trabalho necessário e transformada nos ditos ativos dos apenas 20 maiores fundos de pensão - chega aos US\$9.682.299 (nove e seiscentos e oitenta e dois e duzentos e noventa e nove) trilhões; quase dez trilhões de dólares metamorfoseados em capital fictício a succionar juros (mais valia e trabalho necessário) de trabalhadores

²¹ **World’s largest pension funds reach new US\$23.6 trillion record.** in <https://www.thinkingaheadinstitute.org> (consulta em 26/01/2023).

²² A cotação informada para dólares estado-unidense era, na data de US\$ 5,1109 (compra).

por todo o mundo. Em um exercício puramente especulativo, temos, ao compararmos o que se capitaliza nos 20 maiores fundos de pensão e o PIB da América Latina e Caribe em 2021, que reuniu 42 (quarenta e dois) países, e alcançou a grandeza de US\$ 5.083.972 (cinco e oitenta e três e novecentos e setenta e dois) trilhões de dólares ou cerca de 52,5% do acumulado nos vinte maiores fundos de pensão.

A amazônica grandeza de capital fictício a se alimentar de juros, resultado da repartição do lucro que por sua vez já foi mais-valia, trabalho excedente que não se pagou ao trabalhador, não é e não será nem aposentadoria nem será pensão. Se distribuída como tal, a velhice pelo mundo estaria protegida e a fruir seus dias em decentes condições de vida. Mas, sob o modo capitalista de produção aos 664.997 (seiscentos e sessenta e quatro e novecentos e noventa e sete) milhões de humanos que habitam os países da América Latina e Caribe, as riquezas produzidas na região, certamente parte do amealhado pelos 20 maiores fundos de pensão, por meio de investimentos neste pedaço de mundo, não lhes pertence.

A Itália²³, outro exemplo de país que não consta da lista dos vinte e tampouco da lista dos 100 maiores fundos de pensão do planeta, vive, nestes dias, a tentativa de destruição dos direitos sociais; e, como em quase todos os países do mundo, a investida é

²³ Recentemente, entre dezembro de 2021 e maio de 2022, como já o informamos acima, estivemos na Itália, na **Università degli Studi di Torino**, por meio de Convênio **CAPE-Print** para internacionalização das universidades, pela troca de experiências e trabalho entre pesquisadores de diferentes países e continentes. A Itália chama-me a atenção por ser um país – assim como a França e a Alemanha – no qual o crescimento dos fundos de pensão como mercadorias, como ‘serviços privados’ crescem em número e controle de ativos, mais lentamente do que em outras regiões do mundo. É inevitável mencionar que ao menos na Itália e na França, grandes marchas e lutas têm sido convocadas a cada tentativa ou implementação de contrarreformas nas aposentadorias e pensões. Curioso também o são os métodos denunciados pelo dirigente sindical no sentido de criar uma ‘nova cultura’ para a substituição das políticas sociais pelo que ironicamente denominou por ‘carrinho de mercadorias do supermercado’ como forma de enfraquecer o direito social e as lutas da classe trabalhadora. Toda a estratégia dos capitais e do estado, além da alteração das leis, é construída no sentido de ‘particularizar’ necessidades e a um só tempo desmobilizar processos coletivos.

contínua, subjetivamente violenta e segue curso acelerado. Partem, entretanto, de um patamar nunca alcançado pela maioria dos países²⁴ situados para além das restritas fronteiras da Europa Ocidental e do seu Estado de Bem-estar. Destas experiências convém lembrar: nunca foram homogêneas entre os países e tampouco para os grupos humanos que neles vivem; os direitos foram mais generosos consoante, sobretudo, se homens e mulheres fossem nacionais; se imigrantes originários das ex-colônias ou de outros países os direitos não foram sempre da mesma grandeza e extensão. O elemento civilizador, histórico-moral, novamente, ao determinar o valor da força de trabalho de uns e outros, umas e outras define o acesso aos direitos e a manutenção da desigualdade das relações sociais no interior de uma mesma formação social.

Na Itália está em curso o embate e o debate sobre a proposta-fetiche dos grandes capitais e de seu Estado denominada: **welfare aziendale** ou **welfare contrattuale**. Em rápido resumo nada mais é do que uma mistificação para se opor ao *welfare state*, com numerosas perdas de direitos para trabalhadoras e trabalhadores e ganhos importantes para os capitais no que diz respeito aos impostos pagos para o financiamento dos direitos sociais. Na conjugação das medidas de destruição das políticas sociais do que restou do estado de bem-estar do segundo pós guerra é que os capitais buscam obter êxito para a aceitação do tal bem-estar dos capitais, premissa para a implantação da lógica dos fundos de pensão, felizmente, ainda minoritária entre os trabalhadores da Itália.

Mas, este é o início da redução dos direitos sociais com o rebaixamento do valor da força de trabalho que passará de impostos dos capitais que financiam o fundo público e as políticas universais para contribuições que especificamente constroem direitos diferenciados segundo a “necessidade de cada trabalhador”, sem nunca alcançar a totalidade dos direitos que o estado de bem-estar hoje abrange. No caso italiano, a mistificação

²⁴ Experiências mais homogêneas e não sujeitas às numerosas regressões como as realizadas nos países capitalistas, são as experiências ocorridas no Leste Europeu e nos países de inspiração socialista e/ou não dependentes porque não regidos estritamente pelo modo de produção capitalista.

ideo-político é imediatamente favorável aos capitais para reduzir os seus custos do financiamento do *welfare state*.

Para fazer crescer a adesão ao *welfare contrattuale*, por sindicatos e trabalhadores, por local de trabalho, os capitais passam a distribuir numerosos e diferenciados voucher a mediação por excelência para realizar o *welfare corporativo*.

Um importante dirigente sindical que esteve numa frente de resistência às astúcias dos capitais, revela os modos utilizados por patrões de importante ramo industrial para desarmar e tentar anular as formas coletivas de resistência organizada dos trabalhadores e das trabalhadoras. Note-se que o ‘carrinho de compras de supermercado’ é no caso italiano a pedagogia para o desmonte da previdência e para a implementação da mercadoria fundos de pensão! Trata-se de acostumar a classe trabalhadora a uma vida de voucher, de vales para compras, individualizados, para superar a ideia e a cultura das políticas sociais universalizadas.

Trata-se de uma ampla e variada gama de serviços, um verdadeiro mercado de bem-estar privado, que se desenvolve em torno da negociação coletiva, no qual as empresas de ‘serviços’ podem evitar o esforço diário de obter clientes um a um e ganhar de só vez milhares ou dezenas de milhares simplesmente celebrando o acordo com uma empresa ou, em um nível mais alto com um mercado criado por meio da introdução de regulamentação específica e de benefícios fiscais [... pelo Estado, acréscimos de SG...] destinados a incentivar as empresas e seus funcionários a acessá-los.

Uma parte desse mercado é o dos chamados benefícios para atender as franjas [as necessidades menores, acréscimos de SG] o bem-estar corporativo: são os bens e serviços pagos pela empresa ao empregado como um item adicional no recibo de pagamento, sobre os quais devem ser pagos impostos e contribuições, mas que uma série de leis os tornou isentos ou dedutíveis [para os capitais, acréscimos de SG].

Os bens e serviços vão desde os pacotes de assinaturas para frequência ao cinema, teatro e às academias de ginástica; mas, também, cobrem despesas com peregrinações religiosas, babás para crianças e cuidadora(s) para

doentes e idosos até vales para compras e recargas telefônicas (...).

“Ironicamente temos chamado esta prática empresarial de o carrinho de compras de supermercado”, explica Brun Manganaro, secretário-geral do Fiom²⁵ de Genova, uma das cidades na qual o grupo de metalúrgicos da CGIL²⁶ posicionou-se contra a renovação do contrato, precisamente nessa questão. Os trabalhadores a rejeitaram. “O nosso julgamento sobre esta prática é negativo, não só porque pensamos que os trabalhadores devem ter a liberdade de receber o seu salário em dinheiro e de gastá-lo como e onde quiserem, mas, também, porque são partes da folha de pagamento sobre as quais deixa de incidir a contribuição [... patronal, acréscimo de SG...] para a previdência social. Hoje o trabalhador(a) pode não pensar nisso, mas quando se aposentar, terá menos dinheiro todos os meses. Para além dos impostos não pagos que correm o risco de se traduzirem em serviços [mercantilizados, acréscimos de SG]: retira-se, portanto, recursos das políticas públicas para alimentar o bem-estar privado. Uma prática que o Fiom não só não sofreu – o que em tempos difíceis também pode acontecer – mas que, em certa medida, reivindica como uma conquista”, conclui Manganaro.

Na tabela dos vinte maiores fundos de pensão, acima apresentada, não figuram previdências privadas da França²⁷, da

²⁵Fiom - (Federazione Impiegati Operai Metallurgici) Federação de Trabalhadores Metalúrgicos. Fundada a 16/06/1901, é o mais antigo sindicato industrial italiano e em 2013 contava com 351.432 sindicalizados na base.

²⁶CGIL – (Confederazione Generale Italiana del Lavoro) – Confederação Geral Italiana do Trabalho, é a mais centrais sindicais e a mais representativa da Itália, com um total de 5 milhões de sindicalizados na base.

<https://www.cgil.it/la-cgil/presentazione>. (consulta em 12/01/23).

²⁷ A classe trabalhadora francesa, nestes três últimos meses, mais uma vez movimentou enormes contingentes de trabalhadoras e trabalhadores, inclusive jovens, em objeção ao nefasto projeto do presidente francês, Emmanuel Macron, para elevar exigência de idade e rebaixar valores a serem recebidos para o direito à aposentadoria. A proposta atinge a totalidade da classe trabalhadora, mas especialmente os direitos das mulheres.

Itália, da Alemanha, mercado importante para os capitais fictícios e portador de juros e que tem sido assolado por várias tentativas de contrarreformas, algumas delas já implementadas nestes diferentes países da Europa.

Segundo o relatório da *The Thinking Ahead Institute*, os Estados Unidos têm a mais larga participação no ranking dos 20 maiores fundos: na tabela acima apresentada é o único que contabiliza sete fundos de pensão no ranking mundial²⁸. No continente europeu, o Reino Unido é o país no qual existem mais fundos de pensão e ocupa posições significativas nos Ranking 100 e 300 maiores fundos de pensão do mundo.

No Top 100 da *The Thinking Ahead Institute*, de setembro de 2022, dos 100 (cem) maiores fundos de pensão do planeta, a França comparece apenas com o CDC em 44º, com capital de US\$ 166.000 (cento e sessenta e seis) bilhões e a Alemanha com Bayerische Versorgungskammer²⁹ em 59º, com capital de US\$122.000 (cento e vinte e dois) bilhões. Evidente estes não são números desimportantes, mas eles demonstram, de certo modo, que países que figuram dentre as maiores economias do mundo e que possuem consistentes sistemas de aposentadorias, não comparecem entre os primeiros da lista quando se trata da grandeza de fundos de pensão originados em seus países.

Duas são as determinações para o crescimento e a formação de significativas massas de capital dinheiro mercadoria oculta sob a aparência de previdência que as instituições de capitais denominadas fundo de pensão, construíram no mundo todo em substituição às políticas sociais que ali viabilizavam importantes direitos sociais:

- 1) **Ideológica:** ao encobrir o conteúdo e potencializar a forma. A natureza da ‘previdência privada’ é a de ser capital-dinheiro gerido por bancos que a transfiguram em capital fictício e capital portador de juros. Seu conteúdo se explicitado causaria temor naquela(s) que não pudessem prover suas vidas na velhice sem a certeza da aposentaria.

²⁸ Dado do Relatório 2022. *The Thinking Ahead Institute*. Reproduzido neste texto na tabela **20 maiores fundos de pensão do mundo**. <https://www.thinkingaheadinstitute.org> (consulta em 14.01.23).

²⁹ Fundo de Pensão da Câmara de Suprimentos da Baviera.

À aposentadoria urge assumir um compromisso futuro, algo que investimentos de risco³⁰ não podem fazê-lo. É uma sua necessidade vital ser chamada de “previdência complementar” porque há que transmitir a certeza de que não destruirá a previdência social, a melhora, potencializa-a para aquela(e)s trabalhadora(e) melhor alocada(o)s no mercado de trabalho; estes podem estar mais bem protegida(o)s; definitivamente, há que ser uma ideia de fácil convencimento para apartar pessoas frente a uma das mais importantes preocupações de todas que são trabalhadoras e trabalhadores: quando já não mais tiver forças para ter um emprego/salário poder-se-á contar com proteção na velhice ou por incapacitação para o trabalho. Se não for apresentada como previdência, a proteção impossível dos fundos de Investimentos (EAPC e EFPC), não alcançaria credibilidade, não lograria sucesso entre a(o)s suas e seus consumidoras/es. Investimentos³¹ chamados por seu nome real, com toda a sua carga de riscos, não seriam capazes de mobilizar tantas e tantos trabalhadores pelo mundo. A alteração do nome para ‘previdência complementar’ é um achado para os comerciantes de dinheiro já que sua função é ‘capitalizar’

³⁰ Em dias recentes o escândalo financeiro das Lojas Americanas revelou que a FUNPRESP (Fundação de Previdência Complementar dos Servidor Público Federal) possuía investimentos na empresa que correm o risco de não serem pagos.

³¹ Algo que me parece muito curioso é como os documentos de **Filiação** aos Fundos de Pensão e às Previdências vendidas por bancos explicitam nas suas letras miúdas, sem veleidades, duas importantes informações ao comprador da mercadoria que revelam os riscos que está a assumir; aqui tomamos para exemplo a **Formulário de Inscrição Ativo da FUNPRESP-Exe**, por dizer respeito aos servidores públicos do executivo federal brasileiro: “*Estou ciente de que a minha inscrição no PlanoExecPrev da Funpresp-Exe é facultativa, de modo que a solicito neste ato por minha livre e espontânea vontade. (...) Declaro estar ciente de que investimentos e aplicações financeiras estão normalmente expostos a riscos de mercado, bem como de que a rentabilidade obtida no passado não representa garantia de resultados futuros.*” <http://www..com.br> (consulta em 14.01.23).

expressão menos desgastada do que lucrar e explorar, por ser menos usual no léxico da classe trabalhadora.

Mencione-se ainda, um mecanismo subjetivo: “posso escolher melhor sozinha(o)” se orientada(o) por um especialista bancário; como no ***self-made man*** realiza-se a arrogância correlata ao individualismo, componente psicológico inarredável deste modo de produção.

- 2) **Econômica:** Trata-se de um poderoso instrumento mundial do mercado de capitais e, como tal, desprovido de qualquer solidariedade, segurança e de repartição entre a(o)s diferentes humana(o)s, de diferentes idades, que compõem a classe trabalhadora, associados aos mecanismos dos grandes capitais. Substitui-se a repartição e a solidariedade por a capitalização e individualismo.

A formação do capital fictício chama-se capitalização.

Cada receita que se repete regularmente é capitalizada em se calculando na base da taxa média de juros como importância que um capital, emprestado a essa taxa de juros, proporcionaria; se, por exemplo, a receita anual = 100 libras esterlinas e a taxa de juros = 5%, então as 100 libras esterlinas seriam o juro anual de 2000 libras esterlinas, e essas 2000 libras esterlinas são agora consideradas o valor-capital do título jurídico de propriedade sobre as 100 libras esterlinas anuais. Para quem compra esse título de propriedade, a receita anual de 100 libras esterlinas representa então, de fato, os juros de seu capital investido a 5%. Toda a conexão com o processo real de valorização se perde assim até seu último vestígio, e a concepção *do capital como autômato que se valoriza por si mesmo se consolida.*

Mesmo lá onde o título de dívida – o título de valor – não representa, como no caso das dívidas públicas, um capital puramente ilusório, o valor-capital desse título é puramente ilusório. (...) Os papéis são considerados títulos de propriedade que representam esse capital. As ações de companhias ferroviárias, de mineração, de navegação etc. representam capital real, a saber, o capital investido e que funciona nessas empresas, ou a soma de dinheiro que é adiantada pelos sócios para ser

despendida em tais empresas como capital. *Do que não exclui, de modo algum, a possibilidade de que representem mera fraude.* Mas esse capital não existe duplamente, uma vez como valor-capital dos títulos de propriedade, das ações, e outra vez como capital realmente investido ou a investir naquelas empresas. *Ele existe apenas nesta última forma, e a ação nada mais é do que um título de propriedade, pro rata, sobre a mais-valia a realizar por aquele capital.*

(...) O movimento autônomo do valor desses títulos de propriedade, não apenas dos títulos da dívida pública, mas também das ações, *confirma a aparência, como se eles constituíssem capital real ao lado do capital* ou do direito ao qual possivelmente deem título. (grifos adicionados) (Marx; 1983:11)

A necessidade da existência da “previdência” complementar é uma urgência dos capitais nunca dos trabalhadores como projeto político e social da classe. Dados os permanentes limites aos negócios lucrativos – grandeza de valores para o financiamento dos capitais sob a concorrência monopolista, obstáculos ao crescimento dos mercados e do consumo de mercadorias sobretudo dos meios de produção, as permanentes e cada vez mais agudas crises do modo de produção – obrigam os grandes capitais a uma ininterrupta busca por novos espaços de valorização. Os capitais, não podem prescindir da criação de novas necessidades para a oferta de novas mercadorias e então os capitais passam a se relacionar com as várias modalidades do fundo público, em um plano qualitativamente diverso: primeiro, pela privatização das empresas estatais (produtivas, de serviço, bancos, entre outras); aquela porção do fundo público pretérito, construído em décadas anteriores. Ao esgotarem esta fonte lhe é imperativo ampliar – sempre e novamente – seus negócios. As políticas sociais destruídas e metamorfoseadas em mercadorias forjam-se como importantes espaços de inversão dos capitais. Os sistemas de previdência social (RGPS e RPPS) estão entre os “achados” que o capital pode transformar em próspero negócio, capitalizar.

As duas faces de Janus da previdência complementar são os dois modos de ser do capital fictício que partes do salário da classe trabalhadora assumirão:

A primeira, capital fictício por ações:

Ao ingressar em um fundo de pensão, um fundo complementar – aberto ou fechado - para a aposentadoria, o trabalhador renuncia uma parte do salário e o deposita no fundo “previdenciário. Um dado valor que se repete em depósito por décadas. Dinheiro que se encontra com o dinheiro de outro trabalhador que também o reservou com o fito de proteger-se na velhice ou em um evento extremo. Associado à contribuição mensal de outros milhares (em alguns fundos, milhões) de trabalhadores, transforma-se em uma gigantesca massa de recursos em busca de valorização, por exemplo pela compra de lucrativas ações. Acima, Marx nos revela que um papel, um título de propriedade, só pode se valorizar no processo real, no processo de produção da mais-valia comandado pelo capital. O título, muito embora apareça afastado do processo real de exploração do trabalho, ele nada mais é do que um título de propriedade sobre uma porção da mais valia que será dividida entre os diferentes proprietários dos papeis que o denominarão juros, parte do lucro. O trabalho não pago é o que constitui a mais-valia que por sua vez – repartida - constituirá o lucro dos diferentes capitalistas. Uma “previdência” privada, complementar, um fundo de pensão, uma previdência privada aberta, comercializada por um banco, todas estas formas de capital, para alcançarem valorização transformam-se em capitais por ações, capitais fictícios, sorvedouros de trabalho não pago que lhes aparece como juros que os remuneram, dinheiro que produziu dinheiro. As parcas porções de salários que trabalhadores e trabalhadores separam de suas vidas no presente e os capitalizam, mês a mês em previdências privadas (fundos de pensão ou aquelas vendidas pelos bancos) são as somas que, organizadas como capitais vão em busca de empresas que lhes proporcionem lucratividade. Lucratividade produzida quanto mais explorada(o)s sejam trabalhadoras e trabalhadores: o segredo da valorização das contribuições salariais renunciados para a “previdência complementar” capitalizar-se e atuar como capital que se tornou. Suas e seus verdadeiros proprietária(o)s

não o sabem, mas as suas somas agem coletivamente como um único capital contra seus donos. O drama na sua escala máxima ocorre quando os recursos resultantes da contribuição para a sua própria previdência privada são investidos na mesma empresa na qual aquela(e) trabalhadora(or) trabalha. Os seus poucos recursos mensalmente poupados são aplicados como capital que lhes explora com sua contribuição previdenciária. Tragicamente, temos que a própria trabalhadora, o próprio trabalhador - de modo mediado - é ao mesmo tempo explorado e agente de sua exploração, com a diferença que humana(o)s pertencentes à classe trabalhadora não recolherão os lucros de sua própria exploração pela via de volumosas “não-previdências” na velhice.

A segunda, como capital fictício com títulos públicos.

O outro modo de a “previdência privada” ser o mesmo - capital fictício - sendo o outro por títulos públicos - consiste em capitalizar, comprar e vender, vale dizer, especular com os títulos públicos “lastreados no fundo público”. Os recursos arrecadados pelo Estado constituem aquilo que nominamos fundo público e originam-se, grosso modo, nas contribuições sociais e impostos recolhidos ao Estado, majoritariamente por contribuição da classe trabalhadora.

Para que o processo de transformação de pequenas somas apartadas do salário no presente, sejam vertidas para o futuro na busca de adicionais garantias de proteção na velhice, além da propaganda para o convencimento, há que se apostar no individualismo monetário. A previdência pública ao ser desmontada por tantas contrarreformas abreviadora de direitos, tornar-se-á - como recomenda o Banco Mundial desde 1994 - ‘uma renda mínima de combate a indigência na velhice’³² - como a quer o banco mundial em nome da “promoção da igualdade”. Seu potencial como capital fictício decorrerá do temor e das promessas de que se pode ganhar muito ao prover pequenas - e nem tanto - reservas do salário para usufruto na velhice. Aqui capitaliza-se para apanhar o melhor e mais substantivo das taxas de juros com as quais os Estados pelo planeta remuneram seus papéis. A compra de Títulos Públicos também é capital fictício remunerado

³² Conforme World Bank (1994).

com juros, são de qualquer modo pagos pelo conjunto das pequenas somas que em conjunto constituem trilhões de dólares pelo mundo; as primeiras, as ações, foram remuneradas e tiveram origem na mais valia, no trabalho excedente; os segundos, os títulos públicos, são lastreados nos impostos e contribuições sociais e conformam o próprio orçamento do Estado, um não capital.

A forma de capital portador de juros faz com que cada rendimento monetário determinado e regular apareça como juro de um capital, quer provenha de um capital ou não. (...)

O Estado tem de pagar anualmente a seus credores certo quantum de juros pelo capital emprestado. O credor, nesse caso, não pode pedir do devedor o reembolso, mas apenas vender o crédito, ou seja, seu título de propriedade sobre ele. O próprio capital foi consumido, despendido pelo Estado. Ele já não existe. O que o credor do estado possui é 1) um título da dívida contra o Estado, digamos de 100 libras esterlinas; 2) esse título da dívida lhe dá direito sobre as receitas anuais do estado, isto é, sobre o produto anual dos impostos, em determinado montante digamos de 5 libras esterlinas ou 5%; 3) ele pode vender esse título de dívida de 100 libras esterlinas quando quiser a outras pessoas. (...). Mas em todos esses casos, o capital, do qual o pagamento feito pelo Estado considera-se um fruto (juro), permanece capital ilusório, fictício. A soma que foi emprestada ao Estado já não existe ao todo. Ela em geral jamais se destinou a ser despendida, investida como capital, e apenas por seu investimento como capital ela teria podido converter-se num valor que se conserva. (...)

Por mais que essas transações se multipliquem, o capital da dívida pública permanece puramente fictício, e a partir do momento em que os títulos da dívida se tornam invendáveis, desaparece a aparência desse capital. (Marx; 1985:10).

A remuneração dos possuidores de títulos públicos, em países como o Brasil, exaurem o orçamento público do Estado e

para realizarem seu papel de estado dos capitais, congelam gastos sociais que realizam políticas sociais – inclusive a previdência pública, reduzida aos mínimos valores de subsistência - os salários da força de trabalho empregada no Estado, os orçamentos da saúde, da educação, da assistência social, da ciência e tecnologia, da cultura e, de tudo quanto interessa a classe trabalhadora para prover emprego e direitos sociais. Do ponto de vista dos possuidores dos títulos públicos são credores do Estado; de seu lado, o Estado vê-se permanentemente como devedor.

Os títulos são negócios seguros principalmente em momentos de crise por ter mais garantias de recomposição do orçamento do que um capital individual; pode assim, remunerar aos seus “compradores” com as taxas de juros importantes. Todavia, os recursos para remunerar os (proprietários dos) títulos, pagar-lhes juros, nesta equação, só podem ser os mesmos que o Estado recolhe sob a forma de impostos e contribuições sociais. É certo que o fundo público recolhido sob a forma monetária, ao final de cada ano fiscal, materializa-se em obras como empresas, estradas e pontes; na reprodução da vida dos trabalhadores por meio de políticas públicas como hospitais, escolas e aposentadorias; mas, também, e a cada vez mais, porções crescentes deste fundo tem assumido a forma de juros transferidos aos grandes capitais detentores dos títulos públicos que, do ângulo do Estado que os remunera, é a sua dívida pública. Os detentores destes títulos são grandes capitalistas, grandes investidores, especuladores, como bancos, seguradoras, capitalistas de todas as espécies e os fundos de pensão, isto é, a “previdência” complementar aberta e fechada. Então, a saída para as crises das aposentadorias públicas, exigem-nos – os grandes capitais e os seus Estados – aceitar rebaixar o valor de nossa força de trabalho, perder direitos sociais pela via das intermináveis reformas de direitos dentre os quais os previdenciários. Nesta política contrarreforçar é, no Brasil a cada 7 anos, aumentar o tempo de contribuição e elevar a idade mínima – cada vez mais máxima para estar o mais próximo possível da expectativa de vida, vale dizer, do provável ano de morte - para o alcance do direito. Ao realizar tais cruéis acrobacias, os grandes capitais e seu estado, concebem as

condições para tanger – com o chicote econômico e ideológico – a classe trabalhadora na direção da “previdência” privada.

Tal mercadoria, a “aposentadoria” privada, dita complementar, possui um mercado que lhe é próprio embora não exclusivo: mercadejada em ‘fiáveis’ instituições bancário-financeiras vez que o Estado já não tem recursos para garantir reformas “tão elevadas” como as que os trabalhadores andaram a receber privilegiadamente por longos anos, diz a retórica apologética e mistificadora da decadente economia burguesa.

Por fim, uma necessária observação: a “previdência privada”, por **capitalização** é operada por instituições bancário-financeiras e empresas do mercado de capitais e corretoras. Na maioria dos países constituem o sistema complementar duas formas distintas de “previdência” privada:

- 1) a “previdência” complementar Fechada (EFPC), também denominada fundo de pensão (“*pension fund*”); ela congrega trabalhadores ou de uma dada categoria profissional (petroleiros, bancários, servidores públicos) ou de uma empresa (Petrobras, Banco do Brasil, Vale do Rio Doce)
- 2) a “previdência” complementar Aberta (EAPC), mercadoria vendida aos indivíduos por bancos, seguradoras e outras instituições que negociam a mercadoria dinheiro em investimentos de longo prazo.

Ambas as formas de “previdência” complementar se reproduzem por meio de investimentos no mercado de capitais e são sistemas privados de investimentos, fundamentalmente em capitais fictícios que as remuneram com juros sobre papéis.

Fundos de pensão, fundações de seguridade, “previdência” complementar são instrumentos privados e, ao contrário dos sistemas de repartição (solidários e públicos), movem-se por lógica individual ausente de solidariedade; nela, cada trabalhador deve precaver-se, isolado e solitariamente, no provimento das condições de sua futura velhice. Aqui importa notar: o estímulo para comprar e consumir uma aposentadoria privada realiza-se no plano individual, mas a condição de classe é mesmo incontornável. Entretanto para a classe trabalhadora não é visível que suas contribuições estejam ao mesmo tempo a operar no sentido de potencializar a exploração quando estão investidas

em ações de empresas capitalistas que não possuem outra forma de se transmutar em juros senão pela repartição da mais valia transformada em juros. De outro modo, se investida em títulos públicos contribuem ao lado de outros grandes capitais para que as aposentadorias públicas constituam superávits por meio de ajustes fiscais sobre fundo público para remunerar os capitais. O fetiche dos papéis não poderiam ter ido mais longe ao transfigurarem contribuições sociais para a previdência em capital fictício.

Bibliografia

ADVIR – Revista Advir. **Dossiê Dívida Pública**. (Publicação da Associação Docente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – ASDUERJ). [Org. Behring, Elaine Rossetti e Cislaghi, Juliana Fiúza]. ISSN 1518-3769. Rio de Janeiro. Asduerj. Julho de 2017.

COSTA, Fernanda Cosme da. **FIES, PROUNI e PROIES (2003/2019): valorização do capital no ensino superior**. Tese de Doutorado. PPGSS/UFRJ. Rio de Janeiro, 2021.
https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/colta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=10997471

GALEANO, Eduardo. **O teatro do bem e do mal**. [Tradução de Eric Nepomuceno]. Porto Alegre. L&PM, 2006.

GRANEMANN, Sara. **Previdência social: da Comuna de Paris aos (falsos) privilégios dos trabalhadores. In Averso do Trabalho III: saúde do trabalhador e questões contemporâneas**. [Org. Navarro, Vera Lúcia & Lourenço, Edvânia Ângela de Souza]. São Paulo. Outras Expressões, 2013.

_____. **Para uma interpretação marxista da ‘previdência privada’**. Tese de Doutorado. [Orientador: José Paulo Netto]. PPGSS, 2006.

HELLER, Ágnes. **Teoria de las necesidades sociales en Marx. Barcelona/Espanha**. Ediciones Península, 1986.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O estado e revolução – o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na Revolução**. [Apresentação de Fernandes, Florestan]. São Paulo. Hucitec, 1983.

MARX, Karl. **O Capital** – Crítica da Economia Política. Livro 1 – O processo de produção do capital. [Tradução Rubens Enderle]. São Paulo. Boitempo, 2013.

_____. **O Capital** – Crítica da Economia Política. Livro 1 – O processo de produção do capital. [Tradução Reginaldo Sant’Anna]. Tomo. I. 12ª edição. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 1988.

_____. **O Capital** – Crítica da Economia Política. Livro III – O processo global da produção capitalista. [Tradução Rubens Enderle]. Vol. III. São Paulo. Boitempo, 2017.

_____. **O Capital** – Crítica da Economia Política. Livro 3 – O processo global da produção capitalista. [Tradução Régis Barbosa e Flávio R. Kothe]. Tomos 1 e 2. [Os economistas]. São Paulo. Abril Cultural, 1983/1985.

_____. **A guerra civil na França** (1871). [Tradução Rubens Enderle]. São Paulo. Boitempo, 2011.

MOURA, Rivânia Lúcia Moura de Assis. **Crédito consignado**: potência inteiramente nova de expropriação do trabalho. Tese de Doutorado. [Orientadora: Sara Granemann]. PPGSS/UFRJ, 2016.

PAIVA, Mariana Flores Fontes. **Crédito consignado e expropriação da força de trabalho empregada pelo estado**. Dissertação de mestrado. [Orientadora: Sara Granemann]. PPGSS, 2013.

_____. **Parasitas da sociedade?** Uma análise sobre a reestruturação destrutiva de parcela do “serviço público” brasileiro. Tese de Doutorado. [Orientadora: Sara Granemann]. PPGSS/UFRJ, 2021.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo. Cortez, 1992.

ROSENBERG, David I. **Comentarios a los tres tomos de El Capital**. [Comentarios al tomo III de El capital]. México. Ediciones Quinto Sol, S. A., 1985.

PUNTO CRITICO. **Fondi Pensioni e welfare contrattuale: affare o trappola.** [Fundos de pensão e bem-estar contratual: negócio ou armadilha] in Punto Critico - Il contesto prima del fatto. s/d – <https://www.puntocritico.info.it> (consulta em março 2021).

WORLD BANK. **Averting the old-age crisis:** policies to protect the old and promote growth. World Bank/Oxford University Press, Inc. Washington/New York, Estados Unidos, 1994.

Dívida Externa e Interna Ilegítimas e a Necessidade de Auditoria

Maria Lucia Fattorelli

1. Introdução

O neoliberalismo vem exercendo profundas transformações na estrutura do Estado e tem relação intrínseca com o processo de endividamento voltado para o rentismo, como bem abordado por Michael Hudson¹, por exemplo, entre vários autores.

A dívida pública deveria ser um instrumento destinado a viabilizar investimentos necessários à garantia de direitos fundamentais, inclusive o direito ao desenvolvimento socioeconômico, com pleno emprego e vida digna.

Durante os trabalhos da auditoria integral da dívida pública do Equador (2007/2008), criei a expressão **Sistema da Dívida**² para caracterizar o funcionamento invertido do endividamento público. Com o passar dos anos, a partir das descobertas da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Dívida na Câmara dos Deputados (2009/2010), auditoria da dívida da Grécia (2015), CPI da PBH Ativos S/A em Belo Horizonte (2017), entre outras investigações, o funcionamento do endividamento público como um “Sistema” vem sendo cada vez mais evidenciado.

¹ HUDSON, Michael. A crise da dívida do Brasil. **Redecastorphoto**, Brasília, 17 set. 2010. Disponível em:

<https://redecastorphoto.blogspot.com/2010/09/crise-da-divida-do-brasil.html>. Acesso em: 12 nov. 2022.

² O SISTEMA da dívida – vídeo 17 #ehoradevirarajogo. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 29 out. 2020. Disponível em:

<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/video-17-ehoradevirarajogo/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

A centralidade da chamada dívida pública é incontestável: além de absorver, anualmente, cerca de metade do orçamento federal³ executado⁴ e boa parte dos orçamentos estaduais e municipais, ela tem sido a justificativa para contínuas contrar-reformas (Previdência, Administrativa), privatizações insanas, além de medidas de ajuste fiscal (Emenda Constitucional [EC] n. 95⁵ e a EC n. 109⁶).

A Auditoria Cidadã da Dívida (ACD) tem demonstrado que o processo de endividamento público tem sido usurpado por um conjunto de mecanismos financeiros cada vez mais sofisticados e levianos, que continuamente transferem dinheiro público para

³ Ver explicação sobre o gráfico do orçamento federal elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida em: FATTORELLI, Maria Lucia. Explicação sobre o gráfico do orçamento elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 28 out. 2016. Disponível em:

<http://auditoriacidada.org.br/conteudo/explicacao-sobre-o-grafico-do-orcamento-elaborado-pela-auditoria-cidada-da-divida/>. Acesso em: 6 ago. 2022; e FATTORELLI, Maria Lucia. Mentiras e verdades sobre a dívida pública – Parte 3. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 20 jul. 2017. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/mentiras-e-verdades-sobre-a-divida-publica-parte-3/>. Acesso em: 6 ago. 2022.

⁴ Artigo analisa o gráfico do orçamento federal executado em 2021, mostrando que o gasto com a dívida quase dobrou de 2019 a 2021 (FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo. Gasto com a dívida pública sem contrapartida quase dobrou de 2019 a 2021. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 15 fev. 2022. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/>. Acesso em: 21 nov. 2022), e outro artigo analisa o orçamento executado em 2020, mostrando que o gasto com a dívida foi o gasto que mais cresceu no ano de pandemia (FATTORELLI, Maria Lucia. Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 29 jan. 2021. Disponível em:

<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/>. Acesso em: 21 nov. 2022).

⁵ A EC n. 95 surgiu da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 241/2016, abordada, por exemplo, em: FATTORELLI, Maria Lucia. Você está sendo roubado pela PEC 241. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 18 out. 2016. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/voce-esta-sendo-roubado-pela-pec-241/>. Acesso em: 6 ago. 2022.

⁶ FATTORELLI, Maria Lucia. PEC 186 concede privilégios ao mercado e esmolas para o povo. **Extra Classe**, 16 mar. 2021. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/economia/2021/03/pec-186-concede-privilegios-ao-mercado-e-esmolas-para-o-povo/>. Acesso em: 6 ago. 2022.

bancos e grandes rentistas, e “geram” dívida pública sem contrapartida, por exemplo:

- **transformações de dívidas do setor privado em dívida pública:** PROER⁷, PROES, EC n. 106⁸;
- **transformação de dívida externa irregular**, suspeita de prescrição, em novos títulos de dívida externa no Plano Brady, seguida de novas transformações em títulos de dívida externa e interna;
- **elevadíssimas taxas de juros:** sem justificativa técnica ou econômica;
- **anatocismo;**
- **contabilização de juros como se fosse amortização**⁹, burlando a Constituição Federal de 1988 (CF/88) (art. 167, III);
- sigilosas operações de **swap cambial** realizadas pelo Banco Central (BC)¹⁰;
- **remuneração diária da sobra de caixa dos bancos** por meio do abuso de sigilosas “operações compromissadas” e “depósitos voluntários remunerados” – bolsa-banqueiro;
- **emissão excessiva de títulos** para formar “colchão de liquidez”¹¹;

⁷ FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados**. Brasília, DF: Inove Editora, 2013. Disponível em:

<https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2022.

⁸ FATTORELLI, Maria Lucia. Senado foi enganado: EC 106 autoriza BC comprar qualquer ativo sem limite. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 28 maio 2020. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/senado-foi-enganado-ec-106-autoriza-bc-comprar-qualquer-ativo-sem-limite/>. Acesso em: 6 ago. 2022.

⁹ RELATÓRIO Específico de Auditoria Cidadã da Dívida n. 1/2013 – Exame específico referente à contabilização de parte dos juros nominais como se fossem amortizações. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 29 maio 2013. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/relatorio-especifico-de-auditoria-cidada-da-divida-no-1-2013/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

¹⁰ REPRESENTAÇÃO da 2ª Secretaria de Controle Externo do TCU contra operações de *swap* cambial realizadas pelo Banco Central – TC-012-015-2003-0. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 8 mar. 2013. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/rrepresentacao-tcu-contra-swap/>. Acesso em: 6 ago. 2022.

- **prejuízos do BC**, a exemplo de 2016, quando R\$ 250 bilhões foram transformados em dívida pública;
- **“securitização”** que gera dívida ilegal, paga por fora do orçamento, mediante desvio de arrecadação que nem sequer alcançará os cofres públicos¹².

A CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados contou com a assessoria da coordenadora nacional da ACD e o apoio de todo o nosso coletivo, e foi um marco na comprovação de inúmeras ilegalidades e ilegitimidades, condensadas em oito análises técnicas¹³, que foram incorporadas ao Relatório Alternativo entregue ao Ministério Público Federal (MPF). Posteriormente, em resposta a pedido de informações do MPF, a ACD preparou documento¹⁴ que resume as diversas ilegalidades apontadas nas análises técnicas que preparamos para a CPI. Infelizmente, o MPF não deu prosseguimento às investigações, o que foi reconhecido como um erro pelo então Procurador Federal Eugênio Aragão em entrevista ao Viva-Roda em 2017¹⁵.

O próprio Tribunal de Contas da União (TCU), em audiência pública realizada no Senado Federal¹⁶, afirmou que a

¹¹ Em 2015, por exemplo, foram emitidos R\$ 480 bilhões além do necessário (FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo; COLARES, Gisella. Sobraram R\$ 480 bilhões no caixa do Governo em 2015. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 25 jul. 2016. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/sobraram-r-480-bilhoes-no-caixa-do-governo-em-2015/>. Acesso em: 6 ago. 2022).

¹² FATTORELLI, Maria Lucia. Securitização – Consignado turbinado de recursos públicos. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 10 dez. 2020. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/securitizacao-consignado-turbinado-de-recursos-publicos/>. Acesso em: 6 ago. 2022.

¹³ ANÁLISES técnicas que foram incorporadas ao voto em separado – CPI da dívida. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 8 maio 2018. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/analises-tecnicas-que-foram-incorporadas-ao-voto-em-separado/>. Acesso em: 6 ago. 2022.

¹⁴ CONTRIBUIÇÕES da ACD ao grupo de trabalho no Ministério Público Federal. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 7 jul. 2011. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/contribuicoes-da-acd-ao-grupo-de-trabalho-no-ministerio-publico-federal/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

¹⁵ Entrevista disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=vXrtbygq0Nk>; ver a partir de 17h40min.

¹⁶ Fala do representante do TCU à CAE/Senado (TCU afirma que dívida não serviu para investimento no país. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 16 jul. 2019.

dívida pública federal não tem financiado investimentos. Na mesma audiência pública, demonstramos que essa dívida tem servido para alimentar os mecanismos financeiros¹⁷ anteriormente exemplificados.

Essa evidência reforça ainda mais a necessidade de realização da auditoria integral da dívida, com participação social.

O Gráfico 1, referente ao orçamento federal executado no ano de 2021¹⁸, demonstra o imenso privilégio da chamada “dívida pública” sobre todos os demais gastos.

Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/video/tcu-afirma-que-divida-nao-serviu-para-investimento-no-pais/>. Acesso em: 21 nov. 2022).

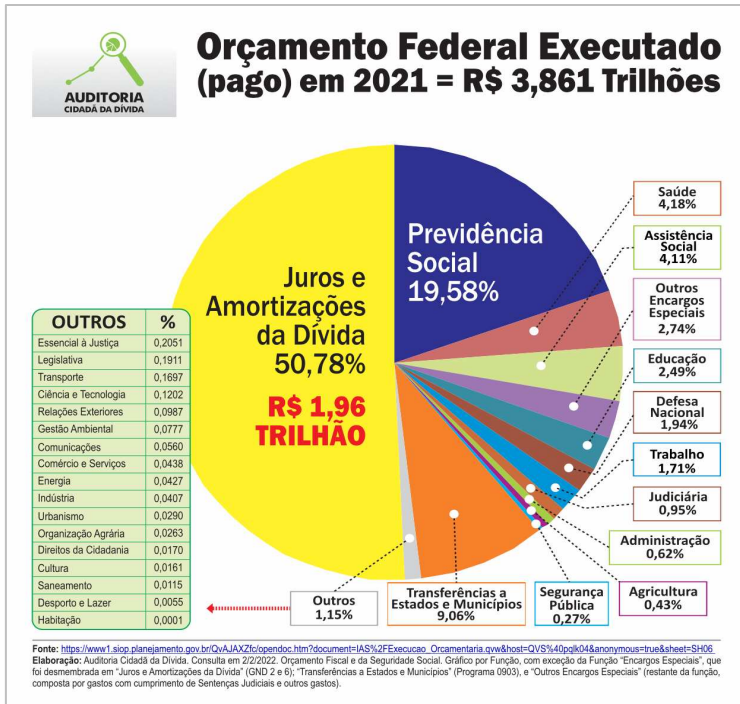
¹⁷ Telas da apresentação feita à CAE/Senado disponíveis em: PALESTRA: “A importância da auditoria da dívida pública com participação social”, M. L. FATTORELLI – Audiência Pública na Comissão de Assuntos Econômicos – Senado Federal, Brasília/DF. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 25 jun. 2019. Disponível em:

<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/palestra-a-importancia-da-auditoria-da-divida-publica-com-participacao-social-m-l-fattorelli-audiencia-publica-na-comissao-de-assuntos-economicos-senado-federal/>. Acesso em: 12 nov. 2022; e (vídeo) PARA que tem servido a dívida pública que você paga? **Auditoria Cidadã da Dívida**, 15 jun. 2020. Disponível em:

<https://youtu.be/y10a8vY7VPo>. Acesso em: 21 nov. 2022.

¹⁸ FATTORELLI, Maria Lucia. Gasto com dívida pública sem contrapartida quase dobrou de 2019 a 2021. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 15 fev. 2022. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/>. Acesso em: 6 ago. 2022.

Gráfico 1 – Orçamento federal executado no ano de 2021.



2 Privilégio da dívida

Antes de abordar qualquer aspecto do processo de endividamento público propriamente dito, entendemos ser imprescindível abordar de onde vem esse privilégio abusivo da dívida pública. Ao final dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, um dispositivo que não havia sido devidamente discutido e votado foi inserido no texto da CF/88 (art. 166, § 3º, II, “b”), conforme documentado pelos assessores parlamentares à época – Adriano Benayon e Pedro Rezende – no texto “Anatomia de uma fraude à Constituição”¹⁹. Tal dispositivo impede que o Poder Legislativo possa alterar o montante de recursos reservado pelo

¹⁹ BENAYON, Adriano; REZENDE, Pedro Antonio Dourado de. Anatomia de uma fraude à Constituição. Brasília, ago. 2006. Disponível em: <https://auditoriacidadad.org.br/conteudo/anatomia-de-uma-fraude-constituicao/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

Poder Executivo para o serviço da dívida pública²⁰, que nos últimos anos tem chegado a mais de 50% de todo o orçamento. O tema chegou a ser noticiado em alguns veículos²¹.

Recente Inquérito Civil Público²² resumiu o questionamento, conforme trecho:

Essa matéria teria sido introduzida ao texto de maneira clandestina.

Afinal, o **texto não teria sido votado em primeiro turno**, não constou do trabalho da votação do primeiro turno nem tão pouco na comissão de sistematização.

Em verdade, **seu texto fora inserido, ao arrepio dos dispositivos regulamentares, apenas na redação final** da Constituição sem ter sido submetida ao plenário.

Para tanto, o representante apresenta o regulamento da constituinte, os anais na qual constariam os textos levados a votação, bem como judicioso **artigo de Adriano**

²⁰ O art. 166, § 3º, II, “b”, da Constituição prevê que “[a]s emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso [...] indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre [...] serviço da dívida” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 nov. 2022). Esse texto possui duas interpretações; a primeira seria que, para a apresentação de emenda prevendo mais recursos para o serviço da dívida, não seria necessária a indicação de outras despesas a serem canceladas. A segunda interpretação seria que o Congresso Nacional não pode apresentar emenda que altere o valor previsto para o serviço da dívida; esta interpretação é a adotada pelo Congresso Nacional, em seu Manual de Emendas: “[...] somente serão admitidas as anulações de despesas que atendam às normas constitucionais e legais. Portanto, não poderão ser anuladas as dotações para [...] as despesas com o serviço da dívida” (BRASIL. Congresso Nacional. **Manual de Emendas Orçamento da União para 2021**. Fev. 2021, p. 192. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2021/emendas/Manual_Emendas.pdf. Acesso em: 12 nov. 2022).

²¹ O SEGREDO constitucional de Nelson Jobim e Gastone Righi. **Congresso em Foco**, 14 maio 2007. Disponível em:

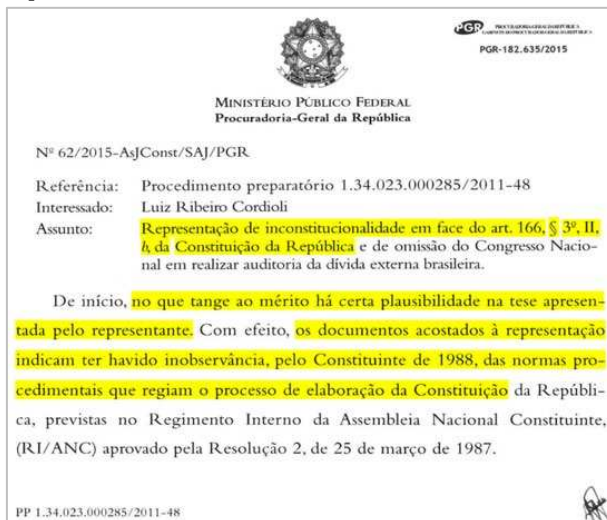
<https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/o-segredo-constitucional-de-nelson-jobim-e-gastone-righi/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

²² ICP 1.34.023.000285/2011-48

Benayon e Pedro Antônio Dourado de Rezende, formulado em 2006, e ainda a inusitada entrevista do Ministro Nelson Jobim na qual aquele jurista não só teria confirmado a inserção de artigos não votados à Constituição, como teria ele próprio participado dessa irresponsável artimanha²³.

Na análise da referida ação, a Procuradoria-Geral da República (PGR) admitiu a inobservância das normas da Constituinte, conforme trecho ilustrativo na Figura 1²⁴:

Figura 1 – *Print* do início da manifestação da PGR referente à inobservância das normas quando da inclusão do art. 166, § 3º, II, “b”, no texto da CF/88.



Fonte: Procuradoria-Geral da República.

²³ DOCUMENTOS referentes ao Inquérito Civil Público – ICP 1.34.023.000285/2011-48. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 11 nov. 2011, grifo nosso. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/documentos-referentes-ao-inquerito-civil-publico-%E2%80%90-icp-1-34-023-000285-2011-48/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

²⁴ DOCUMENTOS referentes ao Inquérito Civil Público – ICP 1.34.023.000285/2011-48. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 11 nov. 2011. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/documentos-referentes-ao-inquerito-civil-publico-%E2%80%90-icp-1-34-023-000285-2011-48/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

Apesar dessa evidência, a ação acabou sendo arquivada pela PGR e a Constituição continua abrigando dispositivo inserido de forma irregular em seu texto, o qual tem sido religiosamente cumprido, garantindo-se privilégio total ao pagamento da dívida pública, em detrimento de todos os demais direitos sociais e investimentos necessários ao nosso desenvolvimento socioeconômico.

Ao mesmo tempo, a obrigatoriedade de realizar a auditoria da dívida prevista no art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88 nunca foi cumprida. Diversas tentativas junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário já foram tentadas para que o referido dispositivo fosse cumprido.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 59/2004 apresentada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) aguardou, apesar de inúmeras reuniões realizadas pela ACD com sucessivos relatores²⁵, a apreciação do Supremo Tribunal Federal (STF) por quase vinte anos, que recentemente decidiu arquivar a ação! Assim, o STF demorou quase duas décadas para dizer apenas que o instrumento do ADCT não seria adequado. Em seu agravo contra o referido julgado, o CFOAB transcreveu trecho da inicial que comprova que não houve a alegada omissão citada no equivocadamente julgado do STF, mas que parece não ter considerado o que consta dos autos:

A análise integral da dívida, com seu eventual repúdio, e a responsabilização daqueles que a promoveram irregularmente, determinadas pelo artigo 26 do ADCT, ante sua

²⁵ AUDITORIA Cidadã é recebida em audiência pelo Presidente do STF. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 3 jul. 2012. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/2862012-auditoria-cidada-e-recebida-em-audiencia-pelo-presidente-do-stf/>. Acesso em: 12 nov. 2022; e 12/8/2014 – ENTIDADES apoiadoras da Auditoria Cidadã da Dívida se reúnem com o Ministro do STF, Roberto Barroso. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 16 ago. 2014. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/entidades-apoiadoras-da-auditoria-cidada-da-divida-se-reunem-com-o-ministro-do-stf-roberto-barroso/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

vinculação com os princípios da soberania, da dignidade da pessoa humana, com o objetivo de erradicação da pobreza e o próprio princípio da coisa pública, com a obrigatoriedade dele decorrente de sua boa gestão, conformam o preceito apontado como violado em preceito fundamental, cujo descumprimento autoriza o ajuizamento de arguição de descumprimento. O dispositivo, dada a magnitude da dívida, se vincula ao fundamento constitucional da soberania e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, I, da CF), do objetivo fundamental da erradicação da pobreza (art. 3º, III, da CF) e também do próprio princípio republicado em sentido de adequado trato da coisa pública pelos agentes do Estado (art. 1º da CF). A relevância instrumental do preceito, apontado como violado por inação, no âmbito da soberania, da dignidade da pessoa humana e da erradicação da pobreza, com a possibilidade de repúdio da dívida espúria e resgate da soberania, com a promoção de atos tendentes à erradicação da pobreza com os recursos que sobram de tal repúdio, dão-lhe feição de preceito fundamental²⁶.

Sentença²⁷ judicial histórica proferida pelo juiz Waldemar Cláudio de Carvalho, da 14ª Vara da Justiça Federal de Brasília, em Ação Civil Pública apresentada pela ACD e por outras entidades, determinou a instalação de CPI Mista prevista no art. 26 do ADCT da CF/88 para realizar auditoria da dívida pública. Referida ação contou, inclusive, com Parecer favorável do Procurador Regional da República²⁸.

²⁶ AGRAVO apresentado pela OAB Federal contra decisão do STF. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 18 out. 2022. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/agravo-apresentado-pela-oab-federal-contra-decisao-do-stf/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

²⁷ SENTENÇA da ação civil pública ajuizada pela Auditoria Cidadã e demais entidades pelo cumprimento do ADCT. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 5 jun. 2018. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/sentenca-tipo-a-da-acao-civil-publica-ajuizada-pela-auditoria-cidada-e-dema-is-entidades-pelo-cumprimento-do-adct/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

²⁸ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO (5. Turma). **Apelação Cível 1005935-28.2017.4.01.3400**. Desembargadora: Daniele Maranhão Costa, 30 jul. 2020. Disponível em:

Essa liminar histórica não chegou a durar 24 horas, porque imediatamente a Advocacia-Geral da União e o Senado ingressaram com pedido de derrubada da liminar, e, em despacho individual, o presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), desembargador Carlos Moreira Alves, derrubou a liminar com base no disposto no art. 4º da Lei n. 8.437/92: “[...] em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”²⁹.

Na realidade, é a ausência³⁰ de auditoria que tem levado o Brasil ao caos, com milhões de desempregados, desalentados, pessoas vivendo nas ruas, alimentando-se de ossos e restos de coisas vencidas descartadas por supermercados, e a um atraso socioeconômico inaceitável para um país tão rico como o Brasil³¹!

No âmbito do Legislativo, chegamos a criar Frente Parlamentar Mista para alavancar a realização da auditoria prevista na CF/88³², mas as seguidas proposições eram engavetadas. No entanto, em três ocasiões o Congresso aprovou a realização de uma auditoria no âmbito do Executivo com participação da sociedade civil (a exemplo da auditoria realizada no Equador), mas

<https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Parecer-do-Ministerio-Publico-ACP-Auditoria-da-Divida-.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2022.

²⁹ BRASIL. **Lei n. 8.437, de 30 de junho de 1992**. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18437.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

³⁰ FATTORELLI, Maria Lucia. A ausência da auditoria é que tem levado o país ao caos. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 26 abr. 2021. Disponível em:

<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/a-ausencia-da-auditoria-e-que-tem-levado-o-pais-ao-caos-por-maria-lucia-fattorelli/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

³¹ FATTORELLI, Maria Lucia. Estamos vivendo no avesso do Brasil que merecemos. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 22 jul. 2021. Disponível em:

<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/estamos-vivendo-no-avesso-do-brasil-que-merecemos/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

³² CATEGORIA Conteúdo: Frente Parlamentar. **Auditoria Cidadã da Dívida**. Disponível em:

<https://auditoriacidada.org.br/categoria-conteudo/frente-parlamentar/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

tanto a ex-presidenta Dilma Rousseff como o ex-presidente Michel Temer vetaram³³.

Assim, enquanto o questionável dispositivo inserido no art. 166, § 3º, II, “b”, da CF/88 vem garantindo a prioridade absoluta ao pagamento da dívida pública, a auditoria prevista no art. 26 do ADCT não é realizada.

3. Atuação histórica do “sistema da dívida” e sua relação com o modelo econômico neoliberal

Desde a declaração da independência do Brasil, a dívida pública contraída nos primórdios do Brasil Império já seguiu os moldes do que denominamos “Sistema da Dívida”, sem a devida contrapartida, conforme detalhado no artigo “200 anos de Sistema da Dívida no Brasil”³⁴. O Brasil deixou de ser colônia de Portugal em 7 de setembro de 1822, porém, desde então, passou a ser uma “colônia de banqueiros”, como define Gustavo Barroso em seu livro³⁵. A nossa independência só foi reconhecida depois que o Banco da Inglaterra passou para o Brasil o encargo de dívidas que haviam sido contraídas por Portugal! Assim, o Brasil já nasceu endividado, sem ter recebido esse dinheiro!

Para pagar essa “dívida” – que não significou ingresso de 1 centavo sequer no país –, inúmeros empréstimos foram contraídos e exigiram mais entrega de riquezas: toneladas de ouro, prata, pedras preciosas, madeira, açúcar, café etc., e o Brasil ainda ficou impedido de realizar investimentos necessários ao nosso desenvolvimento socioeconômico. O Gráfico 2 mostra o nascimento da dívida externa brasileira em 1822 e ressalta a imensa diferença entre o que indica como “entrada efetiva de empréstimos” e o saldo que cresce exponencialmente, o que pode ser explicado pelas

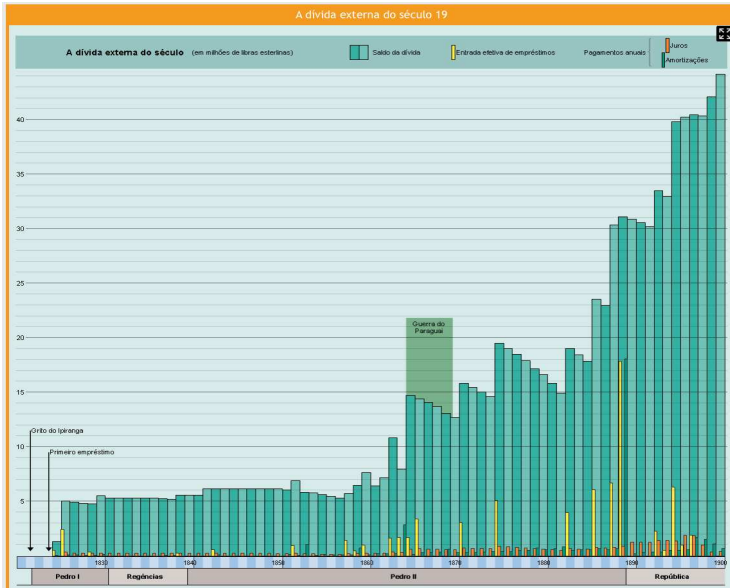
³³ CAMPANHA “Derruba veto”. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 9 mar. 2016. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/campanha-derruba-o-veto/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

³⁴ FATTORELLI, Maria Lucia. 200 anos de Sistema da Dívida no Brasil. **Monitor Mercantil**, 8 set. 2022. Disponível em: <https://monitormercantil.com.br/200-anos-de-sistema-da-divida-no-brasil/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

³⁵ BARROSO, Gustavo. **Colônia de banqueiros**. Porto Alegre: Revisão Editora, 1989.

condições leoninas aplicadas aos contratos mencionados por Gustavo Barroso.

Gráfico 2 – Dívida Externa Brasileira – 1924 a 1930



Fonte: Atlas Histórico do Brasil³⁶.

Desde aquela época, a dívida pública ilegítima e sem contrapartida alguma, que denominamos “Sistema da Dívida”, passou a submeter o Brasil aos interesses financeiros internacionais, que exigiam, entre outros aspectos:

- a continuidade da entrega de nossas riquezas para pagar os elevados juros e outros onerosos encargos daquela dívida que seguia se multiplicando por ela mesma;
- a primarização da economia do país às atividades agropecuárias e de mineração escravagistas e pouco valorizadas, inviabilizando o nosso desenvolvimento socioeconômico e impedindo o crescimento industrial local;

³⁶ Gráfico extraído de publicação da FGV (ATLAS Histórico do Brasil. **FGV CPDOC**. [S. d.]. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/marcos/expansao-economica/mapas/divida-externa-do-seculo-19>. Acesso em: 12 nov. 2022).

- a submissão ao modelo de importação que favorecia o progresso industrial de outros países, ao mesmo tempo em que mantinha o saldo negativo na balança comercial brasileira.

Em decorrência da dívida ilegítima junto ao Banco da Inglaterra, o Brasil foi cedendo a várias imposições que desenharam o modelo econômico errado que atua no Brasil e nos condena a primarização da economia, escassez e contínuas crises, cabendo ressaltar os períodos assinalados nas seções seguintes.

Um importante parêntese nessa constante submissão aos interesses financeiros internacionais ocorreu durante o governo de Getúlio Vargas, que na década de 1930 realizou auditoria da dívida externa, apurando que a maior parte da dívida nem sequer tinha respaldo contratual, o que levou a uma significativa redução tanto do montante da dívida externa como do volume de pagamentos³⁷.

3.1. Início da Ditadura Militar em 1964 e a implantação do PAEG

O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) instalado no Brasil junto com a Ditadura Militar orientou a implantação de diversas reformas econômicas estruturais e preparou a Reforma Tributária de 1966 e a Reforma Administrativa de 1967.

Entre os aspectos dessas reformas que influenciaram fortemente os estados, empurrando-os para o endividamento público, cabe destacar o caráter fortemente centralizador da Reforma Tributária de 1966, que, além de aumentar a carga tributária, concentrou na União a maior parte da arrecadação.

Ao mesmo tempo, o PAEG, que elegeu o combate à inflação como principal meta, restringiu gastos do Tesouro Nacional e reduziu investimentos e repasses aos entes federados. Além disso, cortou subsídios a empresas públicas ao mesmo tempo em que

³⁷ GONÇALVES, Reinaldo. Auditoria e dívida externa: lições da Era Vargas. In: FATTORELLI, Maria Lucia (org.). **Auditoria da dívida externa**: questão de soberania. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2003. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/artigo-auditoria-e-divida-externa-licoes-da-era-vargas-reinaldo-goncalves/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

liberou o reajuste das tarifas para garantir a sobrevivência daquelas empresas. Assim, criava-se um gatilho de reajustes de tarifas que na prática influenciava a formação de todos os preços, o que alimentava a inflação. Com o prosseguimento da inflação, justificavam-se medidas de contenção de gastos, limitando-se os reajustes salariais e todas as demais rubricas relacionadas ao consumo governamental, gastos e investimentos públicos em geral. Concomitantemente, o BC (criado junto com a Ditadura em 1964) justificava a elevação das taxas de juros sob a falsa justificativa de “combater inflação”, o que tornava o custo do dinheiro muito elevado, dificultava a circulação de moeda e amarrava o nosso desenvolvimento econômico.

A limitação para a emissão de moeda pelo BC – por ter sido considerada, teoricamente, outro fator provocador de inflação, devido ao aumento da base monetária – justificou a criação de mecanismo denominado “não inflacionário” para possibilitar à União efetuar gastos sem aumentar a base monetária. Nessa linha, foram criadas as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) por meio da Lei n. 4.357, de 16 de julho de 1964.

A Lei n. 4.357/64 previa que as ORTN pagariam juros mínimos de 6% ao ano, calculados sobre o valor nominal atualizado. Em 1967, esse artigo da lei foi modificado pelo Decreto-Lei n. 328 para “juros máximos de 10% (dez por cento) ao ano, calculados sobre o valor nominal atualizado”³⁸.

Nascia aí, no início da Ditadura Militar, o mecanismo de gerar onerosa dívida interna mobiliária com atualização monetária automática para os ativos financeiros. Esse mecanismo perdura até os dias atuais e tem servido para transferir volumes expressivos de dinheiro ao setor financeiro. Interessante registro é o aumento do poder do sistema financeiro bancário durante a Ditadura Militar.

Enquanto as taxas de juros internacionais se encontravam reduzidas, o setor bancário, que tinha fácil acesso a recursos no exterior, se endividava em moeda estrangeira e lucrava

³⁸ BRASIL. **Lei n. 4.357, de 16 de julho de 1964.** Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1964, grifo nosso. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14357.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

exponencialmente ao emprestar os recursos em moeda nacional, em que os juros alcançavam taxas estratosféricas.

O fácil acesso dos bancos a empréstimos no exterior ganhou empurrão do BC a partir da Resolução n. 63/67, que autorizou a contratação direta de empréstimos no exterior pelos bancos, os denominados “Empréstimos em Moeda”.

Em 1964, a dívida externa bruta somava **US\$ 3,294 bilhões**. Ainda em 1964, foi autorizada a elevação em 300% dos limites para contrair créditos³⁹. Quando terminou a ditadura em 1985, ela alcançava **US\$ 105,171 bilhões**, tendo crescido 32 vezes no período⁴⁰.

3.2. Explosão da dívida externa na década de 1970

As medidas adotadas a partir de 1964, com o PAEG, agravaram-se ainda mais a partir de 1971, devido ao fim da paridade dólar-ouro nos Estados Unidos, por iniciativa do banco central norte-americano (FED), provocaram a explosão do endividamento externo brasileiro e inauguraram o ciclo da dívida que impacta a economia brasileira até os dias atuais.

O fim da paridade dólar-ouro a partir de 1971 por parte do FED (que é uma instituição privada, controlada por grandes bancos privados norte-americanos e membro do BIS⁴¹, instituição privada que se diz banco central dos bancos centrais) possibilitou a impressão de grandes volumes de dólares, que passaram a ser ofertados pelos bancos privados internacionais a diversos países, inclusive o Brasil, a taxas de juros aparentemente baixas, porém variáveis, vinculadas à flutuação das taxas estabelecidas pelo próprio FED (Prime) e pela Associação de Bancos de Londres

³⁹ Decreto n. 4.457, de 6 de novembro de 1964, que alterou os limites antes estabelecidos na Lei n. 1.518, de 24 de dezembro de 1951.

⁴⁰ Dados extraídos do Anexo Estatístico do Livro **Dívida pública: a experiência brasileira** (SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 467).

⁴¹ Sobre o BIS, ver: MIRANDA, Lujan. O Banco Bis e o sistema da dívida. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 31 ago. 2020. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/nucleo/o-banco-bis-e-o-sistema-da-divida-por-lujan-miranda/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

(Libor). Os bancos privados que controlavam o FED eram em grande parte os mesmos credores da dívida externa brasileira e de outros países que caíram na sedução da oferta de créditos “baratos” vinculados a taxas flutuantes.

No final da década de 1970, o FED passou a elevar unilateralmente as taxas de juros, que alcançaram 20,5% ao ano no início da década de 1980, provocando a chamada “crise da dívida” de 1982. Essa “crise” foi usada como justificativa para a interferência do Fundo Monetário Internacional (FMI), braço do BIS, em assuntos internos do país, tal como ocorreu no Equador, na Argentina e em outros países exatamente na mesma época e decorrente dos mesmos fatos ocasionados pela alta unilateral dos juros. Assim, desde 1983, quando o Brasil assinou a primeira Carta de Intenções com o FMI⁴², esse organismo tem sido um dos grandes responsáveis pelo crescimento da dívida pública brasileira e pela submissão ao modelo econômico que emperra o nosso país e impede o nosso desenvolvimento socioeconômico.

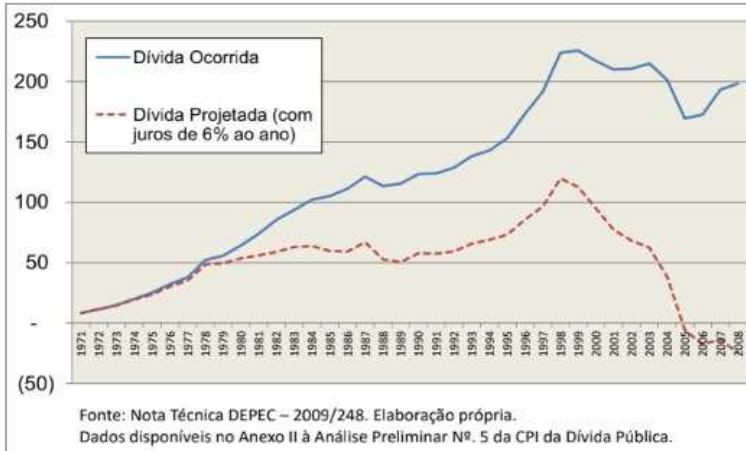
Apesar da ilegalidade da alta unilateral dos juros pelo FED, como documentado na importante **Doutrina Espeche**⁴³, de autoria do embaixador argentino e jurista Miguel Angel Espeche Gil, nenhum país reclamou junto às cortes internacionais, e **nenhuma providência foi tomada**. Seguimos pagando essa dívida, que se multiplicou por ela mesma diversas vezes em decorrência dessa elevação unilateral de juros pelo FED.

Cálculos projetados pela CPI, conforme Gráfico 3, mostram uma estimativa do dano ao patrimônio público de cerca de US\$ 223 bilhões, provocado pela mencionada elevação unilateral da taxa de juros internacionais, cujo ressarcimento deveria ser buscado pelos órgãos competentes.

⁴² ACORDOS FMI – A partir de 1983. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 31 maio 2021. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/acordos-fmi-a-partir-de-1983/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

⁴³ ESPECHE GIL, Miguel Angel. La Doctrina Espeche. [S. d.]. Disponível em: http://www.derecho.uba.ar/institucional/proyectos/dext_espeche.pdf. Acesso em: 12 nov. 2022.

Gráfico 3 – Dívida Externa Total (pública e privada) em US\$ bilhões – 1971 a 2008.



3.3. “Crise” da dívida na década de 1980

O Brasil, assim como diversos países que, nos anos 1970, caíram na sedução dos empréstimos externos com taxas de juros aparentemente reduzidas, porém flutuantes, entrou em “crise” a partir do início dos anos 1980, devido à alta unilateral dos juros pelo FED.

A partir de 1983, por imposição do FMI, a dívida externa junto aos bancos privados internacionais, tanto do setor público como do setor privado (nacional e internacional instalado no país, inclusive bancos), foi objeto de um conjunto de acordos (realizados em 1983, 1984, 1986 e 1988). O BC do Brasil assumiu o papel de “devedor” daquelas dívidas externas perante os bancos privados internacionais, mediante acordos firmados em Nova Iorque e regidos pelas leis dessa cidade, em completa afronta à soberania e à nossa Constituição.

Esses acordos eram sigilosos.

O senador Severo Gomes viajou aos Estados Unidos da América do Norte e obteve cópia de parte desses acordos, cabendo

transcrever trecho de seu brilhante relatório parcial à CPI⁴⁴ criada para realizar a auditoria da dívida prevista no art. 26 do ADCT, o qual menciona o Acordo 2⁴⁵:

Sem qualquer sombra de dúvida, aqui está o ponto mais espantoso dos Acordos. De notar, aliás, a grosseria dos credores, ou a pusilanimidade dos negociadores brasileiros, admitindo uma cláusula que, sobre ferir os brios nacionais, é fundamentalmente inútil, no contexto da negociação. Isso porque das duas, uma: ou as demais renúncias, já antes focalizadas, tinham albergue no ordenamento constitucional brasileiro – e, nesse caso, a capitulação expressa e genérica nada acrescentaria ao pactuado, ou, pelo contrário, elas seriam imorais e inconstitucionais – o que, “a fortiori”, com muito mais razão fulminaria a renúncia ora focalizada. Esta cláusula retrata um Brasil de joelhos, sem brios poupados, inerte e inerte, imolado à irresponsabilidade dos que negociaram em seu nome e à cupidez de seus credores. Porém, nada há de ser dito sobre essa nefanda cláusula mais expressivo do que o próprio ilustríssimo Ministro Seabra Fagundes já fez: “Este fato, de o Brasil renunciar explicitamente a alegar a sua soberania, faz deste documento talvez o mais triste da História política do País. Nunca encontrei – e não sou muito ausente dos estudos da história do País – em todos os documentos

⁴⁴ COMISSÃO Mista destinada ao Exame Analítico e Pericial dos Atos e Fatos geradores de Endividamento externo brasileiro. **Relatório Parcial**. [S. d.]. Disponível em: <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/10/RelatorioSeveroGomes.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2022.

⁴⁵ Uma das graves limitações das investigações da CPI da Dívida Pública (2009/2010) foi a dificuldade de acesso a documentos. Embora o BC tenha sido integrante (assumiu o papel de DEVEDOR) nos Acordos com bancos privados internacionais na década de 1980, apenas parte dos referidos acordos foi disponibilizada à CPI, conforme relação disponível em: ACORDOS da década de 80 com bancos privados internacionais. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 21 fev. 2010. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/acordos-da-decada-de-80-com-bancos-privados-internacionais/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

históricos do Brasil, nada que parecesse com esse documento, porque renúncia de soberania talvez nós tenhamos tido renúncias iguais, mas uma renúncia declarada à soberania do País é a primeira vez que consta de um documento, para mim histórico. Este me parece um dos fatos mais graves, de que somos contemporâneos” (o eminente jurista refere-se ao Acordo Dois, da negociação de 1982).

O relatório parcial elaborado pelo senador Severo Gomes é documento histórico e foi objeto da Análise Preliminar⁴⁶ que elaboramos para a CPI da Dívida Pública. Os aspectos jurídicos analisados nesse importante documento foram:

- 1 – Ausência de autorização do Legislativo**, violando-se a Constituição de 1967/69 (art. 44, I, combinado com o art. 81, X), que atribuía ao Congresso Nacional competência para ratificar ou rejeitar convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República.
- 2 – Cláusula de “Renúncia à Alegação de Nulidade”**, ou seja, mesmo que tais acordos fossem nulos, mediante tal cláusula o Brasil renunciava antecipadamente à possibilidade de vir a alegar tal nulidade, o que foi caracterizado pelo Relator como “clara renúncia à soberania e grave ofensa ao patrimônio moral nacional”.
- 3 – Cláusulas de Renúncia à Imunidade de jurisdição e à aplicação do Direito Brasileiro**, o que foi caracterizado pelo Relator como “profundos atentados à Constituição e ao patrimônio moral da Nação”.
- 4 – Submissão a arbitragem internacional desequilibrada**, pois a modalidade de arbitragem prevista nos Acordos sob

⁴⁶ ANÁLISE Preliminar n. 2 – Referente ao Relatório do senador Severo Gomes emitido em 1989 (análise elaborada para prestar assessoria à CPI da Dívida Pública instalada na Câmara dos Deputados 2009/2010). **Auditoria Cidadã da Dívida**, 26 mar. 2010. Disponível em:

<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-2-referente-ao-relatorio-do-senador-severo-gomes-emitido-em-1989-analise-elaborada-para-prestar-assessoria-a-cpi-da-divida-publica-instalada-na-camara-dos-deputados-2009-2010/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

exame conteria um “superárbitro” desempataador obrigatoriamente ligado aos credores.

5 – Penhorabilidade antecipada do patrimônio público nacional, em frontal desrespeito à Constituição Federal.

6 – Renúncia antecipada a qualquer alegação de soberania, considerada pelo Relator “o ponto mais espantoso dos Acordos”, que “retrata um Brasil de joelhos, sem brios poupados, inerme e inerte, imolado à irresponsabilidade dos que negociaram em seu nome e à cupidez de seus credores”.

7 – Menção à “inconstitucionalidade dos Acordos firmados a partir de 1982”, ao “reconhecimento de que os acordos padecem de vícios insanáveis” e à existência de “Cláusulas contratuais potestativas que envergonham a cultura jurídica do Ocidente”.

8 – Princípio da Responsabilidade pelos danos de larga aceitação internacional, referindo-se à responsabilidade dos Estados Unidos no acordo de Bretton Woods (quando o dólar passou a ser adotado como a moeda padrão para as trocas internacionais), agravada pela desvinculação do dólar ao valor do ouro (na administração Nixon), seguida do aumento unilateral das taxas de juros. “[...] correram conscientemente o risco de provocar o agravamento das dívidas em dólar em todo o mundo”.

9 – Ausência de contrapartida da dívida, referindo-se à elevação expressiva da dívida em decorrência do impacto da alta unilateral da taxa de juros internacionais: “Tivemos nossa dívida aumentada de maneira significativa, sem que a esse aumento correspondesse o aporte efetivo de recursos externos. Passamos a dever não o que tomamos emprestado, mas uma quantia fixada aleatoriamente, sem a nossa participação”.

10 – Menção ao Princípio da equidade, que deveria reger uma negociação, bem como ao aspecto eminentemente político da dívida, cujos problemas semelhantes afetam “dezenas de nações hoje condenadas ao subdesenvolvimento e à miséria”.

Apesar da aprovação desse documento em Comissão Mista do Congresso Nacional, o resultado dos trabalhos da referida

Comissão foi derrotado em Plenário⁴⁷, e **nenhuma providência foi tomada**.

3.3.1. Banco Central se tornou “devedor” de dívida externa pública e privada

A assunção de dívidas tanto do setor público como do setor privado pelo BC se deu da forma documentada na Análise Preliminar n. 5 de nossa assessoria à CPI da Dívida⁴⁸:

Em 1983, ao mesmo tempo em que tomava recursos junto aos bancos internacionais e se comprometia, por meio de “**instruções irrevogáveis**” a aplicar os recursos recebidos no pagamento de outros empréstimos externos, o Banco Central acatava internamente o depósito “em cruzeiros” dos devedores do setor público e privado. Tal mecanismo exerceu forte impacto na evolução do endividamento público brasileiro até seu estágio atual e decorreu dos acordos negociados com os bancos privados internacionais a partir de 1983 – **CGA-1983 (Credit and Guaranty Agreement ou Acordo de Crédito de Garantia) e DFA-1983 (Deposit Facility Agreement) – e demais acordos recorrentes de 1984, 1886 e 1988**. [...] Não havia equilíbrio entre as partes na negociação: de um lado o Brasil e de outro todos os bancos privados internacionais reunidos em “Comitê⁴⁹”, com o apoio do

⁴⁷ COMISSÃO Mista destinada “ao Exame analítico e Pericial dos Atos e Fatos Geradores do Endividamento Brasileiro, para cumprir a missão constitucional – Art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 11 abr. 1989. Disponível em:

<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/comissao-mista-destinada-ao-exame-analitico-e-pericial-dos-atos-e-fatos-geradores-do-endividamento-brasileiro-para-cumprir-a-missao-constitucional/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

⁴⁸ Análise Preliminar n. 5 – Dívida Externa Brasileira (Análise Elaborada para prestar Assessoria à CPI da Dívida Pública instalada na Câmara Dos Deputados 2009/2010), Capítulo II. Disponível em:

<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-5-divida-externa-analise-elaborada-para-prestar-assessoria-a-cpi-da-divida-publica-instalada-na-camara-dos-deputados-2009-2010/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁴⁹ Comitê Assessor formado pelos bancos líderes: Lloyds Bank International, Citibank N.Y., The Chase Manhattan Bank NA, Chemical Bank, Bank of

FMI, que por sua vez carregava o apoio do Clube de Paris⁵⁰, ou seja, foi relevante a interferência expressa do FMI em todas as fases das negociações com bancos privados internacionais realizadas na década de 80. Verificou-se ainda, na época, a existência de sucessivas negociações com o Clube de Paris, simultâneas às fases de negociação com os bancos comerciais:

- Fase I – 1983
- Fase II – 1984
- Fase III – 1986
- Fase IV – 1988 – MYDFA⁵¹
- Negociações de 1992

Em cada uma das fases acima elencadas foi firmado um conjunto de instrumentos de “renegociações” da dívida externa, de forma sucessiva em 1983, 1984, 1986 e 1988, contendo cláusulas que vinculavam as liberações de recursos pelos bancos privados a acordos que teriam que ser cumpridos pelo Brasil junto ao FMI.

Dentre as conclusões da referida análise técnica, cabe destacar a que trata de assunção de dívidas do setor privado pelo BC no Acordo de 1988, denominado MYDFA (US\$ 61 bilhões):

Relativamente à assunção de dívidas privadas, o BC prestou à CPI as seguintes informações, com a sugestão de constituição de grupo de trabalho:

America National Trust and Savings Association, Arab Banking Corporation, Bank of Montreal, Bank of Tokyo, Bankers Trust Company, Credit Lyonnais, Deutsche Bank, Manufacturers Hannover Trust Co, Morgan Guaranty Trust Co, Union Bank of Switzerland.

⁵⁰ O Clube de Paris é uma instituição informal – não possui existência jurídica reconhecida – que reúne um grupo de países credores, com a finalidade de renegociar a dívida externa de outros países.

⁵¹ Na cópia do MYDFA disponibilizada pelo BC à CPI (disponível em https://drive.google.com/file/d/1IYcNTmKfxgF5fKgG_POodz_14fPgOTgj/view) não consta o valor de US\$ 61 bilhões, mas o documento publicado pelo BC sobre as negociações com bancos privados indica referido valor (CERQUEIRA, Ceres Aires. **Dívida externa brasileira**. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003, p. 48. Disponível em: <https://auditoriacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Divida-Externa-Brasileira-Segunda-Edicao-Revisada-e-Ampliada-Ceres-Aires-Cerqueira.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2022).

Com referência ao Ofício n. 162/10-P, informo que as parcelas de dívida externa privada que foram transformadas em dívida pública a cargo deste BCB são aquelas que permaneceram em depósito sob o Acordo MYDFA e foram trocadas por bônus em abril de 1994. Dado o tempo decorrido e dificuldades já descritas em notas anteriores, não há como realizar, no curto prazo, pesquisa para identificar as milhares de parcelas em suas diferentes moedas, que foram convertidas em bônus. Ademais, os dados estão registrados em sistemas informatizados que já foram desativados, cuja operação é complexa e para a qual esta Autarquia não dispõe de especialistas com os conhecimentos necessários. Haveria que se constituir grupo de trabalho para se estudar os termos dos contratos e a seguir proceder à pesquisa, tarefa que não é possível desenvolver com os atuais recursos da Unidade⁵².

Assim, o BC assumiu empréstimos e quitou outras dívidas de terceiros.

Ainda na década de 1980, outras comissões parlamentares relevantes também apontaram inúmeras irregularidades no endividamento público brasileiro, ressaltando-se a comissão destinada a apurar as causas e consequências do elevado endividamento brasileiro e o acordo FMI/Brasil, cujo resultado **indicou violações e crimes tipificados** conforme Projeto de Resolução 338, de 1985⁵³.

⁵² BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Nota Derin/Gabin-2010/016, de 22.02.2010**, enviada com Ofício 125/2010-BCB-Secre, de 23.02.2010. Disponível em:

<https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Nota-Derin-Gabin-2010-016.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁵³ ANÁLISE Preliminar n. 4 – Referente ao Relatório da CPI da Dívida de 1983, emitido em 1985 (análise elaborada para prestar assessoria à CPI da Dívida Pública instalada na Câmara dos Deputados 2009/2010). **Auditoria Cidadã da Dívida**, 26 mar. 2010. Disponível em:

<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-4-referente-ao-relatorio-da-cpi-da-divida-de-1983-emitido-em-1985-analise-elaborada-para-prestar-assessoria-a-cpi-da-divida-publica-instalada-na-camara-dos-deputados-200/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

Adicionalmente, cabe ressaltar a comissão instalada no Senado, também na década de 1980, cujo relator foi o então senador Fernando Henrique Cardoso, que ressaltou o nocivo impacto provocado pela alta unilateral dos juros pelo FED, além de diversos aspectos relevantes, enumerados a seguir:

“Como os débitos externos brasileiros haviam sido contratados basicamente a taxas de juros flutuantes, **o choque dos juros provocou uma elevação da dívida sem contrapartida real de bens e serviços. A partir desse momento, a dívida externa brasileira assume um caráter eminentemente financeiro: os novos empréstimos na verdade, são obtidos para rolar em grande medida e a nível agregado os juros e as amortizações.**”

1. Comprovação da prática de ANATOCISMO e a evidência de aspecto de ilegalidade desde a origem da dívida externa a partir dos anos 70;
2. Comprovação do impacto da alta unilateral das taxas de juros pelo FED norte-americano;
3. Constatação da corresponsabilidade dos credores;
4. Evidência de outros aspectos de ilegalidade e ilegitimidade nas negociações da dívida externa, como desrespeito à competência do Congresso Nacional, contratos somente em língua estrangeira, ilegitimidades;
5. Evidência da falta de transparência nas negociações; negociações sigilosas;
6. Evidência da interferência direta do FMI nas renegociações afetas aos bancos privados, e a Articulação dos Credores (FMI, Clube de Paris, Comitê Assessor dos Bancos Privados);
7. Evidência de interferência direta do FMI no monitoramento da economia brasileira, incidindo sobre decisões nacionais;
8. Constatação dos impactos sociais e seus elevadíssimos custos internos, provocados “pelo excelente desempenho” do Brasil no pagamento dos juros da dívida externa;
9. Indicação de existência de “custos injustificáveis” no processo de endividamento;
10. Evidência da estatização de dívidas do setor privado;
11. Dívida Externa como meio de exportação de capitais;

12. Dívida como mecanismo de interferência em políticas internas do País;
13. Comprovação da utilização deliberada das empresas estatais, para se obter empréstimos no exterior, visando “fechar” nosso Balanço do Pagamentos;
14. Evidência da disparidade de condições isonômicas entre as partes nas negociações;
15. Evidências acerca do baixo valor da dívida externa brasileira no mercado secundário;
16. Evidências acerca da existência de importantes teses, inclusive propostas votadas no Congresso norte-americano, no sentido de levar em consideração o baixo valor da dívida externa no mercado secundário;
17. Pulverização dos “credores” e dificuldade de controle;
18. Responsabilidade dos controles relacionados à Dívida Externa a cargo do Banco Central⁵⁴.

3.4. Questionáveis negociações da dívida na década de 1990

Apesar das inúmeras ilegalidades apontadas pelas diversas comissões parlamentares na década de 1980, nenhuma providência foi tomada na prática.

Em 1992, há forte suspeita de prescrição da dívida externa com bancos privados internacionais, que correspondia a mais de 80% de toda a dívida externa brasileira, mas essa suspeita foi ignorada e foi feita a transformação dos questionáveis acordos da década de 1980 (nos quais o BC assumiu o papel de devedor) em novos títulos da dívida externa brasileira no denominado Plano Brady.

Inúmeras ilegalidades permeiam as negociações Brady. O ex-presidente do BC, **Armínio Fraga, confessou em seu depoimento**

⁵⁴ ANÁLISE Preliminar n. 1 – Referente ao Relatório do então senador Fernando Henrique Cardoso (FHC) emitido em 1989 (análise elaborada para prestar assessoria à CPI da Dívida Pública instalada na Câmara dos Deputados 2009/2010). **Auditoria Cidadã da Dívida**, 26 mar. 2010, grifo do autor. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-1-referente-ao-relatorio-do-entao-senador-fernando-henrique-cardoso-fhc-emitido-em-1989-9elaboradas-para-prestar-assessoria-a-cpi-da-divida-publica-instalada-na-cama/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

mento à CPI da Dívida, que tais contratos nem sequer haviam sido assinados:

Os contratos foram assinados inclusive depois. **Eu era Diretor do Banco Central à época, saí em novembro de 2002. Até a minha saída, eles não tinham sido assinados.** Alguma coisa do Clube de Paris se assinou, também foi renegociado, também com desconto, **mas os contratos do Plano Brady foram assinados depois.** Mas isso é independente; mesmo que tivessem sido assinados na minha época, obviamente eu não teria acesso ao material. Mas existe, isso eu tenho certeza de que existe⁵⁵.

Conforme constou da Análise Preliminar n. 5 de nossa assessoria à CPI da Dívida, essa vultosa negociação, que nem sequer teve contratos assinados, usou como respaldo a Resolução do Senado n. 98, de 23 de dezembro de 1992:

Em 1992, foram tomadas as providências para a conversão da dívida nos moldes do Plano Brady, com a aprovação da Resolução n. 98/92, do Senado Federal, que “autorizou o reescalonamento e refinanciamento da dívida externa de médio e longo prazo junto a bancos comerciais, a conceder garantias, a assumir dívidas externas de entidades federais extintas ou dissolvidas”, nos moldes do denominado Plano Brady, “no valor de até **US\$ 57,000,000,000.00** (cinquenta e sete bilhões de dólares norte-americanos), na conformidade do Sumário de Principais Termos (*Term Sheet*), do Pedido de Dispensa de Cumprimento de Obrigações e dos demais docu-

⁵⁵ Notas Taquigráficas da CPI da Dívida (BRASIL. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Texto com redação final. **CPI da Dívida Pública**. Transcrição *Ipsis Verbis*. 18 nov. 2009, p. 56, grifo nosso. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpidivi/notas-taquigraficas/NT181109.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2022.

mentos que acompanham a Mensagem Presidencial n. 707, de 13 de novembro de 1992”.

O Senado Federal enviou à CPI cópia do processado relativo à aprovação da referida Resolução n. 98, aprovada em 23 de dezembro do conturbado ano de 1992. Observa-se que a Mensagem Presidencial n. 707⁵⁶ fora recebida no Senado em 16.11.1992 – um mês após a morte de Ulisses Guimarães e Severo Gomes, e em meio ao julgamento do impeachment do presidente Fernando Collor de Mello, e sucessivas substituições de ministros da Fazenda, portanto, em contexto conturbado. A Resolução n. 98/92 foi aprovada em poucas semanas, às vésperas do Natal, no dia 23.12.1992, com voto em separado, contrário, do Senador Eduardo Suplicy, também vencidos os senadores Ruy Bacelar, Pedro Teixeira e Nelson Wedekin, ou seja, em poucas semanas o Senado aprovou a vultosa negociação, apesar dos votos em contrário, que alertavam para questões relevantes, parcialmente transcritas a seguir, dada sua importância histórica: [...]⁵⁷.

Mais grave ainda é o fato de que até mesmo instituições “credoras” já haviam dado baixa dessas dívidas em seus próprios balanços, registrando grandes parcelas a título de perdas relacionadas a dívidas externas, reduzindo, dessa forma, os lucros que

⁵⁶ A Mensagem Presidencial n. 707, de 13 de novembro de 1992, recebeu o número MSF 357 no Senado Federal. A referida Mensagem Presidencial encaminhou ao Senado a Exposição de Motivos n. 436, de 13 de novembro de 1992, do Ministro da Fazenda, objeto de análise no Capítulo 3 da Análise Preliminar n. 5 (disponível em:

<https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2010/03/CPI-da-Divida-Analise-Tecnica-Preliminar-No-5-Divida-Externa-Capitulo-3.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2022).

⁵⁷ Análise Preliminar n. 5 – Dívida Externa Brasileira (Análise Elaborada para prestar Assessoria à CPI da Dívida Pública instalada na Câmara Dos Deputados 2009/2010), Capítulo III. Disponível em:

<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-5-divida-externa-analise-elaborada-para-prestar-assessoria-a-cpi-da-divida-publica-instalada-na-camara-dos-deputados-2009-2010/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

teriam que distribuir aos acionistas, conforme amplamente divulgado pela mídia e por autores, a exemplo de Paul Krugman⁵⁸:

[...] alguns credores bancários (liderados pelo Citicorp em maio de 1987) decidiram aumentar de forma acentuada as suas provisões contra créditos duvidosos. Essas ações envolveram grandes **perdas contábeis** e a admissão tácita pelos bancos de que eles não esperam o repagamento integral.

Um dos relevantes documentos mencionados em diversos documentos enviados à CPI da Dívida Pública pelo BC foi a denominada “Solicitação de Renúncia” (*Waiver Request*), referente a um pedido de dispensa do cumprimento de obrigações relacionadas à aplicação de eventos de inadimplemento. A Lei de Nova Iorque prevê o Estatuto de Limitações (*Statute of Limitations*), o qual determina a prescrição de dívidas quando estas não são pagas pelo espaço de seis anos. A análise desse grave fato também consta da Análise Preliminar n. 5 de nossa assessoria à CPI da Dívida⁵⁹ e está comentada mais à frente.

Apesar de tudo isso, em 1994, aquela dívida externa – suspeita de prescrição e até baixada por bancos credores – foi trocada por títulos da dívida externa, no chamado Plano Brady, comentado a seguir, operação realizada em Luxemburgo, conhecido paraíso fiscal. A partir daí, esses títulos passaram a ser: (1) trocados por outros títulos de dívida externa; (2) trocados por títulos de dívida interna, com juros elevadíssimos (no início do Plano Real alcançaram até 49% ao ano!); ou, ainda, (3) utilizados como moeda para comprar empresas privatizadas a partir de 1996.

⁵⁸ KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **International Economics: Theory and Policy**. Glenview: Scott, Foresman & Company, 1988, p. 617-618, grifo nosso.

⁵⁹ Análise Preliminar n. 5 – Dívida Externa Brasileira (Análise Elaborada para prestar Assessoria à CPI da Dívida Pública instalada na Câmara Dos Deputados 2009/2010), Capítulo II. Disponível em:

<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-5-divida-externa-analise-elaborada-para-prestar-assessoria-a-cpi-da-divida-publica-instalada-na-camara-dos-deputados-2009-2010/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

A explosão da dívida interna se deu a partir do Plano Real. A partir daí, ela vem crescendo exponencialmente, devido às elevadíssimas taxas de juros, ao ilegal anatocismo, à megapedalada da contabilização de juros como se fosse amortização ou rolagem⁶⁰, além de diversos mecanismos financeiros que geram centenas de bilhões de reais de “dívida pública” sem contrapartida alguma, como os citados exemplos das “Operações Compromissadas”, que superaram a casa de R\$ 1 trilhão desde 2016, e os vultosos prejuízos com as ilegais operações de *swap* cambial⁶¹.

3.4.1. Plano Brady:

exemplo de financeirização e sua relação com as privatizações

O chamado Plano Brady foi aplicado a dezenas de países, por imposição do FMI, e correspondeu a uma transformação de dívida externa contratual em novos títulos da dívida externa, no início dos anos 1990, realizada em Luxemburgo, paraíso fiscal.

A negociação decorrente desse plano ilustra o processo de financeirização, na medida em que resultou na produção de novos títulos de dívida externa originados de dívidas nulas, por isso eram denominados “papéis podres”.

Essa foi uma das mais graves transformações de dívida pública, tendo em vista que a dívida externa contratual objeto da troca efetuada no Plano Brady correspondia a cerca de 70% do total da dívida externa na época (1994) e se tratava de dívida suspeita de prescrição, isto é, dívida nula, fato reconhecido por diversas instituições financeiras supostamente credoras, que, inclusive, já haviam dado baixa dessas dívidas em seus respectivos balanços.

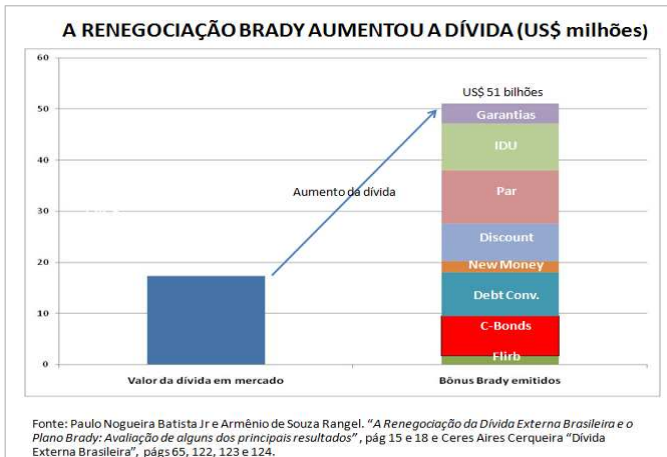
⁶⁰ Tema tratado no Relatório Específico de Auditoria Cidadã da Dívida n. 13. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 29 maio 2013. Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/wpcontent/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2022.

⁶¹ Ver Representação TCU (REPRESENTAÇÃO da 2ª Secretaria de Controle Externo do TCU contra operações de swap cambial realizadas pelo Banco Central – TC-012-015-2003-0. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 8 mar. 2013. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/rrepresentacao-tcu-contra-swap/>. Acesso em: 21 nov. 2022).

A renúncia à prescrição da dívida externa contratual foi cabalmente comprovada no caso equatoriano⁶², no qual se localizou, inclusive, o contrato denominado *Tolling Agreement*, que formalizou essa renúncia. No Brasil, durante as investigações da CPI da Dívida Pública, realizada na Câmara dos Deputados em 2009/2010, tivemos acesso a diversos documentos que mencionam a renúncia de direitos, conforme registrado em Análise Técnica⁶³.

Essa operação foi onerosíssima e aumentou o estoque da dívida externa, contrariamente à propaganda da época, que anunciava um desconto, o que não se verificou na prática, como ilustra o Gráfico 4, elaborado para assessorar a CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados.

Gráfico 4 – Diagrama ilustrativo do aumento da Dívida Externa pelo Plano Brady.



⁶² CAIC – COMISSÃO para a Auditoria Integral da Dívida Equatoriana – Informe Final – Resumo Executivo. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 20 nov. 2008. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/caic-comissao-para-a-auditoria-integral-da-divida-equatoriana-informe-final-resumo-executivo/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

⁶³ Análise Preliminar n. 5 – Dívida Externa Brasileira (Análise Elaborada para prestar Assessoria à CPI da Dívida Pública instalada na Câmara Dos Deputados 2009/2010). Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-5-divida-externa-analise-elaborada-para-prestar-assessoria-a-cpi-da-divida-publica-instalada-na-camara-dos-deputados-2009-2010/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

A falsa propaganda dizia que teria havido um desconto com a operação Brady. Na verdade, quando se considera o valor de mercado, o prejuízo foi imenso, como mostra o Gráfico 4. Nesse sentido, vale registrar trecho da Decisão 156/97 do TCU que menciona os elevadíssimos deságios que favoreciam bancos em negócios no mercado secundário, já que tais títulos Brady eram irregulares a ponto de não poderem ser negociados em nenhuma bolsa de valores do mundo:

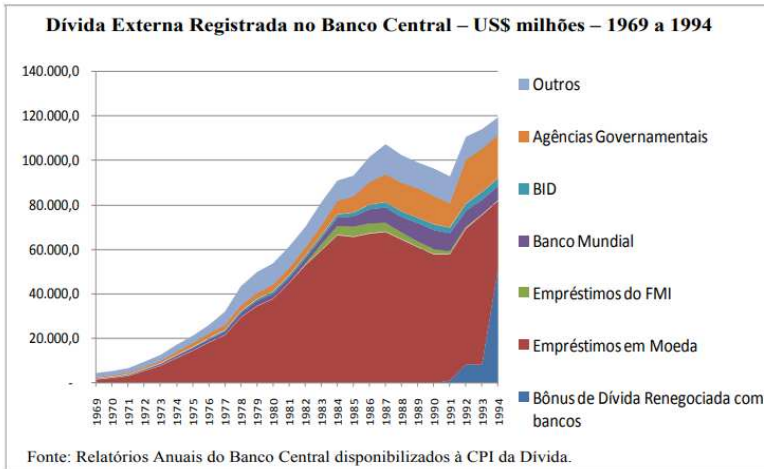
Decisão 156/1997 – Plenário TCU:

Na verdade, os **altos deságios** com que eram transacionados os papéis representativos do Multi-Year Deposit Facility Agreement (MYDFA) – trocados por bônus em abril/94, ao amparo do Plano Brasileiro de Financiamento de 1992, ensejavam a **realização de muitos negócios no mercado secundário de títulos da dívida**, tendo sido os bancos estrangeiros, e não os brasileiros, os mais ativos nesse mercado⁶⁴.

O Gráfico 5 revela a relevância da dívida externa autorizada pela Resolução do BC n. 63/67 (“Empréstimos em Moeda” junto a bancos privados internacionais), que foi objeto do Plano Brady:

⁶⁴ Decisão 156/1997 – Plenário TCU: documento disponibilizado pelo TCU à CPI da Dívida Pública realizada em 2009/2010 na Câmara dos Deputados, objeto de análise no Capítulo 3 da Análise Preliminar nº 5, incorporada ao Voto em Separado que foi entregue ao Ministério Público Federal (disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2010/03/CPI-da-Divida-Analise-Tecnica-Preliminar-No-5-Divida-Externa-Capitulo-3.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2022).

Gráfico 5 – Dívida externa registrada no Banco Central entre 1969 e 1994, em US\$ milhões.



Os novos títulos de dívida externa (sete diferentes tipos), emitidos em decorrência do obscuro Plano Brady em Luxemburgo, não poderiam ser negociados em nenhuma bolsa de valores do mundo, devido às diversas restrições que os marcavam, diante das irregularidades que envolveram aquela questionável transação.

Nessa circunstância, qual foi o destino desses títulos resultantes do Plano Brady, que até a grande mídia denominava “papéis podres” à época?

- passaram a ser trocados por dívida interna, com juros elevadíssimos, em diversos momentos e de formas diversas: meras transformações em títulos de dívida interna (NTN)⁶⁵; trocas de dívida externa por dívida interna, a exemplo do pagamento antecipado ao FMI (2005) e trocas

⁶⁵ Trocas de dívida externa por títulos da dívida interna previstas no Decreto n. 2.701/98 (disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2701impresao.htm. Acesso em: 21 nov. 2022).

de títulos (2006), fatos comentados em artigos publicados na época⁶⁶; ou

- trocados por outros títulos de dívida externa (trocas sucessivas para os *Global Bonds*)⁶⁷;
- utilizados como moeda para comprar empresas estatais submetidas à privatização a partir de 1996⁶⁸. Este é mais um fato que ilustra o funcionamento do endividamento público como um “Sistema” conectado à apropriação do patrimônio público e à financeirização.

Essas trocas de dívida externa ilegítima e repleta de indícios de nulidade por dívida interna foram um dos fatores de crescimento da dívida interna.

4. Responsabilidade do Banco Central na geração e no crescimento de dívida ilegítima

A responsabilidade do BC em relação à geração e ao crescimento exponencial de dívida ilegítima tem sido imensa, por exemplo:

- desde a sua criação, ainda na década de 1960 do século passado, com a autorização para os denominados “Empréstimos em Moeda” (Resolução n. 63/67);
- assunção do papel de devedor de dívida externa do setor público e privado perante bancos privados internacionais

⁶⁶ FATTORELLI, Maria Lucia. Contradição inexplicável: por que o governo Lula acelera endividamento caro e quita antecipadamente dívida bem mais barata? **Auditoria Cidadã da Dívida**, 7 maio 2012. Disponível em:

<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/artigo-contradicao-inexplicavel-sobre-o-pagamento-antecipado-ao-fmi/>. Acesso em: 12 nov. 2022; e FATTORELLI, Maria Lucia. Carnaval da dívida externa. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 3 mar. 2006. Disponível em:

<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/carnaval-da-divida-externa-por-maria-lucia-fattorelli/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

⁶⁷ Resoluções do Senado n. 87/94, 57/95, 23/99, 74/2000, 34/2002 e 20/2004.

⁶⁸ PATÚ, Gustavo. Moedas “podres” já compram duas Vales. **Folha de S.Paulo**, 14 out. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/10/14/brasil/15.html>. Acesso em: 12 nov. 2022.

em todos os acordos da década de 1980 firmados em Nova Iorque;

- pedido de renúncia (*Waiver Request*);
- troca de dívida externa suspeita de prescrição no Plano Brady em condições ilegais e até sem contrato assinado;
- aplicação histórica de taxas de juros extremamente elevadas sob a falsa justificativa de “combater inflação”;
- remuneração diária da sobra de caixa dos bancos, esterilizando moeda que provoca elevação dos juros de mercado e rombo aos cofres públicos;
- compra de papel podre de bancos sem limite⁶⁹;
- adoção de medidas de transferência de trilhões de reais aos bancos, logo no início da pandemia⁷⁰;
- vários outros mecanismos da chamada política monetária que têm provocado o crescimento exponencial da dívida interna.

5. Fatores de crescimento da dívida “interna”

Os diversos fatores responsáveis pelo crescimento da Dívida Interna Federal a partir do Plano Real estão analisadas na Análise Preliminar n. 6 de nossa assessoria à CPI da Dívida⁷¹ e em

⁶⁹ FATTORELLI, Maria Lucia. Senado foi enganado: EC 106 autoriza BC comprar qualquer ativo sem limite. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 28 maio 2020. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/senado-foi-enganado-ec-106-autoriza-bc-comprar-qualquer-ativo-sem-limite/>. Acesso em: 6 ago. 2022.

⁷⁰ Texto completo em: BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução Recente do Crédito do SFN**. Atualizado em 29 jan. 2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/covid19_docs/Evolucao_Recente_do_Credito.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁷¹ ANÁLISE Preliminar n. 6 – Dívida Interna Brasileira (análise elaborada para prestar assessoria à CPI da Dívida Pública instalada na Câmara dos Deputados 2009/2010). **Auditoria Cidadã da Dívida**, 26 mar. 2010. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-6-divida-interna-brasileira-analise-elaborada-para-prestar-assessoria-a-cpi-da-divida-publica-instalada-na-camara-dos-deputados-2009-2010/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

Relatório Específico da ACD 1/2017, documento entregue ao TCU⁷² à época.

Entre os diversos fatores responsáveis pela explosão da Dívida Interna Federal a partir do Plano Real, destaca-se o montante dos **juros nominais**, cifra que **supera o próprio valor da dívida líquida**, conforme Tabela 1, elaborada pelo BC e Tesouro Nacional, recebido pela CPI da Dívida Pública em 2009.

Observe que o total de “juros nominais” no período (dez./1995 a jun./2009) totalizou R\$ 1,530 trilhão, enquanto a dívida líquida do setor público em junho de 2009 alcançava R\$ 1,283 trilhão.

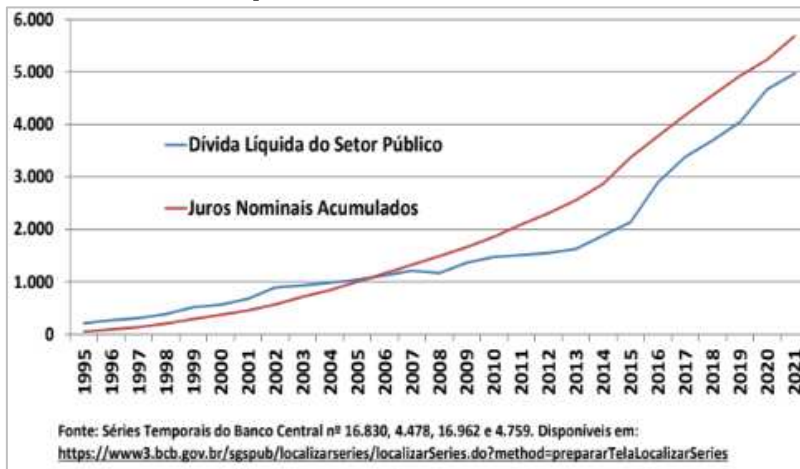
Tabela 1 – Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). Fatores condicionantes, em R\$ bilhões – 1995 a 2009.

| Discriminação | dez/95 | dez/96 | dez/97 | dez/98 | dez/99 | dez/00 | dez/01 | dez/02 | dez/03 | dez/04 | dez/05 | dez/06 | dez/07 | dez/08 | jun/09 | TOTAL |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------|
| Dívida líquida total - saldo | 208,5 | 269,2 | 308,4 | 385,9 | 516,6 | 563,2 | 680,1 | 896,1 | 933,6 | 982,0 | 1.035,3 | 1.112,7 | 1.200,8 | 1.153,6 | 1.283,4 | - |
| Dívida líquida - var. ac. ano | - | 60,7 | 39,2 | 77,4 | 130,7 | 46,6 | 116,9 | 216,0 | 37,5 | 48,3 | 53,3 | 77,4 | 88,1 | -47,2 | 129,8 | 1.075 |
| Fatores condicionantes: | - | 60,7 | 39,2 | 77,4 | 130,7 | 46,6 | 116,9 | 216,0 | 37,5 | 48,3 | 53,3 | 77,4 | 88,1 | -47,2 | 129,8 | 1.075 |
| NFSP | - | 45,0 | 51,6 | 68,2 | 56,3 | 39,8 | 42,8 | 65,3 | 87,2 | 54,1 | 72,6 | 83,9 | 71,5 | 57,2 | 56,7 | 852 |
| Primário | - | 0,7 | 8,3 | -0,1 | -31,1 | -38,2 | -44,0 | -47,4 | -56,8 | -73,8 | -84,4 | -76,8 | -89,7 | -106,4 | -38,4 | -678 |
| Juros nominais | - | 44,2 | 43,3 | 68,3 | 87,4 | 78,0 | 86,8 | 112,8 | 144,1 | 128,0 | 157,0 | 160,7 | 161,2 | 163,7 | 95,1 | 1.530 |
| Ajuste cambial | - | 1,5 | 4,1 | 6,9 | 69,4 | 18,3 | 30,9 | 148,0 | -66,1 | -18,0 | -20,0 | -6,9 | 21,0 | -77,4 | 61,2 | 172 |
| Dívida interna indexada ao câmbio | - | 1,0 | 1,6 | 4,3 | 39,9 | 9,5 | 19,2 | 76,7 | -22,7 | -3,3 | -4,6 | -2,2 | -2,4 | 3,2 | -2,7 | 117 |
| Dívida externa - metodológico | - | 0,5 | 2,5 | 2,6 | 29,5 | 8,9 | 11,7 | 71,3 | -43,4 | -14,7 | -16,0 | -4,7 | 23,4 | -80,6 | 63,9 | 55 |
| Dívida externa - outros ajustes | - | -0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,4 | -0,3 | 15,8 | 6,5 | -1,1 | 2,8 | -2,5 | -26,4 | 12,9 | 7 |
| Reconhecimento de dívidas | - | 15,2 | -0,2 | 15,2 | 14,0 | 8,7 | 44,6 | 6,7 | 0,6 | 6,5 | 3,3 | -0,4 | -0,6 | 0,1 | 0,6 | 114 |
| Privatizações | - | -0,7 | -16,3 | -12,9 | -9,0 | -20,2 | -1,0 | -3,6 | 0,0 | -0,8 | -1,0 | -2,0 | -1,3 | -0,8 | -1,6 | -71 |
| Memo: | | | | | | | | | | | | | | | | |
| PIB doze meses - valorizado | 745,1 | 876,3 | 968,9 | 991,0 | 1.160,0 | 1.236,5 | 1.384,4 | 1.745,8 | 1.744,1 | 2.036,8 | 2.157,4 | 2.424,6 | 2.736,8 | 2.971,0 | 2.913,0 | - |

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: STN/COGEP/GEPEd

⁷² RELATÓRIO Específico de Auditoria Cidadã da Dívida n. 1/2017 – Principais variáveis que influenciaram a evolução da dívida pública federal interna. Sugestões da Auditoria Cidadã da Dívida ao TCU, face aos questionamentos formulados pelo senador Álvaro Dias e aprovados pelo Plenário do Senado Federal. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 11 set. 2017. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/relatorio-especifico-de-auditoria-cidada-da-divida-no-1-2017/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

Gráfico 6 – Relevância dos juros no estoque da dívida líquida do setor público, em R\$ bilhões – 1995 a 2021.



É importante ressaltar que o próprio TCU afirmou ao Senado que a dívida interna federal não tem servido para financiar investimentos⁷³. Na mesma audiência pública, demonstramos que a dívida tem servido para alimentar mecanismos financeiros⁷⁴, dentre os quais sobressai a injustificada remuneração da sobra de caixa dos bancos, a qual denominamos “Bolsa-Banqueiro”, e a inconstitucional contabilização de juros como se fosse amortização, ambos comentados nas seções seguintes.

⁷³ Fala do representante do TCU à CAE/Senado (TCU afirma que dívida não serviu para investimento no país. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 16 jul. 2019. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/video/tcu-afirma-que-divida-nao-serviu-para-investimento-no-pais/>. Acesso em: 21 nov. 2022).

⁷⁴ Telas da apresentação feita à CAE/Senado disponíveis em: PALESTRA: “A importância da auditoria da dívida pública com participação social”, M. L. FATTORELLI – Audiência Pública na Comissão de Assuntos Econômicos – Senado Federal, Brasília/DF. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 25 jun. 2019. Disponível em:

<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/palestra-a-importancia-da-auditoria-da-divida-publica-com-participacao-social-m-l-fattorelli-audiencia-publica-na-comissao-de-assuntos-economicos-senado-federal/>. Acesso em: 12 nov. 2022; e PARA que tem servido a dívida pública que você paga? **Auditoria Cidadã da Dívida**, 15 jun. 2020. Disponível em: <https://youtu.be/y10a8vY7VPo>. Acesso em: 21 nov. 2022.

6. Bolsa-banqueiro: uso abusivo de “operações compromissadas” e “depósito voluntário remunerado”

A remuneração diária da sobra de caixa dos bancos pelo BC se dá atualmente por meio do uso abusivo das “operações compromissadas” e dos “depósitos voluntários remunerados”⁷⁵.

As “operações compromissadas” ultrapassam a casa dos TRILHÕES há anos e superam volume estratosférico de mais de 20% do Produto Interno Bruto (PIB) em diversos momentos, superando também o patamar de 25% da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi), o que não encontra paralelo em nenhum outro país do mundo.

Segundo Estudo Especial n. 3, realizado pela Instituição Fiscal Independente (grupo de estudos criado pela Resolução n. 42/2016 do Senado Federal) acerca das operações compromissadas, “tais números não são usuais na experiência internacional”⁷⁶, conforme trechos transcritos:

[...] o saldo dessas operações subiu bastante desde 2006. Em 2008, passou a ser incluído no cômputo do indicador oficial de dívida pública. Em agosto de 2017, o saldo chegou a R\$ 1,16 trilhão, o equivalente a 17,9% do PIB e a 24,3% da dívida bruta. Tais números não são usuais na experiência internacional.

[...]

A Tabela 1 mostra os fatores que explicam a **evolução do saldo das compromissadas de apenas R\$ 37,2 bilhões,**

⁷⁵ Ver novela em seis capítulos: ASSALTO aos cofres públicos – PL 3.877/2020, PL 9.248/2017, PLP 19/2019 e PLP 112/2019. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 11 nov. 2020. Disponível em:

<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/assalto-aos-cofres-publicos-pl-3-877-2020-pl-9-248-2017-plp-19-2019-e-plp-112-2019/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁷⁶ PELLEGRINI, Josué Alfredo. As operações compromissadas do Banco Central. **Instituição Fiscal Independente**, Estudo Especial n. 3, out. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/estudo-especial-no-03-as-operacoes-compromissadas-do-banco-central-out-2017-1>. Acesso em: 21 nov. 2022.

ao final de 2005 (1,7% do PIB) para o R\$ 1,16 trilhão (17,9% do PIB), em agosto de 2017.

[...]

Na experiência internacional, ao contrário do Brasil, a preferência parece recair sobre outros instrumentos. O FMI divulga informações padronizadas sobre a composição ativa e passiva dos bancos centrais dos países signatários. [...]

Ao que parece, o único dos quatorze países que fez uso intensivo de operações compromissadas foi o Brasil. [...] pode-se inferir se o uso é relevante pelo tamanho da carteira de títulos públicos no ativo, já que esses títulos são utilizados como garantia nas operações compromissadas.

[...]

Chama atenção a distância entre o Brasil e os demais países nesse aspecto. **A sua carteira correspondia a mais de 24% do PIB**, ao final de 2016. **O segundo lugar, entre os outros treze países**, era ocupado pelas **Filipinas, com apenas 3%**⁷⁷.

Além de afrontar o art. 192 da CF/88 e o disposto na Lei n. 10.179/2001 (art. 1º, IX, o qual determina que a política monetária deve ser exercida em dimensões adequadas), não existe motivação justificável para remunerar diariamente a sobra de caixa dos bancos à custa do orçamento público, onerando gravemente os cofres públicos.

O abuso das “operações compromissadas” provoca elevação da dívida pública, foi o principal responsável pela crise fabricada⁷⁸ a partir de 2014 e constitui a principal operação

⁷⁷ PELLEGRINI, Josué Alfredo. As operações compromissadas do Banco Central. **Instituição Fiscal Independente**, Estudo Especial n. 3, out. 2017, grifo nosso. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/estudo-especial-no-03-as-operacoes-compromissadas-do-banco-central-out-2017-1>.

Acesso em: 21 nov. 2022.

⁷⁸ FATTORELLI, Maria Lucia. Crise fabricada expande o poder do mercado financeiro e suprime direitos sociais. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 13 dez. 2019. Disponível em:

<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/crise-fabricada-expande-o-poder-do-mercado-financeiro-e-suprime-direitos-sociais/>. Acesso em: 6 ago. 2022.

responsável pelas elevadíssimas taxas de juros de mercado praticadas no Brasil, o que vem travando a circulação de moeda na economia brasileira e impede a geração de emprego e renda!

Essa operação chegou ao patamar de R\$ 1,7 TRILHÃO (quase 25% do PIB) em setembro de 2020, em plena pandemia⁷⁹, e custou quase R\$ 3,9 trilhões de 2010 a 2021, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Custo do financiamento do Banco Central pelo Tesouro Nacional.

| CUSTO DO FINANCIAMENTO DO BANCO CENTRAL | | | |
|---|---|---|--------------------|
| PELO TESOURE NACIONAL | | | |
| Ano | Volume de Títulos entregues pelo Tesouro Nacional ao Banco Central sem contrapartida financeira | Volume de Juros pagos pelo Tesouro Nacional ao Banco Central sobre os títulos públicos acumulados no BC | Soma |
| | (Bilhões de Reais) | (Bilhões de Reais) | (Bilhões de Reais) |
| 2010 | 56,86 | 71,51 | 128,37 |
| 2011 | 186,28 | 84,30 | 270,58 |
| 2012 | 117,11 | 89,43 | 206,54 |
| 2013 | 129,61 | 94,18 | 223,79 |
| 2014 | 287,39 | 108,82 | 396,21 |
| 2015 | 192,48 | 145,46 | 337,94 |
| 2016 | 238,66 | 162,05 | 400,71 |
| 2017 | 88,21 | 163,11 | 251,32 |
| 2018 | 188,19 | 158,49 | 346,68 |
| 2019 | 185,18 | 152,78 | 337,97 |
| 2020 | 295,03 | 133,56 | 428,59 |
| 2021 | 374,53 | 174,02 | 548,55 |
| Soma | 2.339,53 | 1.537,71 | 3.877,24 |

Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida

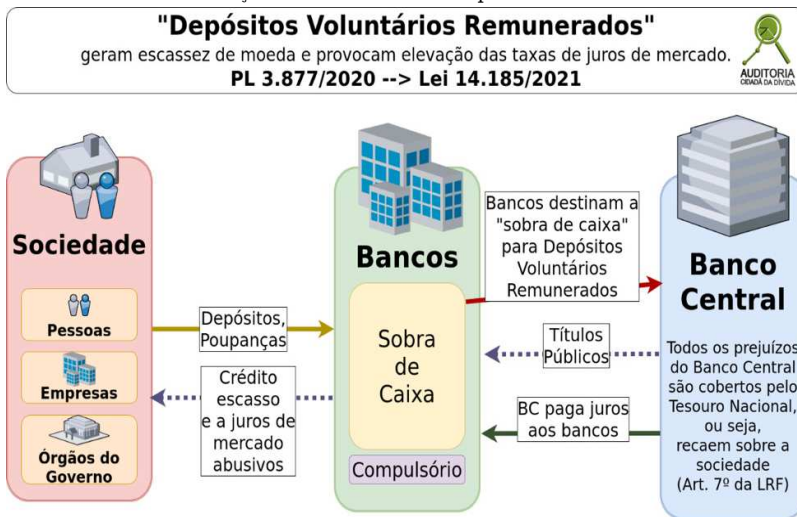
Fontes: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/?p=2691:2:0>; e <https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/balanceteslai>

⁷⁹ FATTORELLI, Maria Lucia. Utilização da pandemia para aprofundar o sistema da dívida e a financeirização. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/utilizacao-da-pandemia-para-aprofundar-o-sistema-da-divida-e-a-financeirizacao/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

O citado montante de R\$ 1,7 TRILHÃO corresponde às disponibilidades da própria sociedade depositadas nos bancos e deveria estar disponível para empréstimos a juros baixos à população e às empresas. No entanto, por causa da remuneração oferecida pelo BC aos bancos, essa montanha de dinheiro fica esterilizada no BC e rende juros somente aos bancos, enquanto os juros de mercado alcançam patamares indecentes e impedem o crédito ou levam muitos negócios à falência.

Em vez de interromper essa desastrosa operação que vem ocorrendo há décadas mediante o abuso das “operações comprometidas”, punindo-se os responsáveis pelos imensos danos causados ao país, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei (PL) n. 3.877/2020, que legaliza a remuneração aos bancos por meio de novo mecanismo esdrúxulo: o “depósito voluntário remunerado” (Figura 2).

Figura 2 – Diagrama ilustrativo do fluxo dos recursos da sociedade para a Remuneração Diária aos Bancos pelo Banco Central.



Fonte: Elaboração própria.

Qual fato econômico justifica essa remuneração aos bancos, sobre dinheiro que nem sequer pertence a eles? Não há!

Trata-se de uma doação **sem limite** e **sem causa**, por isso a denominamos **bolsa-banqueiro**⁸⁰.

As justificativas usadas pelo BC para essa bolsa-banqueiro não se sustentam, tendo em vista que tal benesse não se presta a realizar (1) controle de liquidez, (2) controle inflacionário ou (3) controle da taxa de juros.

6.1. Falsa alegação de controle de liquidez

A justificativa para o alegado **controle de liquidez** constou do Voto 186/2021-BCB, de 19 de agosto de 2021, que “propõe a edição de ato normativo dispondo sobre o acolhimento de depósitos voluntários a prazo de instituições financeiras para fins de política monetária”:

[...] 4. No âmbito dos esforços para aperfeiçoamento institucional do BCB e modernização da legislação brasileira, **o emprego dos depósitos voluntários a prazo** atende à necessidade de ampliação dos instrumentos de política monetária para **administração de um estoque excedente de liquidez bancária**. [...] o depósito voluntário a prazo apresenta características favoráveis à sua utilização para fins de política monetária, entre as quais a **efetividade na absorção de recursos livres no sistema bancário**⁸¹.

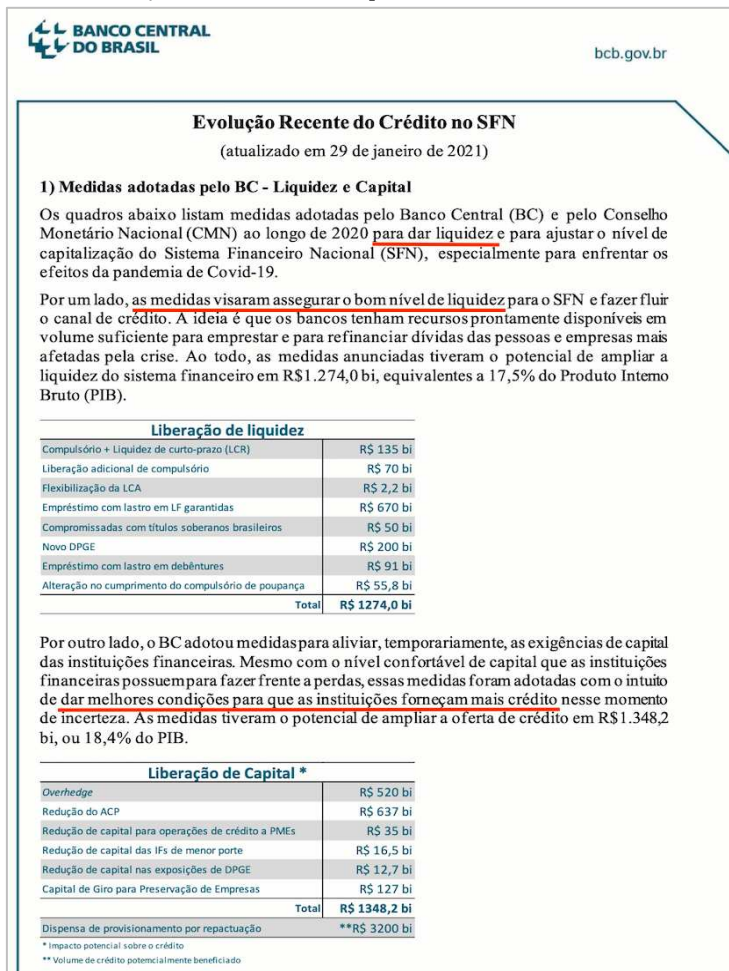
Essa justificativa está em flagrante contradição com a imensa liberação de liquidez no valor de R\$ 1,274 trilhão pelo próprio BC para os bancos, a partir de março de 2020, além de outras medidas de liberação de capital (R\$ 1,348 trilhão) e

⁸⁰ FATTORELLI, Maria Lucia. Depósito voluntário remunerado é bolsa banqueiro sem limite e sem causa. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 23 nov. 2020. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/deposito-voluntario-remunerado-e-bolsa-banqueiro-sem-limite-e-sem-causa/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁸¹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Agenda BC#: BC regulamenta os depósitos voluntários remunerados de instituições financeiras**. 19 ago. 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17473/nota>. Acesso em: 29 nov. 2022.

dispensa de provisionamento (R\$ 3,2 trilhões) realizadas, conforme trecho do documento⁸² emitido pelo BC (Figura 3).

Figura 3 – Volume de recursos liberados pelo Banco Central aos Bancos em março de 2020, início da pandemia do coronavírus.



Fonte: Banco Central do Brasil.

⁸² Texto completo disponível em: BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução Recente do Crédito do SFN**. Atualizado em 29 jan. 2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/covid19_docs/Evolucao_Recente_do_Credito.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

Depois dessa injeção de trilhões de liquidez no sistema bancário, as “operações compromissadas” realizadas pelo BC chegaram a alcançar o patamar de R\$ 1,6 trilhão em agosto de 2020, como noticiado⁸³, e R\$ 1,7 trilhão em alguns dias de setembro de 2020, enquanto os bancos se negavam a realizar empréstimos às empresas⁸⁴, só o fazendo após a liberação de garantias governamentais pelos programas Pronampe, Peac e outros (Figura 4).

Figura 4 – Print de matéria sobre o *Overnight* de R\$ 1,6 trilhão, publicada pelo *Correio Braziliense*.



Fonte: *Correio Braziliense*.

Assim, qual a lógica de o BC injetar liquidez nos bancos e, em seguida, retirar essa liquidez por meio das onerosas “operações compromissadas”? Não há, a não ser a evidente utilização do Sistema da Dívida para transferir dinheiro público para os bancos.

⁸³ HESSEL, Rosana. Operações no *overnight* saltam para R\$ 1,6 trilhão em agosto. **Correio Brasiliense**, 30 set. 2020. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/economia/2020/09/4878960-operacoes-no-overnight-saltam-para-rs-16-trilhao-em-agosto.html>. Acesso em: 6 ago. 2022.

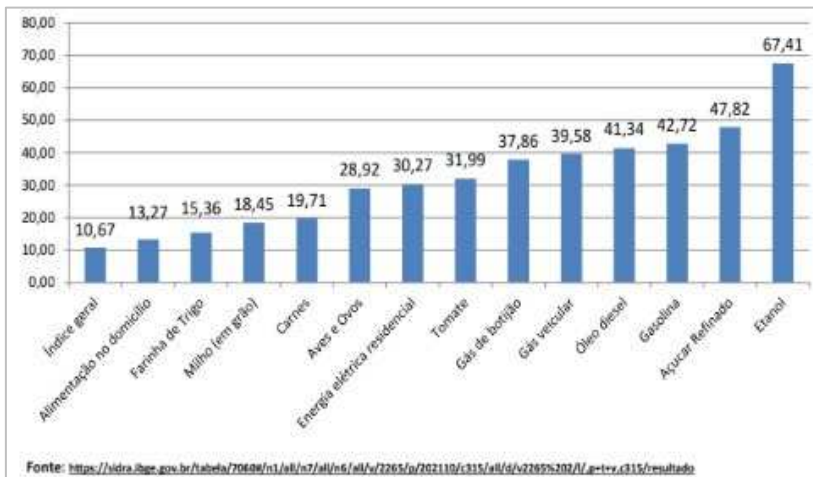
⁸⁴ Ver diversas notícias no Capítulo 2 da novela “Assalto aos cofres Públicos” (ASSALTO aos cofres públicos – PL 3.877/2020, PL 9.248/2017, PLP 19/2019 e PLP 112/2019. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 11 nov. 2020. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/assalto-aos-cofres-publicos-pl-3-877-2020-pl-9-248-2017-plp-19-2019-e-plp-112-2019/>. Acesso em: 21 nov. 2022).

6.2. Falsa alegação de controle inflacionário

A justificativa que tem sido usada pelo BC para remunerar a sobra de caixa dos bancos e também para elevar a taxa básica de juros (Selic) é o “controle inflacionário”, porém, essa justificativa é falsa e não possui base técnica alguma.

Segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a inflação no Brasil tem sido provocada principalmente pelo aumento dos preços dos combustíveis, alimentos e tarifas (preços administrados pelo próprio governo, como energia elétrica), conforme dados selecionados no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Inflação (IPCA) acumulada nos últimos 12 meses terminados em outubro de 2021.



Os **combustíveis** (gás de cozinha, gasolina, diesel etc.) sobem disparadamente devido à insana política de preços que vem sendo adotada pela Petrobras desde a gestão de Pedro Parente (governo Temer), vinculada ao Preço de Paridade à Importação (PPI). Tal forma fictícia e onerosíssima de calcular os preços dos combustíveis não tem a menor lógica, a não ser beneficiar as empresas estrangeiras que trazem seu combustível de fora para

vender aqui⁸⁵, e para a Petrobras distribuir mais de R\$ 60 bilhões de lucros a seus acionistas só em 2021, um gigantesco deboche com a população sacrificada pela alta dos combustíveis⁸⁶.

Os **alimentos** sobem de preço em decorrência de graves erros de política agrícola e agrária (que privilegiam o grande agronegócio de exportação e abandonam a agricultura familiar). Enquanto o Brasil bate recordes de safra e de exportação, garantindo lucros bilionários às grandes corporações que exploram o grande agronegócio, dezenas de milhões de pessoas passam fome e disputam ossos e restos de lixo de supermercado para sobreviver. Esse escândalo é uma prova de que o grande agronegócio não tem absolutamente nada a ver com a alimentação do povo brasileiro. É um negócio⁸⁷! E tem influenciado pesadamente no índice de inflação.

Os **preços administrados** sobem por culpa do próprio governo, por falta de controle adequado e falta de investimentos. Neste momento, por exemplo, a tarifa que mais tem influenciado o índice geral calculado pelo IBGE é a tarifa de energia elétrica residencial, que subiu 30,27% nos últimos doze meses. Não tem faltado dinheiro no Brasil, que poderia estar sendo destinado para os investimentos necessários em fontes de energia alternativa e preservação do meio ambiente, pois temos mantido mais de R\$ 4 trilhões em caixa há vários anos⁸⁸! O problema é que todo esse

⁸⁵ ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS DA PETROBRAS (AEPET). PPI é causa dos reajustes descontrolados dos combustíveis. 29 set. 2021. Disponível em: <https://www.aepet.org.br/w3/index.php/conteudo-geral/item/6867-ppi-e-causa-dos-reajustes-descontrolados-dos-combustiveis>. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁸⁶ ROSA, Bruno. Petrobras: após antecipar R\$ 63,4 bi em dividendos, empresa prevê pagamento ainda maior a acionistas no 4º tri. **O Globo**, 29 out. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/petrobras-apos-antecipar-634-bi-em-dividendos-empresa-preve-pagamento-ainda-maior-acionistas-no-4o-tri-25256922>. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁸⁷ FATTORELLI, Maria Lucia. O agronegócio e a dívida pública. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 27 ago. 2021. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/agronegocio-e-a-divida-publica/>. Acesso em: 6 ago. 2022.

⁸⁸ O BRASIL não está quebrado e há muito a ser feito! **Auditoria Cidadã da Dívida**, 6 jan. 2021. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/o-brasil-nao-esta-quebrado-e-ha-muito-a-ser-feito/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

dinheiro tem sido reservado para garantir o pagamento de juros e amortizações da chamada dívida pública, apesar de até o TCU já haver declarado que essa dívida não tem servido para investimentos no Brasil⁸⁹.

Portanto, nesse contexto de inflação provocada pela alta dos preços de combustíveis, alimentos e preços administrados, o fato de o BC elevar brutalmente a taxa de juros Selic e, adicionalmente, esterilizar muito mais de um trilhão de reais tem algum efeito no controle inflacionário?

É evidente que não!

- Provocar escassez de moeda provoca elevação de juros de mercado, e não a sua redução.
- Aumentar os juros não irá conter a alta dos preços dos combustíveis, alimentos e preços administrados, que decorrem de outros fatores, como mencionado.
- A alta da Selic provoca aumento, em cadeia, de todos os demais tipos de juros de mercado (que incidem sobre empréstimos bancários, cheque especial, cartão de crédito etc.), o que provoca elevação de preços porque todas as empresas incorporam os custos financeiros ao preço de seus produtos.

Assim, a elevação dos juros pelo BC e a remuneração da sobra de caixa dos bancos em volume estratosférico vêm aprofundando a crise e impedindo investimentos geradores de emprego e renda no país, e serve apenas para aumentar cada vez mais o lucro dos bancos e o processo de financeirização.

6.3. Falsa alegação de controle dos juros

Em 2021, o BC elevou a taxa básica de juros (Selic) em 362,5%! A Selic estava em 2% ao ano no início de 2021 e foi elevada para 9,25% na última reunião de 2021, realizada dia 8 de dezembro. Em fevereiro de 2022, a Selic já subiu para 10,75%, e o BC já anuncia novos aumentos.

⁸⁹ TCU afirma que dívida não serviu para investimento no país. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 16 jul. 2019. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/video/tcu-afirma-que-divida-nao-serviu-para-investimento-no-pais/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

Além de desprovida de fundamento técnico, a atitude do BC de disparar a Selic está completamente descolada dos interesses do país e provoca impactos negativos na vida das pessoas, das empresas e nas contas públicas.

A combinação de juros altos e redução de moeda em circulação é fatal para a economia, como denunciámos desde janeiro de 2016, quando publicámos o artigo “O Banco Central está suicidando o Brasil”⁹⁰. De fato, suicidou: em 2015/16, o PIB encolheu 7%; o desemprego bateu recorde, milhões de empresas quebraram e, só em 2016, o BC transferiu R\$ 250 bilhões de prejuízos ao Tesouro Nacional!

O BC foi tornado independente e “autônomo” pelo Congresso Nacional, que aprovou o inconstitucional PLP n. 19/2019 (Lei Complementar n. 179/2021), questionado em ação junto ao STF (Ação Direta de Inconstitucionalidade [ADI] 6.696), cujo relator, ministro Lewandowski, reconheceu a inconstitucionalidade, por vício de iniciativa. Inexplicavelmente, o ministro Barroso interpretou de forma completamente equivocada o art. 48 da CF/88 e acabou tendo seu incorreto voto seguido por outros ministros, mantendo-se a completa autonomia do BC, órgão que comanda a moeda, os juros, o câmbio, as reservas internacionais e toda a política monetária do país, a qual reflete no funcionamento da economia e na vida de todas as pessoas.

Ao disparar absurdamente a Selic e esterilizar volume de moeda equivalente a cerca de $\frac{1}{4}$ do PIB, o BC provoca aumento de todas as taxas de juros de mercado, afetando de forma nociva um dos principais preços da economia, que fica completamente amarrada, exceto para os bancos, que são remunerados diariamente pelo dinheiro que eles não emprestam, e batem recordes de lucros.

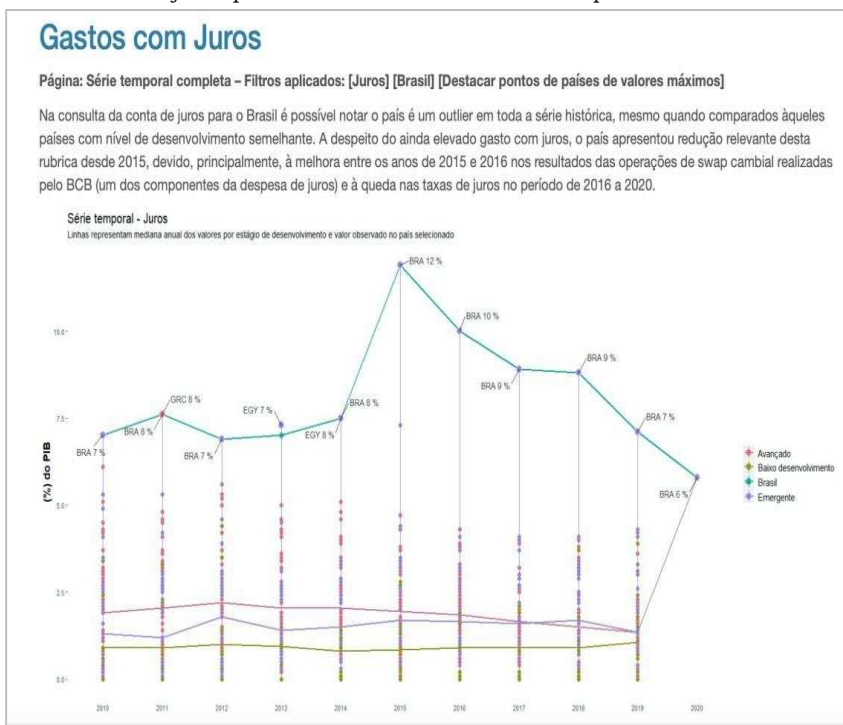
Assim, não há o alegado “controle dos juros”, mas sim garantia de juros altos. O juro de mercado é alto no Brasil e

⁹⁰ FATTORELLI, Maria Lucia. O Banco Central está suicidando o Brasil. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 18 jan. 2016. Disponível em: <https://auditoriahttps://auditoriacidadada.org.br/conteudo/o-banco-central-esta-suicidando-o-brasil/riacidadada.org.br/conteudo/o-banco-central-esta-suicidando-o-brasil/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

amarra toda a economia por causa da remuneração parasita paga pelo BC aos bancos.

Até mesmo o Tesouro Nacional reconhece, em publicação oficial⁹¹, que inclui comparativo internacional do gasto com juros em relação ao PIB, que **“o país é um outlier [comportamento altamente discrepante, fora da curva normal] em toda a série histórica, mesmo quando comparados àqueles países com nível de desenvolvimento semelhante”** (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Comparativo ilustrativo da discrepância entre as elevadas taxas de juros praticadas no Brasil e nos demais países.



O Brasil está na contramão do mundo, onde as taxas de juros são próximas de zero e até negativas há vários anos, a fim de

⁹¹ ESTATÍSTICAS de finanças públicas. Comparativo internacional. [S. d.]. Disponível em: <https://painelgfs.tesouro.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2022.

impulsionar o funcionamento da economia. A política monetária do BC está suicidando o Brasil e favorecendo unicamente o setor financeiro, a especulação e a financeirização.

O mais grave é que, além de todos os danos à economia, às empresas e às famílias, a elevação da Selic provoca aumento imediato nos gastos com a dívida pública, e essa elevação (a dívida interna federal já ultrapassa R\$ 7 trilhões) tem sido usada como justificativa para cortes de investimentos públicos e privatizações insanas, além de sucessivas contrarreformas que retiram direitos da população e desmontam a estrutura do Estado.

Assim, a atuação do BC não tem servido para controlar a inflação e tem provocado crescimento exponencial da dívida pública, além do agravamento da crise fabricada por sua própria política monetária desde 2014.

7. Contabilização de juros como se fosse amortização

Um dos expressivos fatores que provocam o crescimento exponencial da dívida pública é representado pelo mecanismo da contabilização de grande parte dos juros como se fosse amortização, conforme já denunciado pela ACD⁹² desde a CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados (2009/2010).

Alguns liberais desconhecem esse mecanismo inconstitucional (fere o art. 167, III, da CF/88) e criticam o gráfico do orçamento federal executado divulgado anualmente pela ACD, que corretamente soma os gastos com juros e amortizações, tendo em vista que grande parte dos juros é contabilizada pelo governo como se fosse amortizações (ou “refinanciamento”), vulgarmente chamada de “rolagem”.

Em 2021, como mencionado em recente artigo⁹³, o custo estimado dos juros da dívida pública federal foi de R\$ 618 bilhões,

⁹² RELATÓRIO Específico de Auditoria Cidadã da Dívida n. 1/2013 – Exame específico referente à contabilização de parte dos juros nominais como se fossem amortizações. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 29 maio 2013. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/relatorio-especifico-de-auditoria-cidada-da-divida-no-1-2013/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

⁹³ FATTORELLI, Maria Lucia. Gasto com dívida pública sem contrapartida quase dobrou de 2019 a 2021. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 15 fev. 2022. Disponível em:

mas o governo somente contabilizou R\$ 256 bilhões na rubrica dos juros⁹⁴, ou seja, cerca de pelo menos R\$ 362 bilhões referentes a juros estão embutidos na rubrica das amortizações, e são propagandeados como se fossem “rolagem”.

O falacioso discurso de que estaríamos apenas “rolando” a dívida dá a impressão de que a situação não estaria se agravando e que essa “rolagem” não teria efeito orçamentário ou econômico, pois rolagem significa a mera troca de título que está vencendo por outro. Na realidade, os dados comprovam o contrário: nova dívida está sendo contraída, o estoque está aumentando e os novos títulos públicos emitidos são consumidos pelo Sistema da Dívida, inclusive para pagar gastos com juros (despesa corrente), e isso não pode ser chamado de “rolagem”.

Em 2021, por exemplo, verificamos que quase R\$ 1 TRILHÃO de gastos com a chamada dívida nada tem a ver com a chamada “rolagem”, tendo em vista que no mínimo R\$ 618 bilhões foram gastos com o pagamento de juros e R\$ 291 bilhões de amortizações foram financiados com outras fontes de receita que nada têm a ver com emissão de novos títulos públicos.

Conclusão

Historicamente, a chamada dívida pública no Brasil não tem funcionado como instrumento de financiamento do Estado, mas como um esquema que envolve inúmeros aspectos de ilegalidade e promove contínua transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado nacional e internacional, usando mecanismos de política monetária do BC e outros cada vez mais sofisticados, como o esquema de securitização, que aprofunda ainda mais a financeirização na esfera pública e compromete o orçamento público desde o nascedouro, pois aborta e desvia os recursos que deveriam alimentar os cofres públicos.

<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/>. Acesso em: 6 ago. 2022.

⁹⁴ Valor obtido no sistema SIOP (PAINEL do Orçamento Federal. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 21 nov. 2022).

Nem sequer sabemos para quem devemos, já que o nome dos detentores dos títulos da dívida pública brasileira é, por incrível que pareça, informação sigilosa.

Os mecanismos citados no presente texto constituem amostras que comprovam a necessidade de realização de auditoria integral da chamada “dívida pública”, com participação social.

Essa é a razão do movimento Auditoria Cidadã da Dívida, que segue investigando os mecanismos que alimentam o Sistema da Dívida e insiste na reivindicação de uma completa auditoria dessa dívida, tal como prevê a Constituição Federal.

Será fundamental a participação de advogados, conscientes dessa perversa atuação do Sistema da Dívida, em especial aqueles voltados para a necessidade de priorizar o atendimento das necessidades sociais e a garantia de vida digna no planeta.

Bibliografia

ENTIDADES apoiadoras da Auditoria Cidadã da Dívida se reúnem com o Ministro do STF, Roberto Barroso. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 16 ago. 2014. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/entidades-apoiadoras-da-auditoria-cidada-da-divida-se-reunem-com-o-ministro-do-stf-roberto-barroso/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

ACORDOS da década de 80 com bancos privados internacionais. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 21 fev. 2010. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/acordos-da-decada-de-80-com-bancos-privados-internacionais/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

ACORDOS FMI – A partir de 1983. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 31 maio 2021. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/acordos-fmi-a-partir-de-1983/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

AGRAVO apresentado pela OAB Federal contra decisão do STF. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 18 out. 2022. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/agravo-apresentado-pela-oab-federal-contradecisao-do-stf/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

ANÁLISE Preliminar n. 1 – Referente ao Relatório do então senador Fernando Henrique Cardoso (FHC) emitido em 1989 (análise elaborada para prestar assessoria à CPI da Dívida Pública instalada na Câmara dos Deputados 2009/2010). **Auditoria Cidadã da Dívida**, 26 mar. 2010. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-1-referente-ao-relatorio-do-entao-senador-fernando-henrique-cardoso-fhc-emitido-em-1989-9elaboradas-para-prestar-assessoria-a-cpi-da-divida-publica-instalada-na-cama/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

ANÁLISE Preliminar n. 2 – Referente ao Relatório do senador Severo Gomes emitido em 1989 (análise elaborada para prestar assessoria à CPI da Dívida Pública instalada na Câmara dos Deputados 2009/2010). **Auditoria Cidadã da Dívida**, 26 mar. 2010. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-2-referente-ao-relatorio-do-senador-severo-gomes-emitido-em-1989-analise-elaborada-para-prestar-assessoria-a-cpi-da-divida-publica-instalada-na-camara-dos-deputados-2009-2010/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

ANÁLISE Preliminar n. 4 – Referente ao Relatório da CPI da Dívida de 1983, emitido em 1985 (análise elaborada para prestar assessoria à CPI da Dívida Pública instalada na Câmara dos Deputados 2009/2010). **Auditoria Cidadã da Dívida**, 26 mar. 2010. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-4-referente-ao-relatorio-da-cpi-da-divida-de-1983-emitido-em-1985-analise-elaborada-para-prestar-assessoria-a-cpi-da-divida-publica-instalada-na-camara-dos-deputados-200/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

ANÁLISE Preliminar n. 5. Capítulo III. 25 mar. 2010. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2010/03/CPI-da-Divida-Analise-Tecnica-Preliminar-No-5-Divida-Externa-Capitulo-3.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2022.

ANÁLISE Preliminar n. 5 – Dívida externa brasileira (análise elaborada para prestar assessoria à CPI da Dívida Pública instalada na Câmara dos Deputados 2009/2010). **Auditoria Cidadã da Dívida**, 26 mar. 2010. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-5-divida-externa-analise-elaborada-para-prestar-assessoria-a-cpi->

da-divida-publica-instalada-na-camara-dos-deputados-2009-2010/. Acesso em: 12 nov. 2022.

ANÁLISE Preliminar n. 6 – Dívida Interna Brasileira (análise elaborada para prestar assessoria à CPI da Dívida Pública instalada na Câmara dos Deputados 2009/2010). **Auditoria Cidadã da Dívida**, 26 mar. 2010. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-6-divida-interna-brasileira-analise-elaborada-para-prestar-assessoria-a-cpi-da-divida-publica-instalada-na-camara-dos-deputados-2009-2010/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

ANÁLISES técnicas que foram incorporadas ao voto em separado – CPI da Dívida. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 8 maio 2018. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analises-tecnicas-que-foram-incorporadas-ao-voto-em-separado/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

ASSALTO aos cofres públicos – PL 3.877/2020, PL 9.248/2017, PLP 19/2019 e PLP 112/2019. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 11 nov. 2020. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/assalto-aos-cofres-publicos-pl-3-877-2020-pl-9-248-2017-plp-19-2019-e-plp-112-2019/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS DA PETROBRAS (AEPET). PPI é causa dos reajustes descontrolados dos combustíveis. 29 set. 2021. <https://www.aepet.org.br/w3/index.php/conteudo-geral/item/6867-ppi-e-causa-dos-reajustes-descontrolados-dos-combustiveis>. Acesso em: 21 nov. 2022.

ATLAS Histórico do Brasil. **FGV CPDOC**. [S. d.]. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/marcos/expansao-economica/mapas/divida-externa-do-seculo-19>. Acesso em: 12 nov. 2022.

AUDITORIA Cidadã é recebida em audiência pelo Presidente do STF. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 3 jul. 2012. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/2862012-auditoria-cidada-e-recebida-em-audiencia-pelo-presidente-do-stf/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Agenda BC#: BC regulamenta os depósitos voluntários remunerados de instituições financeiras.** 19 ago. 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17473/nota>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução Recente do Crédito do SFN.** Atualizado em 29 jan. 2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/covid19_docs/Evolucao_Recente_do_Credito.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Nota Derin/Gabin-2010/016**, de 22.02.2010, enviada com Ofício 125/2010-BCB-Secre, de 23.02.2010. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Nota-Derin-Gabin-2010-016.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2022.

BARROSO, Gustavo. **Colônia de banqueiros.** Porto Alegre: Revisão Editora, 1989.

BENAYON, Adriano; REZENDE, Pedro Antonio Dourado de. Anatomia de uma fraude à Constituição. Brasília, ago. 2006. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/anatomia-de-uma-fraude-constituicao/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Texto com redação final. **CPI da Dívida Pública.** Transcrição *Ipsis Verbis*. 18 nov. 2009. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpidivi/notas-taquigraficas/NT181109.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Manual de Emendas Orçamento da União para 2021.** Fev. 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2021/emendas/Manual_Emendas.pdf. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocoopilado.htm. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 4.357, de 16 de julho de 1964**. Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1964, grifo nosso. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14357.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.437, de 30 de junho de 1992**. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18437.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

CAIC – COMISSÃO para a Auditoria Integral da Dívida Equatoriana – Informe Final – Resumo Executivo. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 20 nov. 2008. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/caic-comissao-para-a-auditoria-integral-da-divida-equatoriana-informe-final-resumo-executivo/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

CAMPANHA “Derruba veto”. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 9 mar. 2016. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/campanha-derruba-o-veto/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

CATEGORIA Conteúdo: Frente Parlamentar. **Auditoria Cidadã da Dívida**. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/categoria-conteudo/frente-parlamentar/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

CERQUEIRA, Ceres Aires. **Dívida externa brasileira**. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003, p. 48. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Divida-Externa-Brasileira-Segunda-Edicao-Revisada-e-Ampliada-Ceres-Aires-Cerqueira.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2022

COMISSÃO Mista destinada “ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento brasileiro, para cumprir a missão constitucional – Art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 11 abr. 1989. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/comissao-mista-destinada-ao-exame-analitico-e-pericial-dos-atos-e-fatos->

geradores-do-endividamento-brasileiro-para-cumprir-a-missao-constitucional/. Acesso em: 12 nov. 2022.

COMISSÃO Mista destinada ao Exame Analítico e Pericial dos Atos e Fatos geradores de endividamento externo brasileiro. **Relatório Parcial**. [S. d.]. Disponível em: <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/10/RelatorioSeveroGomes.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2022.

CONTRIBUIÇÕES da ACD ao grupo de trabalho no Ministério Público Federal. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 7 jul. 2011. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/contribuicoes-da-acd-ao-grupo-de-trabalho-no-ministerio-publico-federal/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

DOCUMENTOS referentes ao Inquérito Civil Público – ICP 1.34.023.000285/2011-48. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 11 nov. 2011. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/documentos-referentes-ao-inquerito-civil-publico-%E2%80%90-icp-1-34-023-000285-2011-48/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

ESPECHE GIL, Miguel Angel. La Doctrina Espeche. [S. d.]. Disponível em: http://www.derecho.uba.ar/institucional/proyectos/dext_espeche.pdf. Acesso em: 12 nov. 2022.

ESTATÍSTICAS de finanças públicas. Comparativo internacional. [S. d.]. Disponível em: <https://painelgfs.tesouro.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. 200 anos de Sistema da Dívida no Brasil. **Monitor Mercantil**, 8 set. 2022. Disponível em: <https://monitormercantil.com.br/200-anos-de-sistema-da-divida-no-brasil/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. A ausência da auditoria é que tem levado o país ao caos. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 26 abr. 2021. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/a-ausencia-da-auditoria-e-que-tem-levado-o-pais-ao-caos-por-maria-lucia-fattorelli/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados**. Brasília, DF: Inove Editora, 2013. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. Carnaval da dívida externa. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 3 mar. 2006. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/carnaval-da-divida-externa-por-maria-lucia-fattorelli/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. Contradição inexplicável: por que o governo Lula acelera endividamento caro e quita antecipadamente dívida bem mais barata? **Auditoria Cidadã da Dívida**, 7 maio 2012. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/artigo-contradicao-inexplicavel-sobre-o-pagamento-antecipado-ao-fmi/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. Crise fabricada expande o poder do mercado financeiro e suprime direitos sociais. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 13 dez. 2019. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/crise-fabricada-expande-o-poder-do-mercado-financeiro-e-suprime-direitos-sociais/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. Depósito voluntário remunerado é bolsa banqueiro sem limite e sem causa. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 23 nov. 2020. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/deposito-voluntario-remunerado-e-bolsa-banqueiro-sem-limite-e-sem-cao/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. Estamos vivendo no avesso do Brasil que merecemos. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 22 jul. 2021. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/estamos-vivendo-no-avesso-do-brasil-que-merecemos/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. Explicação sobre o gráfico do orçamento elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 28 out. 2016. Disponível em: <http://auditoriacidada.org.br/conteudo/explicacao-sobre-o->

grafico-do-orcamento-elaborado-pela-auditoria-cidada-da-divida/. Acesso em: 21 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. Gasto com dívida pública sem contrapartida quase dobrou de 2019 a 2021. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 15 fev. 2022. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 29 jan. 2021. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. Mentiras e verdades sobre a dívida pública – Parte 3. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 20 jul. 2017. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/mentiras-e-verdades-sobre-a-divida-publica-parte-3/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. O agronegócio e a dívida pública. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 27 ago. 2021. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/agronegocio-e-a-divida-publica/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. O Banco Central está suicidando o Brasil. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 18 jan. 2016. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/o-banco-central-esta-suicidando-o-brasil/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. PEC 186 concede privilégios ao mercado e esmolas para o povo. **Extra Classe**, 16 mar. 2021. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/economia/2021/03/pec-186-concede-privilegios-ao-mercado-e-esmolas-para-o-povo/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. Securitização – Consignado turbinado de recursos públicos. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 10 dez. 2020. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/securitizacao->

consignado-turbinado-de-recursos-publicos/. Acesso em: 21 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. Senado foi enganado: EC 106 autoriza BC comprar qualquer ativo sem limite. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 28 maio 2020. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/senado-foi-enganado-ec-106-autoriza-bc-comprar-qualquer-ativo-sem-limite/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. Utilização da pandemia para aprofundar o sistema da dívida e a financeirização. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/utilizacao-da-pandemia-para-aprofundar-o-sistema-da-divida-e-a-financeirizacao/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. Você está sendo roubado pela PEC 241. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 18 out. 2016. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/voce-esta-sendo-roubado-pela-pec-241/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo. Gasto com a dívida pública sem contrapartida quase dobrou de 2019 a 2021. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 15 fev. 2022. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo; COLARES, Gisella. Sobraram R\$ 480 bilhões no caixa do Governo em 2015. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 25 jul. 2016. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/sobraram-r-480-bilhoes-no-caixa-do-governo-em-2015/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

GONÇALVES, Reinaldo. Auditoria e dívida externa: lições da Era Vargas. In: FATTORELLI, Maria Lucia (org.). **Auditoria da dívida externa**: questão de soberania. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2003. p. 111-121. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/artigo-auditoria-e-divida-externa-licoes-da-era-vargas-reinaldo-goncalves/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

HESSEL, Rosana. Operações no *overnight* saltam para R\$ 1,6 trilhão em agosto. **Correio Brasiliense**, 30 set. 2020. Disponível em:
<https://www.correiobrasiliense.com.br/economia/2020/09/4878960-operacoes-no-overnight-saltam-para-rs-16-trilhao-em-agosto.html>. Acesso em: 21 nov. 2022.

HUDSON, Michael. A crise da dívida do Brasil. **Redecastorphoto**, Brasília, 17 set. 2010. Disponível em:
<https://redecastorphoto.blogspot.com/2010/09/crise-da-divida-do-brasil.html>. Acesso em: 12 nov. 2022.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **International Economics: Theory and Policy**. Glenview: Scott, Foresman & Company, 1988.

MIRANDA, Lujan. O Banco Bis e o sistema da dívida. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 31 ago. 2020. Disponível em:
<https://auditoriacidada.org.br/nucleo/o-banco-bis-e-o-sistema-da-divida-por-lujan-miranda/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

O BRASIL não está quebrado e há muito a ser feito! **Auditoria Cidadã da Dívida**, 6 jan. 2021. Disponível em:
<https://auditoriacidada.org.br/o-brasil-nao-esta-quebrado-e-ha-muito-a-ser-feito/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

O SEGREDO constitucional de Nelson Jobim e Gastone Righi. **Congresso em Foco**, 14 maio 2007. Disponível em:
<https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/o-segreto-constitucional-de-nelson-jobim-e-gastone-righi/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

O SISTEMA da dívida – vídeo 17 #ehoradevirarajogo. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 29 out. 2020. Disponível em:
<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/video-17-ehoradevirarajogo/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

PAINEL do Orçamento Federal. Disponível em:
https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 21 nov. 2022.

PALESTRA: “A importância da auditoria da dívida pública com participação social”, M. L. FATTORELLI – Audiência Pública na Comissão de Assuntos Econômicos – Senado Federal, Brasília/DF. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 25 jun. 2019. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/palestra-a-importancia-da-auditoria-da-divida-publica-com-participacao-social-m-l-fattorelli-audiencia-publica-na-comissao-de-assuntos-economicos-senado-federal/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

PARA que tem servido a dívida pública que você paga? **Auditoria Cidadã da Dívida**, 15 jun. 2020. Disponível em: <https://youtu.be/yl0a8vY7VPo>. Acesso em: 21 nov. 2022.

PATÚ, Gustavo. Moedas “podres” já compram duas Vales. **Folha de S.Paulo**, 14 out. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/10/14/brasil/15.html>. Acesso em: 12 nov. 2022.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. As operações compromissadas do Banco Central. **Instituição Fiscal Independente**, Estudo Especial n. 3, out. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/estudo-especial-no-03-as-operacoes-compromissadas-do-banco-central-out-2017-1>. Acesso em: 21 nov. 2022.

RELATÓRIO Específico de Auditoria Cidadã da Dívida n. 1/2017 – Principais variáveis que influenciaram a evolução da dívida pública federal interna. Sugestões da Auditoria Cidadã da Dívida ao TCU, face aos questionamentos formulados pelo senador Álvaro Dias e aprovados pelo Plenário do Senado Federal. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 11 set. 2017. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/relatorio-especifico-de-auditoria-cidada-da-divida-no-1-2017/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

RELATÓRIO Específico de Auditoria Cidadã da Dívida n. 13. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 29 maio 2013. Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2022.

RELATÓRIO Específico de Auditoria Cidadã da Dívida n. 1/2013 – Exame específico referente à contabilização de parte dos juros nominais como se fossem amortizações. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 29 maio 2013. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/relatorio-especifico-de-auditoria-cidada-da-divida-no-1-2013/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

REPRESENTAÇÃO da 2ª Secretaria de Controle Externo do TCU contra operações de *swap* cambial realizadas pelo Banco Central – TC-012-015-2003-0. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 8 mar. 2013. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/rrepresentacao-tcu-contraswap/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

ROSA, Bruno. Petrobras: após antecipar R\$ 63,4 bi em dividendos, empresa prevê pagamento ainda maior a acionistas no 4º tri. **O Globo**, 29 out. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/petrobras-apos-antecipar-634-bi-em-dividendos-empresa-preve-pagamento-ainda-maior-acionistas-no-4o-tri-25256922>. Acesso em: 21 nov. 2022.

SENTENÇA da ação civil pública ajuizada pela Auditoria Cidadã e demais entidades pelo cumprimento do ADCT. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 5 jun. 2018. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/sentenca-tipo-a-da-acao-civil-publica-ajuizada-pela-auditoria-cidada-e-demais-entidades-pelo-cumprimento-do-adct/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

TCU afirma que dívida não serviu para investimento no país. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 16 jul. 2019. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/video/tcu-afirma-que-divida-nao-serviu-para-investimento-no-pais/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO (5. Turma). **Apelação Cível 1005935-28.2017.4.01.3400**. Desembargadora: Daniele Maranhão Costa, 30 jul. 2020. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Parecer-do-Ministerio-Publico-ACP-Auditoria-da-Divida-.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2022.

Captura dos Fatos, Interdição dos Sonhos: o “cordão sanitário” da forma jurídica na constituinte chilena

Júlia Lenzi Silva

1. Introdução

Em 07 de outubro de 2019, ante ao aumento das tarifas dos transportes públicos, estudantes chilenos(as) iniciam o movimento-protesto de “pular as catracas” do metrô, recusando-se a pagar o preço da passagem. Dez dias depois, registram-se os primeiros confrontos entre os manifestantes e as forças repressivas do Estado, com danos a propriedades privadas e a estações de metrô. A forma absolutamente desproporcional com que reagiu a força policial chilena - uma característica histórica da atuação dos *carabineros* é uso excessivo da força contra manifestantes, o que já ensejou inúmeras recomendações de diferentes organismos internacionais ao Chile - acabou sendo estopim para que o descontentamento popular generalizado ganhasse as ruas.

Em 18 de outubro, diante do crescimento da onda de protestos, o então presidente, Sebastian Piñera, decreta estado de emergência em toda região metropolitana de Santiago, convocando as Forças Armadas. Na sequência, em coletiva de imprensa ladeado por comandantes militares, o chefe do Poder Executivo afirmou que o país estava em guerra “contra um inimigo poderoso, implacável, que não respeita nada nem ninguém e que está disposto a usar a violência e a criminalidade sem nenhum limite”, referindo-se aos protestos em massa que, nesse momento, pautavam-se pela exigência de dignidade e acesso a bens indispensáveis à vida, tais como água, saúde, previdência e educação que, no Chile, se estruturam a partir da lógica de mercado (serviços privatizados).

No dia 25 de outubro, mais de 1 milhão de pessoas tomam as ruas naquela que ficou conhecida como “*la marcha más grande de Chile*”, que sofre repressão violenta por parte das forças de segurança, demarcando, simbolicamente, “*el estallido*”, a maior onda de protestos sociais desde a redemocratização no Chile. As ruas permaneceram ocupadas na capital e, agora, também no interior do país, apesar da decretação de toque de recolher. Veículos de imprensa de todo o mundo e organismos em defesa de direitos humanos, como a Anistia Internacional, passam a noticiar a brutal violência policial que, até aquele instante, já havia resultado em mais de duas dezenas de mortes, milhares de pessoas feridas ou detidas ilegalmente, além de denúncias de tortura, violência sexual¹ e mais de duas centenas de casos de cegueira monocular ou total em razão de disparos de balas de borracha com chumbo efetuados por agentes dos *Carabineros*.

Em 12 de novembro, dia da decretação de greve geral no Chile, Piñera finalmente acena para o atendimento da exigência popular por uma Constituinte. Todavia, apenas três dias após esse aceno, durante reunião convocada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) para debater a crise social chilena, representantes do Estado optam por ressaltar os danos à propriedade privada ao invés dos irreparáveis danos às pessoas perpetrados pelas forças repressivas do Estado², causando forte

¹ De acordo com as informações recolhidas pelo Instituto Nacional de Derechos Humanos, há denúncias de violências sexuais perpetradas por agentes dos *carabineiros* e das Forças Armadas, incluindo casos graves contra jovens e adolescentes e desnudamentos forçados de mulheres, meninas e pessoas LGBTI no contexto das detenções. Os dados foram ressaltados no relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – ACNUDH, que era então chefiada pela ex-presidenta chilena Michelle Bachelet (ACNUDH, 2019).

² De acordo com a Anistia Internacional, no relatório *Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social*, “[...] os agentes dos *Carabineros* utilizaram deliberadamente força excessiva contra os(as) manifestantes, violando o direito internacional. A polícia utilizou essa força para dispersar e dissuadir manifestações, ferir quem se manifestava ou, ao menos, sabendo que esse seria o resultado”. Na apresentação do relatório, a então diretora para as Américas, Erika Guevara, ressaltou que longe de serem fatos isolados cometidos por funcionários agindo por conta própria, os atos de

indignação internacional e clarificando a manutenção do compromisso do governo Piñera com a defesa empedernida do modelo neoliberal, ainda que a proposta de nova Constituinte embalasse seus pronunciamentos.

Em 30 de novembro, contabilizando-se oficialmente 31 mortos, mais de 12 mil pessoas feridas e ao menos 347 lesões oculares, além de 5.558 investigações abertas por parte do Ministério Público para casos envolvendo “violência institucional”, os trabalhadores e trabalhadoras chilenas deixam as ruas mediante o compromisso do governo Piñera de convocar plebiscito sobre a realização de uma assembleia constituinte (convención constitucional) que “enterrasse” definitivamente o texto pinochetista, vigente desde 1980 e responsável por consolidar o modelo neoliberal como projeto de Estado chileno. *El estallido social* chegava ao fim por meio de um grande acordo nacional centrado na oportunidade de redigir uma nova constituição para o Chile.

Em 2020, o marco inicial do itinerário do novo texto constitucional foi dado pela convocação de um plebiscito. A historiadora Joana Salém Vasconcelos (2021, p. 14) comenta os resultados significativos do que ficou conhecido como “plebiscito de entrada”, que contou com o voto facultativo de 7,5 milhões de chileno e chilenas (50% de participação)

Mesmo com os desafios impostos pela crise sanitária do coronavírus, em 2020 os movimentos sociais e as diversas coletividades populares conseguiram se manter firmes e atuantes na vitoriosa campanha do *Apruebo*, que obteve 78% dos votos por uma nova Constituição no Plebiscito de 25 de outubro, acompanhada da preferência pela Convenção Constituinte sem deputados do atual Congresso. Nesse ínterim, importantes conquistas foram alcançadas pela pressão popular, como a Lei n. 21.216, que estabeleceu a paridade de gênero para a formação da Constituinte, e a Lei n. 21.298, que garantiu a reserva de dezessete cadeiras (11%) para os povos originários.

violência fizeram parte de uma política institucional cujo fim último era debelar os manifestantes (ANISTIA INTERNACIONAL, 2020, on-line).

Por sua vez, a votação para composição da Convenção Constitucional contou com o voto facultativo de mais de 6 milhões de eleitores (as), totalizando 41% de participação. Além da histórica e inédita composição com paridade de gênero dos(as) *convencionales* e da representação dos povos originários, cabe ressaltar que 32% deles (as) foram eleitos de forma independente, isto é, não tendo suas candidaturas vinculadas a partidos políticos, razões pelas quais Vasconcelos (2022, *on-line*) classifica a Convenção Constitucional chilena como “um organismo da mais alta representatividade popular”.

O texto foi redigido entre junho de 2021 e junho de 2022, apresentando-se como contraponto ao modelo neoliberal de Estado. Ainda nas palavras de Joana Salém Vasconcelos (2022, *on-line*)

O documento final é um legítimo herdeiro do novo-constitucionalismo latino-americano, incorporando a plurinacionalidade, os direitos da natureza, a economia solidária, as agendas feminista e ecológica, bem como os direitos sociais e do trabalho, em uma perspectiva social-democrata

No que tange aos direitos de seguridade social, o texto da nova constituição, em seu art. 45 (CHILE, 2022), previa que o sistema estaria fundado nos princípios de universalidade, solidariedade, unidade, igualdade, suficiência, participação, sustentabilidade e oportunidade. Para além das coberturas típicas de contingências sociais ligadas à capacidade de trabalho (enfermidades, velhice, deficiência, maternidade e paternidade, além do desemprego), a proposta também previa a cobertura da contingência social de diminuição de meios de subsistência e a cobertura de pessoas que exerçam trabalhos domésticos e de cuidados. Em relação ao modelo, previa-se um sistema público, financiado por contribuição obrigatória de trabalhadores(as) e empregadores(as) e por rendas gerais do Estado. Também se previu o Princípio do Orçamento Diferenciado (CASTRO; LAZZARI, 2022, p. 78), estabelecendo-se que os recursos destinados à Seguridade Social não poderiam ser aplicados a fim diverso do pagamento de benefícios estabelecidos pelo sistema. Por fim,

estabelecia-se o direito das organizações sindicais e patronais participarem da direção do sistema de seguridade social da forma como viesse a ser disposto em lei.

Os contornos protetivos e democráticos adotados na temática da seguridade social – em muito coincidentes com o texto originário da Constituição brasileira de 1988 – não são exceção, confirmando, em verdade, a opção política dos (as) *convencionales* por propor o soerguimento de um Estado Social no país que foi historicamente reconhecido como “balão de ensaio” das teorias econômicas neoliberais. Por esse motivo, findo os trabalhos da *Convención*, supunha-se que a Nova Constituição era a expressão mais bem acabada dos anseios do povo chileno, a representação máxima da vitória das bandeiras empunhadas durante o *estallido social* que tantas vidas e sofrimento haviam custado. O “plebiscito de saída”, no qual, uma vez mais, as chilenas e chilenos foram convocados a se manifestar pelo APRUEBO ou RECHAZO agora acerca do conteúdo do novo texto constitucional, foi marcado para 4 de setembro de 2022, data da histórica vitória eleitoral de Salvador Allende em 1970, reforçando-se a carga simbólica do esperado resultado que selaria o derradeiro repúdio popular à Constituição pinochetista e ao seu legado neoliberal.

O RECHAZO verdadeiramente venceu, com participação de 13 milhões de chilenos (86%) em razão do voto que, diferentemente das outras etapas, desta vez foi obrigatório – “Em números absolutos, o quórum de 4 de setembro de 2022 foi o maior de toda a história chilena” (VASCONCELOS, 2022, *on-line*). Ocorre que não foi a Constituição de Pinochet quem foi rejeitada, mas a Nova Constituição, por 7,8 milhões de chilenos e chilenas ou 61,8% do total, superando até as piores expectativas do movimento *apruebista*. Até o fechamento deste texto (novembro de 2022), ainda não há acordo quanto aos futuros passos do itinerário constitucional – se haverá nova eleição para uma Convenção Constitucional ou se o novo texto será redigido pelos congressistas em exercício ou, ainda, se haverá tão somente reformas seja no texto da Nova Constituição, seja no da Constituição de 1980 que, por hora, permanece vigente. Enquanto amarga a dura derrota, o governo de Gabriel Boric e as forças políticas e populares que compunham o movimento pelo APRUEBO tentam compreender “[...] a crise de representatividade do organismo supostamente

mais representativo da história chilena” (VASCONCELOS, 2022, *on-line*).

Toda essa *travessia*, que procura contextualizar o objeto de estudo deste capítulo, se faz necessária diante do desafio de escrever sobre um processo histórico ainda em curso, com desdobramentos imprevisíveis na dinâmica da correlação de forças. Some-se a isso a dificuldade em se encontrar produções teóricas e análises políticas qualificadas a respeito do que se passou e se passa no Chile diante da própria agenda nacional brasileira, envolta em um dos processos políticos-eleitorais mais turbulentos e decisivos de nossa história. Apresentadas as justificativas para essa longa introdução, ressalto que o presente capítulo tem como objetivo analisar os acontecimentos históricos que vão do *estallido social* ao *rechazo* ao texto da Nova Constituição chilena com base no processo de “legalização da classe operária”, desenvolvido por Bernard Edelman a partir do instrumental teórico-metodológico da crítica à forma jurídica.

Ao longo da primeira parte, pretendo apresentar a solução pacificadora erigida em torno da proposta da *convención nacional* como momento de captura do fato pelo direito, isto é, do enquadramento das lutas da classe trabalhadora chilena no “estreito horizonte” da forma jurídica, transformando suas lutas pelos bens indispensáveis a uma vida digna de ser vivida em uma “luta por direitos”. Nesse sentido, Edelman (2016, p. 22) nos alerta para o “esquema” de submissão do fato social ao poder jurídico do Capital como meio de contenção da força disruptiva da classe-em-movimento – “[...] para o direito, as lutas operárias são “fato” que cumpre transformar, a todo custo, em direito” – assegurando a continuidade, a reprodução do modo de produção capitalista por meio da reafirmação do Estado enquanto fiador e garante da liberdade, igualdade e propriedade dos sujeitos de direito. Isto posto, no segundo momento, será possível analisar a força da ideologia jurídica na era da subsunção hiper-real do trabalho ao capital (ORIONE, 2020; 2021) que, operando tal qual “cordão sanitário”, não apenas interdita o horizonte revolucionário de superação da exploração capitalista como garante que, contida a ameaça pelo contínuo movimento de interpelação ideológica dos sujeitos de direitos, o conteúdo “social” da forma jurídica

constitucional se esvai a partir da reafirmação da tecnicidade como nova razão de Estado.

Para que eu não seja acusada de insensibilidade para com as lutas da classe trabalhadora chilena (que não deixam de ser as lutas da classe trabalhadora desde sua perspectiva internacional), talvez seja importante afirmar que, muito longe de desconsiderá-las, o que pretendo é denunciar, por meio do “arsenal” da crítica à forma jurídica, que o poder de classe da burguesia esteve perfeitamente acomodado na *convención constitucional* e que isso independia de sua composição. Nesse sentido, sua convocação legal permitiu enquadrar a fúria dos trabalhadores e trabalhadoras que tomaram as ruas do Chile dentro das categorias jurídicas que permitiam neutralizá-la, legitimando, ao mesmo tempo, sua repressão por meio da mobilização do direito penal, “o terror de classe organizado” (PACHUKANIS, 2017, p. 207), afinal, como sabemos, o uso da força é monopólio do Estado e as cartas constitucionais são a representação máxima do “compromisso”, do contrato social - A ‘participação’ nunca esteve ausente da estratégia da burguesia, e há veneno em seus ‘presentes” (EDELMAN, 2016, p. 18).

Todo esse esforço teórico-metodológico se justifica diante do desafio de contribuir para reorganização da classe trabalhadora frente à brutal ofensiva do capital nesse quadrante histórico que, sobretudo nos países da periferia do capitalismo, tais como Chile e Brasil, tem rebaixado os patamares do assalariamento e aproximado sua dinâmica de reprodução dos limites biológicos por meios das assim chamadas reformas da legislação trabalhista e da asfixia orçamentária e desmantelamento dos sistemas de seguridade social. Nesse sentido, com Orione (2021, p. 30) ressalto que, embora tenha consciência e responsabilidade para jamais “[...] buscar o avanço da luta sobre os escombros e cadáveres de trabalhadores e trabalhadoras” (a imobilizadora e falsa polêmica em torno do “quanto pior, melhor”), enquanto intelectual orgânica e marxista também é preciso reconhecer que “[...] a manutenção de discursos e práticas que encerram a reprodução da lógica do capitalismo, insertos no direito, nos transforma em coveiros da classe trabalhadora” (ORIONE, 2021, p. 30). “Vacinados” contra os dois males, avançamos, juntos e juntas, contra o vírus da capitulação jurídica.

2. Capturando a classe trabalhadora em luta: a constituinte como reafirmação do princípio da equivalência entre sujeitos de direito

Por imperativo de honestidade intelectual, talvez seja importante iniciar esse capítulo afirmando que “Eu não escondo o terreno onde me situo. É o terreno da ‘luta teórica’. É o próprio terreno que me é imposto por aquilo de que falo mesmo que aquilo de que falo (o direito), deva ignorar que esse é o seu terreno” (EDELMAN, 1976, p. 16). Nesse sentido, quando Pachukanis atesta que o fetiche da mercadoria se completa com o fetiche do sujeito de direito³, essa é uma afirmação acerca da fundamentalidade da forma jurídica para a reprodução do capital: a mercadoria força de trabalho somente circula de forma livre e equivalente a todas as demais – podendo ser “alugada” por uma jornada de trabalho mediante o pagamento de salário e garantindo, assim, ao seu comprador o *direito de propriedade* sobre toda a produção que o “portador da força de trabalho” realizar – porque o seu *proprietário*, o trabalhador *duplamente livre*⁴, é interpelado materialmente como sujeito de direito. Em outras palavras, a categoria sujeito de direito é responsável por colocar homens e mulheres “em circulação” ou, mais precisamente, permitir a formação do mercado de compra e venda da força de trabalho (propriedade) a partir das determinantes da liberdade e da igualdade:

³ “A esfera do domínio, que assume a forma do direito subjetivo é um fenômeno social imputado ao indivíduo da mesma maneira que o valor, também um fenômeno social, é imputado à coisa, um produto do trabalho. O feticismo da mercadoria completa-se com o feticismo jurídico” (PACHUKANIS, 2017, p. 146).

⁴ “Para transformar dinheiro em capital, o possuidor do dinheiro tem, portanto, de encontrar no mercado de mercadorias o *trabalhador livre*, e *livre em dois sentidos*: de ser uma pessoa livre, que dispõem da sua força de trabalho como sua mercadoria, e de, por outro lado, ser alguém que não tem outra mercadoria para vender, livre e solto, carecendo absolutamente de todas as coisas necessárias à realização de sua força de trabalho” (MARX, 2013, p. 244, grifo nosso).

A circulação abole as diferenças: todo o sujeito de direito é igual a qualquer sujeito de direito. Se um contrata é porque o outro quis contratar. A causa última do contrato é a própria vontade de contratar [...]. O contrato vai permitir a exploração do homem pelo homem em nome destas determinações. O contrato, isto é, o meio de ser do direito, esta razão pela qual ele existe (EDELMAN, 1976, p. 149).

Tal centralidade da forma jurídica está assentada no fato de que o contrato é o instrumento privilegiado da dominação e exploração capitalista e, portanto, “[...] o direito apresenta esta *dupla função necessária*, por um lado, tornar eficaz as relações de produção, por outro, *refletir* concretamente e *sancionar* as ideias que os homens fazem das suas relações sociais (EDELMAN, 1976, p. 17). Por conseguinte, a aplicação do método materialista histórico-dialético implica, necessariamente, que as categorias jurídicas não sejam tomadas por aquilo que elas pretendiam ser ou realizar, mas sim por seu *funcionamento necessário*: “[...] a teoria marxista do direito nada mais é do que o conhecimento concreto do funcionamento do direito” (EDELMAN, 1976, p. 22).

Essa breve apresentação teórico-metodológica me parece suficiente para compreendermos o que Bernard Edelman (2016, p. 8) denomina de processo de “legalização da classe operária”, por meio do qual ela é “capturada, neutralizada, amordaçada” e, completo, diluída na somatória de indivíduos proprietários, sujeitos de direito. Edelman (2016, p. 32) explica que “[...] as massas levam uma vida muito problemática no direito. É claro que existem, mas o preço de sua existência é sua própria negação como massas. Elas somente existem como condição de desaparecerem enquanto tais”. Essa constatação é o que o leva a afirmar que a classe operária tem uma dupla existência: “existência legal, em plena luz, porém nesse caso, *stricto sensu*, já não é necessário falar de classe operária, e sim, de uma somatória de “sujeitos”, uma soma de contratantes; e uma existência obscura, uma existência “de fato”, a qual o direito não confere estatuto algum”. A forma contratual é, exatamente, o instrumental de que se vale a burguesia para assegurar “existência legal” às massas, submetendo-as ao poder jurídico do capital. “Dito por

outras palavras, na esfera da circulação, tudo se passa (e não se passa) entre sujeitos, que são também sujeitos desse grande Sujeito que é o capital (EDELMAN, 1976, p. 135).

Ora, “*pelo direito*, as coisas são simples. Não há direito sem o seu limite”. O processo de legalização da classe operária, portanto, se desenrola a partir da afirmação contínua e aprofundada da lógica da equivalência, que aparece representada, na linguagem jurídica, em coisas como princípio da proporcionalidade, técnica da ponderação, reserva do possível, abuso de direito etc. e que podem ser “traduzidas”, não sem alguma ironia, na ideia de “[a] luta de classes, de acordo, mas ‘com lealdade’” (EDELMAN, 2016, p. 44).

Um princípio sem limitações? Impensável! Vamos mais longe: antidemocrático. E encontramos, mais uma vez, a velha ideia rousseauiana da submissão dos interesses particulares ao interesse geral. **“Seria inadmissível, democraticamente falando, que centenas de milhares de cidadãos fossem obrigados a suportar um desconforto, ou mesmo danos graves, para permitir a alguns melhorar sua situação, por mais legítimas que sejam em si mesmas suas reivindicações”** (EDELMAN, 2016, p. 53, destaque nosso).

A questão, portanto, pode ser resumida na existência de dois mundos: “o mundo do direito, da harmonia, do equilíbrio, e o mundo do ‘fato’, da anarquia, da violência. Tudo o que não é jurídico é perigoso, porque pertence ao domínio do ‘inominável’, do obscuro, do não dito, ou seja, do não classificado” (EDELMAN, 2016, p. 57) isto é, em suma, ao terreno da violência de classe, da classe em movimento, “das massas”. Assim, o direito, ao fixar as formas de funcionamento do conjunto das relações sociais, além de tornar possível a produção (contrato de compra e venda da força de trabalho), também torna eficaz, no mesmo momento, a Ideologia Jurídica. Esta, por sua vez, ao refletir concretamente e sancionar as ideias que as pessoas fazem de suas relações sociais (concepção jurídica de mundo), assegura o reino da paz que, conforme Pachukanis (2017, p. 166) nos lembra, se torna imperativo onde as trocas mercantis estão generalizadas: “[...] o

direito, fazendo da história o lugar da circulação de mercadorias (apropriação privada dos acontecimentos), constituía em teleologia da propriedade privada” (EDELMAN, 1976, p. 110).

Pois bem, tomando as potencialidades desse instrumental teórico-político para analisar o terreno concreto das lutas no Chile do *Estallido Social*, é interessante notar que o processo de afirmação da Constituinte é, em seu próprio curso, o de definhamento da mobilização das massas trabalhadoras ou, em palavras mais duras, que a Nova Constituição se apresenta como “coveira” do processo histórico de levante da classe trabalhadora chilena. Isto porque, operando a partir da forma contratual, a Nova Constituinte se *conforma* como solução negocial, “assinada por todos” e já estruturada de maneira a afirmar a continuidade do modo de produção capitalista em seus “próprios termos”, inclusive desde a dimensão do conteúdo - por exemplo, o conservador quórum legal de 2/3 para aprovar os dispositivos do texto. Para além disso, por representar a “repactuação” entre sujeitos livres, iguais e proprietários, a *Convención Nacional* pode ignorar por completo a brutais violências perpetradas pela burguesia no comando do aparato repressivo de Estado, valendo-se das regras acerca divisão de competências (EDELMAN, 2016, p.148-149).

Inclusive, sobre essa última questão, é importante ressaltar que a brutalidade do que se passou com a classe trabalhadora chilena assegura que, mesmo sem mobilizar o referencial marxista, seja possível constatar que a *Convención Nacional* foi a grande responsável pela desmobilização e cooptação das massas e esvaziamento das ruas, as quais permaneciam pulsantes em revolta mesmo diante do ataque implacável das forças de repressão, só sendo desocupadas quando do selamento do grande acordo nacional. É o que expressa, por exemplo, Joana Salém Vasconcelos ao afirmar que

O transbordamento da luta popular iniciado em 18 de outubro de 2019 foi parcialmente contornado pela classe política a partir de 15 de novembro, quando partidos de todo espectro ideológico assinaram o Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, pactuando o quórum de dois terços como baliza conservadora do itinerário

constituente e ignorando a violação de direitos humanos na repressão aos protestos (VASCONCELOS, 2021, p. 14)

Ao final de todo esse percurso, se o poder da classe dominante se revela como um *poder jurídico* – já que é por meio das categorias jurídicas que ela se torna capaz de submeter a classe trabalhadora, seja na formação histórica das relações de produção capitalista, seja na luta de classes -, é possível constatar que “[...] a política, para o direito, é o funcionamento das instituições constitucionais, o que exclui a classe operária enquanto classe, e a transforma em uma soma de cidadãos” (EDELMAN, 2016, p. 58-59). Por conseguinte, não é aleatório ou decorrência de mera falha de caráter o fato de que tenha sido exatamente isso que o Presidente Gabriel Boric afirmou no discurso em 4 de setembro, após o resultado do “plebiscito de saída”, na tentativa de atenuar e naturalizar a derrota do movimento *Apruebista*: “No Chile as instituições funcionam (...), a democracia chilena sai mais robusta”. No mesmo pronunciamento, reforçou o processo de legalização da classe operária ao condenar sua existência de fato afirmando que “o maximalismo⁵, a violência e a intolerância com quem pensa diferente devem ficar definitivamente de lado” (VASCONCELOS, 2022, *on-line*), ou seja, um autêntico clamor pelo “[...] bom funcionamento das coisas dentro da ordem das coisas” (EDELMAN, 2016, p. 149).

Do exposto até aqui, espero ter conseguido apresentar uma outra possibilidade de compreensão do itinerário *Estallido Social – Convención Nacional* centrada na crítica à forma jurídica e, em especial, no processo de “legalização da classe operária”. Esse novo instrumental de análise, ao se afastar de interpretações subjetivistas ou meramente conjunturais, possibilita formular a hipótese de que talvez o *rechazo* à *Nueva Constitución* seja menos uma decorrência direta da enxurrada de *fake news* e pânico moral, e mais uma contundente reafirmação, por meio da mobilização dessas “armas” pelos Aparelhos Ideológicos de Estado (AIEs), das determinantes do *sujeito de direito*. Nesse sentido,

⁵ O Presidente Gabriel Boric chama de “maximalistas” as correntes e partidos políticos de esquerda com horizontes mais rupturistas que atuaram na Convención Nacional.

considero bastante interessante observar que as três principais linhas de ataque à Nova Constituição (VASCONCELOS, 2022, *online*) centram-se no reforço às determinantes do sujeito de direito. A primeira, relacionada com a apresentação da plurinacionalidade como a “quebra da pátria” e a divisão do Chile em “vários países”, mobiliza a determinante da *liberdade*, incitando o medo de que chilenos e chilenas ficariam impedidos de circular pelo território nacional que, após a Nova Constituição, passaria a ser controlado por outros povos. A segunda linha, organizada em torno das temáticas dos direitos sexuais e reprodutivos e direitos à diversidade sexual previstos no novo texto constitucional, estrutura-se a partir da determinante da igualdade dos sujeitos de direito, fortalecendo sua abstração material. A terceira e última que, em certa medida, é o eixo central de todos os ataques, relaciona-se com a ideia de enfraquecimento do Estado a partir de temas como desmilitarização das polícias, descentralização dos poderes e fomento à participação comunitária (democracia participativa). Nele, por meio do reforço à determinante da propriedade privada, os AIEs mobilizaram afetos de insegurança ao afirmar que a Nova Constituição promoveria a desintegração da unidade nacional, abrindo caminho para o caos e a anarquia.

O resultado desse sólido e coeso esforço de reafirmação das determinantes do sujeito de direito no Chile fortificou o que Edelman denomina de “cordão sanitário” da ideologia jurídica (EDELMAN, 1976, p. 23), força motriz do processo de “legalização da classe operária” que, na experiência chilena, se materializou no itinerário da *Nueva Constitución* e logrou capturar a classe trabalhadora chilena em luta. Considero, entretanto, que essa construção teórica não estaria completa sem uma análise sobre o *rechazo* ao novo texto constitucional a partir da organização atual do mercado de compra e venda da força de trabalho, isto é, do estágio de subsunção hiper-real do trabalho ao capital (ORIONE, 2021), uma vez que tal chave de leitura, segundo minha interpretação, é medida de contenção eficaz para frear o contágio pelas diversas variantes de reformismo, postulando a “existência obscura” das massas, ou seja, o imperativo da radicalidade. É o que me proponho no próximo e último subtópico.

3. O cordão sanitário da ideologia, o arrefecimento da ameaça e a conformação dos conteúdos jurídicos ao estágio da subsunção hiper-real do trabalho ao capital

Joana Salém Vasconcelos (2021, p. 15) afirma que o “[...] neoliberalismo é cada vez mais intolerável para os povos latino-americanos, porém cada vez mais radical nas agendas das classes dominantes”. De fato, no Chile, no que concerne à seara do direito previdenciário, por exemplo, a tragédia social produzida pela implacável aplicação do receituário neoliberal nos últimos 40 anos é estatisticamente comprovada. De acordo com o Prof. Andras Uthoff (2011), que ocupou o cargo de Conselheiro Regional da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a maioria das pessoas aposentadas no Chile recebem valor abaixo do salário-mínimo nacional, sendo que muitas delas estão abaixo da linha de pobreza, fator apontado como uma das razões para que o Chile possua uma alta taxa de suicídios entre pessoas idosas (OLIVEIRA; MACHADO; HEIN, 2019, p. 4).

Por outro lado, a gestão do modelo privado de previdência chileno constitui, hoje, um oligopólio que administra um patrimônio de centenas de milhares de dólares. A maioria das AFPs está sob controle de conglomerados financeiros internacionais, o que causa crescente processo de desnacionalização dos recursos do sistema previdenciário (OLIVEIRA; MACHADO; HEIN, 2019, p. 3). Na crise de 2008, as AFPs chilenas perderam 60% de todas as contribuições feitas desde 1982 (OIT, 2018), estopim para mais uma onda de protestos populares requerendo o retorno ao modelo público por repartição solidária. Em 2017, em plebiscito não-vinculante realizado por distintas organizações da classe trabalhadora chilena, unidos em torno do movimento *No + AFP*, 96,76% dos votantes se posicionaram favoráveis a mudanças no sistema de aposentadorias chileno (OLIVEIRA; MACHADO; HEIN, 2019, p. 3).

Diante desse cenário de terra arrasada, se não fosse todo o desenvolvimento teórico-metodológico realizado no tópico antecedente, devo reconhecer o quanto seria fácil e, em algum sentido, até “lógico” seguir pela trilha teórica de tratar a ideologia desde uma concepção subjetivante que poderia conceituá-la como engodo, véu de ignorância, ocultamento da realidade social, etc.,

afinal, como compreender que a própria classe trabalhadora⁶ tenha rechaçado uma proposta constitucional que lhe entregava o que a “luta por direitos” reivindicava há tantos anos? Em atenção a esse “perigo”, talvez seja prudente ressaltar que, desde a concepção material de ideologia⁷, as fronteiras que uma ideologia traça em sua prática constituem, precisamente, sua função e seu funcionamento, isto é, “[a] ideologia jurídica define-se pelas suas fronteiras, pelos seus ‘tabus’. Cerca-se de um cordão sanitário. Ela teme a poluição do político [...]. O seu receio designa a sua função” (EDELMAN, 1976, p. 23). Com o mesmo cuidado, também já me adiantei em demonstrar que, no *Estallido Social*, a contenção da radicalidade política pelo cordão sanitário da ideologia jurídica deu-se por meio da reafirmação das determinantes do sujeito de direito no processo de “legalização da classe operária”. Como última tarefa, resta formular um constructo teórico que procure evidenciar a interdição das vias reformistas no atual estágio do modo de produção capitalista, valendo-me do caso chileno como exemplo histórico tão trágico quanto pedagógico.

Como ponto de partida, afirmo que a confiança das forças progressistas chilenas de que o caminho da institucionalidade seria viável e possível para as transformações radicais necessárias à sobrevivência da classe trabalhadora parece ter desconsiderado o estágio atual do modo de produção capitalista, definido como a subsunção hiper-real do trabalho ao capital (ORIONE, 2021). Em retrospectiva, vejo que, como resultado do processo de “legalização da classe operária” chilena, os legítimos anseios por bens indispensáveis a uma vida digna de ser vivida foram revestidos pela forma jurídica e expressos sob a *forma* de um projeto

⁶ Joana Salém Vasconcelos (2022, *online*) informa que quanto mais pobres eram as comunas (zonas eleitorais), maior foi o percentual de *rechazo*. Também as regiões de fronteira indígena obtiveram níveis de *rechazo* maiores em comparação à média nacional: Em termos nacionais, o *Apruebo* só obteve maioria em 8 das 346 comunas do país, sendo cinco em Valparaíso e três na Região Metropolitana” (de Santiago).

⁷ “Pretende-se demonstrar que a ideologia, de modo geral, tem menos que ver com a formação das consciências – individuais ou coletivas, pouco importa, já que claramente a questão da consciência coletiva tem se prestado a imiscuir indevidamente o individualismo metodológico na epistemologia dialética – do que com a organização e mediação da sociabilidade, o que, consequentemente, acaba por determinar a formação das consciências” (BATISTA, 2015, p. 92-93).

constituente de soerguimento de um Estado Social na periferia do capitalismo. Ocorre que a imersão em tal processo de interpelação ideológica veda o acesso à totalidade, impedindo que se constate que no atual estágio do capitalismo, a burguesia passa a deter controle absoluto do processo produtivo e, por meio do uso de tecnologias como a inteligência artificial, internet, robótica, nanotecnologia, etc., alcança “[...] um patamar jamais atingido anteriormente de domínio do saber pelo Capital, que invade também de maneira absoluta o cotidiano da classe trabalhadora” (ORIONE, 2021, p. 10).

Tal domínio aparece expresso na retomada do papel originário da circulação capitalista de se postular dominante, na tentativa de esconder totalmente o trabalho na produção. E para viabilizar a máxima extração de mais-valor necessário para assegurar a valorização tanto dos capitais industriais quanto da gigantesca esfera financeira, onde operam os fictícios⁸, o par dialético violência-ideologia se apresenta intensamente contraditório, com ambas as determinantes fortalecidas em suas funções de controle, repressão e reprodução (ORIONE, 2021, p. 9). Esse inédito fortalecimento da ideologia jurídica, acompanhado da escalada nas práticas de violência⁹, organiza, na era da subsunção hiper-real do trabalho ao capital, um mercado *flexível* de compra e venda da força de trabalho, valendo-se da figura do trabalhador empreendedor, síntese máxima do processo de individualização do sujeito de direito.

⁸ “[...] autonomia do setor financeiro nunca pode ser senão uma autonomia relativa. 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, 1996. p. 241).

⁹ Nunca será demasiado para chamar a atenção para a atuação do aparato repressivo de Estado contra a classe trabalhadora chilena durante o *Estallido Social* como exemplo cabal desse novo patamar do “terror de classe organizado”.

A colaboração de classes não deixa de existir, mas a ideia é de que todos e todas se transformem em pequenos capitalistas (como se isso fosse possível!), tornando-se diretamente responsáveis, da maneira mais ativa possível, pela reiteração das práticas reprodutivas do capital. Cada trabalhador passa a ser, ao mesmo tempo, responsável imediato pela violência sobre outros trabalhadores e pela ideologia do mérito (ORIONE, 2021, p. 11).

Por outro lado, no que tange a forma Estado, o estágio da subsunção hiper-real do trabalho ao capital é marcado pela aproximação entre as esferas pública e privada, mediada pelo discurso tecnocrático.

O Estado tem, nesta dimensão, que se aproximar da técnica para se revestir da neutralidade. Com esse esvaziamento discursivo (com efeito nas práticas) do aspecto político, passa a ser isento apenas se for habilitado na dimensão da técnica, e aqui entra a figura do estadista-empresário e do estadista-gestor no lugar do estadista-político (ORIONE, 2021, p. 13).

Nesse sentido, o conteúdo do conceito de neutralidade característico do Estado de Direito, que sustenta sua emergência como terceiro neutro, desinteressado, guardião do bem-comum, passa a estar identificado diretamente com as “metas de mercado”, ou seja, com as necessidades do capital em seu ciclo de acumulação (sobretudo, competitividade e estabilidade econômica) reunidas em torno de primados como a da eficiência econômica, do sanamento das contas públicas, da geração de superávit primário e do cumprimento das metas de inflação. Esse novo conteúdo definidor da atuação do Estado acaba borrando as fronteiras entre direito público e direito privado, uma vez que ambos passam a sustentar, de forma contundente, a defesa da propriedade privada, fato muito bem atestado, por exemplo, pelo mais recente ciclo de “reformas” da legislação trabalhista e previdenciária brasileira.

Pois bem, se incorremos no erro de desconsiderar todos esses movimentos e rearranjos tão profundos da infraestrutura econômica capitalista acabamos refêns de explicações simplificadoras e reducionistas a respeito do *rechaço* à Nova Constituição, como a polêmica em torno da obrigatoriedade ou facultatividade do voto nos plebiscitos ao longo do itinerário constitucional ou a diferença dos valores de financiamento das campanhas do *Apruebo* e *Rechazo*, as quais desembocam, todas, na responsabilização da “indústria das fake news”. A seu turno, a mobilização da categoria da subsunção hiper-real do trabalho ao capital me permite redimensionar as informações sobre as críticas vinculadas à *Convención Nacional*, o que possibilita identificar nas acusações de que o processo constituinte foi “mal feito”, estando maculado por escrachos e anarquia, ou de que o texto por ele produzido é “tecnicamente inviável”, “medidas ideológicas saneadoras” já em curso no sentido de reforçar o cordão sanitário da ideologia jurídica por meio da mobilização do discurso técnico.

Nesse sentido, observo que, enquanto as forças progressistas estavam investindo toda sua energia na pavimentação da via reformista por meio da proposta de uma nova Constituição que substituísse o texto pinochetista, a burguesia e seus aliados seguiam com o ininterrupto trabalho de fechamento de todas as vias de “repactuação”. Por isso, na dimensão política, a construção da acachapante vitória do *rechazo* é também confirmação da vigência do estágio de subsunção hiper-real do trabalho ao capital, evidenciando, pela segunda vez, que a brutalidade da violência mobilizada contra a classe trabalhadora em luta é materialmente sustentada pela força e solidez alcançada pela ideologia jurídica nas suas novas conformações de conteúdo, o que têm assegurado que sequer vitórias jurídicas pontuais sejam desfrutadas, enquanto “alívio”, pelos trabalhadores e trabalhadoras da periferia do capitalismo. O “tripudiar” burguês é manifestado, enfim, na proposta que parece se encaminhar como novo “acordo nacional” após o resultado do “plebiscito de saída”: a previsão de que os trabalhos de redação de um novo texto constitucional sejam acompanhados de perto por um “comitê de *experts*”, o que, sem rodeios, “[...] significa o triunfo do neoliberalismo pela tecnocracia” (VASCONCELOS, 2022, online).

Diante do exposto, o que se constata é que, tão logo o cordão sanitário da ideologia jurídica conseguiu neutralizar a ameaça das massas, ou seja, tão logo a forma jurídica capturou a classe em movimento e a dissolveu numa miríade de contratantes, o capital valeu-se da técnica para extirpar qualquer sombra de conteúdo social, numa clara demonstração de que: se os juristas progressistas esperam um aceno por parte da burguesia expresso *na forma* de direitos sociais que assegurem alguma distribuição de riquezas, é prudente que aguardem sentados. O Chile escancara que toda herança jurídica do *Estallido Social*, com suas 31 mortes oficiais e mais de 12 mil feridos, milhares de prisões, denúncias de tortura e violência sexual por parte das forças repressivas chilenas e 347 pessoas com cegueira parcial ou total em razão de disparos de bala de borracha com chumbo (incluindo jornalistas), será, provavelmente, uma reforma constitucional com “supervisão técnica”. O que mais é necessário para que avancemos politicamente para além das “ilusões jurídicas” e passemos ao terreno da urgência violenta dos sonhos?

Considerações finais

A redação desse capítulo acabou se constituindo em um exercício bastante angustiante, seja em virtude do esgotamento mental que o intenso ano de 2022 tem produzido no contexto brasileiro, seja porque operar as categorias da crítica à forma jurídica para analisar um fato concreto que tanta esperança, seguida por tanta dor e sofrimento, foi capaz de engendrar, será sempre uma tarefa difícil, sobretudo para quem, como eu, é jurista de formação, “profissional da ideologia” forjada para encontrar as “soluções jurídicas” e, assim, garantir a reprodução do modo de produção capitalista – “No jogo do direito, a burguesia será sempre vitoriosa” (EDELMAN, 2016, p. 48).

Sendo assim, se algo me impulsionou madrugadas adentro na tentativa de cumprir com rigor o itinerário proposto, foi a lembrança constante de que “[a] luta de classes não se trava no ar, nem num campo de futebol convencional: está enraizada no modo de produção e, portanto, no modo de exploração de uma sociedade de classes” (ALTHUSSER, 1978, p. 28). Por essa razão, “[a] luta de classes na teoria não é uma simples palavra: é uma realidade,

uma terrível realidade” (ALTHUSSER, 1978, p. 47), para a qual é necessário atentar-se. Se traçamos, como objetivo do trabalho, contribuir para a superação do horizonte reformista e, assim, avançar na teoria revolucionária com a urgência e a responsabilidade que o presente nos clama.

Disputar os sentidos interpretativos do *Rechazo à Nueva Constitución* do Chile a partir das categorias da “legalização da classe operária” (EDELMAN, 2016) e da subsunção hiper-real do trabalho ao capital (ORIONE, 2021) foi a minha tentativa de contribuição no front teórico. Por sua vez, na dimensão da política, a partir do extremo vivenciado no Chile, minha intenção é apontar para o agravamento das contradições no Brasil, sobretudo em virtude dos ciclos de reformas neoliberais de intensidade sem precedentes operadas nos últimos anos, para o qual as respostas meramente institucionais ou arranjos jurídicos se mostram (e tem se mostrado) absolutamente insuficientes. É o mínimo que devo aos trabalhadores e trabalhadoras chilenas que tombaram na luta por uma vida digna de ser vivida.

Bibliografia

ANISTIA INTERNACIONAL. **Ojos sobre Chile:** violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social. Relatório de Investigação, out. 2020. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/es/latest/research/2020/10/eyes-on-chile-police-violence-at-protests/>>. Acesso em 27 out. 2022.

ACNUDH – Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. **Informe sobre la misión a Chile:** 30 de octubre a 22 de noviembre de 2019. Relatório. Dez. 2019. Disponível em <<https://acnudh.org/pt-br/chile-informe-describe-multiples-violaciones-de-derechos-humanos-y-llama-a-reformas/>>. Acesso em 27 out. 2022.

BATISTA, Flávio Roberto. O conceito de ideologia jurídica em Teoria geral do direito e marxismo: uma crítica a partir da perspectiva da materialidade das ideologias”. **Verinotio:** revista on-line de filosofia e ciências humanas, n. 19, Ano X, abr. 2015, *on-line*.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 25 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHILE. Convención Constitucional (2021-2022). **Propuesta Constitución política de la república de Chile**. 2022. Disponível em: <<https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>>. Acesso em 28 out. 2022.

EDELMAN, Bernard. **O direito captado pela fotografia** (elementos para uma teoria marxista do direito). Coimbra: Centelha, 1976.

EDELMAN, Bernard. **A legalização da classe operária**. São Paulo: Boitempo, 2016.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou revolução?**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristina Vieira; HEIN, Aléx Alacrón. **Reformas da Previdência Social no Chile**: lições para o Brasil. Cad. Saúde Pública, n. 35, v. 5, 2019.

ORIONE, Marcus. Crítica imanente aos conceitos fundamentais de direito sindical. In: ORIONE, Marcus; BATISTA, Flávio Roberto (Org.). **Direito Sindical Crítico**. Belo Horizonte, 2021. p. 9-31.

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.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Reversão da privatização de Previdência**: Questões chaves. Dezembro de 2018, *on-line*.

PACHUKANIS, Evgeni. **A teoria geral do direito e o marxismo e ensaios escolhidos (1921-1929)**. São Paulo: Sundermann, 2017.

UTHOFF, Andras. **Reformas al sistema de pensiones chileno**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Swedish International Development Cooperation Agency; 2011. (Serie Financiamiento del Desarrollo, 240).

VASCONCELOS, Joana Salém. Chile: ensaio sobre uma derrota histórica. In: **Revista Rosa**, v .6, n. 1, 26 set. 2022 (on-line)

VASCONCELOS, Joana Salém. A encruzilhada chilena rumo à nova Constituição. In: **Jacobin Brasil**, 28 ago. 2022 (on-line).

VASCONCELOS, Joana Salém. **As ruas foram eleitas, e agora?** Le Monde Diplomatique. Brasil, ano 14, n. 167, p. 14-15, Jun. 2021.

Previdência Social, Reprodução e Luta de Classes: aproximações preliminares a um campo ainda incipiente

Flávio Roberto Batista

O objetivo deste texto é, por meio da proposição do início de um debate acerca das relações entre previdência social, reprodução da classe trabalhadora e luta de classes, trazer as perspectivas teóricas do materialismo histórico-dialético para as reflexões da luta prática do cotidiano. Nesse sentido, serão propostas algumas ideias sobre as transformações enfrentadas pela previdência social no Brasil da segunda metade do século XX até os dias atuais à luz das perspectivas da luta de classes e da reprodução, que são centrais às disposições metodológicas do materialismo histórico-dialético. Entende-se que estas perspectivas são fundamentais para entender a questão da organização da previdência social por meio do estado na forma de um fundo público e das consequências dessa organização para a reprodução da classe trabalhadora e sua colocação no panorama da luta de classes. Trata-se, evidentemente, de um primeiro esforço de aproximação, destinado a propor o início de um debate ainda ausente na literatura jurídica previdenciária, e que se espera que prossiga a partir da semente lançada por este trabalho.

Nesse sentido, este texto coloca-se num esforço, que vem sendo objeto de grande parte da produção recente do autor, de entender o direito na perspectiva da luta de classes. Somente esta perspectiva é capaz de desfazer alguns aparentes consensos que se estabeleceram em torno de questões ligadas à reprodução da classe trabalhadora pela ótica de um liberalismo de inspiração estadunidense que, num ambiente universitário elitizado, muitas vezes é considerado progressista, por vezes até ligado ao espectro político da esquerda. Felizmente, o Brasil se encontra num

momento em que, talvez pela primeira vez na história, esteja se constituindo uma massa de professores oriundos da classe trabalhadora ocupando postos importantes na Universidade pública. Assim, é possível constituir-se um corpo de pensamento comprometido com a classe trabalhadora, produção acadêmica efetivamente orgânica desta classe, e não um pensamento liberal pretensamente progressista sobre questões atinentes à classe trabalhadora. O liberalismo estadunidense pode estar à esquerda do espectro político apenas nos próprios Estados Unidos da América, num contexto em que a direita é representada pelo Partido Republicano hegemônico por Donald Trump, mas no contexto brasileiro ele está longe disso, ao contrário do que em geral pensa essa academia tão elitizada e subserviente ao pensamento anglófono.

Um exemplo, ligado ao tema aqui abordado, bastará para evidenciar do que se trata. Há um historiador brasileiro, formado na tradição liberal estadunidense, em Stanford, chamado José Murilo de Carvalho, que é muito celebrado nos meios universitários e considerado avançado e progressista. Em seu livro *Cidadania no Brasil* lê-se: “*Ao mesmo tempo em que cerceavam os direitos políticos e civis, os governos militares investiam na expansão dos direitos sociais*” (CARVALHO, 2008: 170). Trata-se de singela ilustração do sentido geral da obra, segundo a qual o longo caminho de evolução da cidadania no Brasil se faz com alternância inconciliável de avanços entre direitos civis e direitos sociais. Em outras palavras, os direitos sociais somente avançariam em contextos ditatoriais – era Vargas e ditadura militar. No caso específico da ditadura militar, que interessa no período enfocado neste texto, o fundamento para a afirmativa reside no fato de que a previdência teria sido “universalizada”, bem como teria havido a regulamentação do trabalho doméstico e do trabalho rural (CARVALHO, 2008: 171-173) ¹.

¹ Em alguma medida, essa postura teórica determina certo nível de condescendência com a ditadura militar, que teria empreendido avanços em direitos sociais em troca das supressões de direitos civis, as quais, mesmo elas, ora, não teriam sido assim tão ruins. Não seria exagero identificar até mesmo algum nível de cinismo nesse tipo de formulação: “*A avaliação dos governos militares, sob o ponto de vista da cidadania, tem, assim, que levar em conta a manutenção do direito do voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a*

Como se verá na sequência deste trabalho, a posição de José Murilo de Carvalho representa uma incompreensão muito profunda a respeito do que significa um avanço ou uma expansão dos direitos sociais, e esta incompreensão é motivada justamente pela posição de classe da perspectiva liberal que inspira esse tipo de posicionamento. É urgente e necessário seguir investindo no movimento de desconstrução da hegemonia liberal no contexto da Universidade, inclusive no pensamento que se reivindica progressista ou de esquerda. E isso só pode ser feito por meio da chave teórica da luta de classes.

Pensar as questões jurídicas ligadas ao cotidiano a partir da chave da luta de classes, em geral, tem como consequência necessária o deslocamento da perspectiva para fora da disputa travada no seio do Poder Judiciário. Explica-se.

A luta da classe trabalhadora por uma previdência social pública que garanta sua reprodução em patamares suficientes é uma história de muito mais derrotas do que vitórias. Os últimos capítulos desta história ocorreram com a aprovação da Emenda Constitucional nº 103/19, na qual, embora se tenha impedido a capitalização do regime geral de previdência social – o que pode ser considerado uma vitória por ter impedido um desastre ainda maior –, houve de longe a maior mutilação do sistema de previdência desde sua instituição no formato atual em 1988. A mesma reforma que, em 2016, durante o governo Temer, havia sido barrada pela classe trabalhadora nas ruas com uma greve geral (GASPARINI, 2017), foi imposta como derrota em 2019 pelo governo Bolsonaro, com essa singela redução de danos de ter sido retirada a capitalização prevista em seu projeto original.

Comparando estes episódios mais recentes com outros mais antigos, vislumbram-se as lições da história e percebe-se que há momentos, como em 2016 e em 2019, em que é necessário incidir na luta de classes, e há momentos em que a única tarefa possível consiste em se preparar para os próximos momentos de conflito deflagrado, com formação e trabalho de base, já que a institucionalidade jurídica se provou absolutamente inócua. Em outras palavras, é lógico que, com a aprovação da EC 103/19, não

expansão dos direitos sociais em momento de restrição de direitos civis e políticos” (CARVALHO, 2008: 172-173).

há nada concreto a ser feito imediatamente. Resta estudar e formar a classe trabalhadora no materialismo histórico-dialético, porque pensar que – para manter-se num exemplo passível de comparação histórica – será possível sustentar a inconstitucionalidade da EC 103/19 no Supremo Tribunal Federal é, no mínimo, para ser gentil, uma grande ingenuidade.

A mais dura lição histórica a esse respeito em matéria previdenciária foi aprendida entre os anos de 2003 e 2004. Eleito o primeiro presidente oriundo da classe trabalhadora na história do país, os trabalhadores do serviço público o viram propor e aprovar uma emenda constitucional reformando seu sistema previdenciário, inclusive impondo contribuições sobre os proventos de aposentadoria dos servidores inativos. Confrontado a esta óbvia inconstitucionalidade, o STF, em acórdão relatado por ministro que já havia sido indicado por este presidente operário, decidiu pela constitucionalidade da medida. Depois deste episódio, qualquer esperança no Poder Judiciário é ingênua. Aprovada a EC 103/19, é o momento de organizar a classe trabalhadora, de fazer formação teórica em materialismo histórico-dialético, porque os estudos jurídico-dogmáticos de direito previdenciário só podem nos conduzir a uma discussão judiciária da qual já se conhece o final. Podem-se derramar rios de tinta sustentando a inconstitucionalidade da EC 103/19, mas isso não alterará o compromisso de classe do STF que, afinal, está sustentado no caráter capitalista da forma jurídica enquanto tal.

Há outras instâncias em que se pode cumprir tarefas de luta de classes, contudo. Num recente contexto de eleição presidencial, por exemplo, perdeu-se uma oportunidade de entender o que estava em jogo em termos de organização de regime previdenciário para cobrar compromissos. O compromisso que não foi firmado no momento da campanha não o será após a posse. Se quem estava disputando a eleição não se comprometeu com o retorno às bases de uma previdência pública que cubra a sobrevivência digna da classe trabalhadora, de 2023 em diante a classe trabalhadora seguirá com uma previdência que cobre insuficientemente sua sobrevivência. Nesse contexto, o clima de frente ampla que foi formado nas eleições, especialmente após o primeiro turno, acabou desencorajando a cobrança de compromissos. O resultado, em termos de luta de classes, nunca

demora. Antes mesmo da posse, a chantagem do mercado já alcançou um tom grave diante das mais tímidas sinalizações de avanço em políticas sociais (G1, 2022), demonstrando mais uma vez que apenas uma das classes tem conseguido lutar de forma organizada e eficaz no contexto brasileiro.

Por isso, na leitura das questões de previdência social e na construção de parâmetros para a atuação em torno destas questões, o foco deve ser, sempre, a reprodução da classe trabalhadora e a luta de classes. No fundo, a questão decisiva é a forma como se dá a reprodução da classe trabalhadora.

Nesse sentido, os marcos históricos da previdência social são bastante reveladores. No contexto europeu do final do século XIX, especialmente na Alemanha, em que Bismarck edita suas famosas leis do seguro social, a previdência social em sua forma contemporânea surge no momento em que as famílias deixam de sustentar por seus próprios meios as pessoas idosas e inválidas que não podiam mais trabalhar, as quais passam a ser responsabilidade de um sistema gerido pelo estado (CORREIA; CORREIA, 2010:19). Em outras palavras, traduzindo-se este fenômeno para os termos do debate aqui travado, a previdência social surge em sua forma contemporânea para marcar a passagem da reprodução da classe trabalhadora do âmbito privado para o âmbito público. Mas isso não muda a natureza do fenômeno, que é a reprodução da classe trabalhadora. A compreensão desta questão exige o recurso à teoria marxiana do valor e de alguns de seus desdobramentos por ele não vislumbrados na realidade do século XIX, a partir da entrada do estado na administração dos recursos destinados à reprodução da classe trabalhadora.

Quando Marx, no Livro III d'O Capital, examina o processo de reprodução da vida material, ele identifica que este processo se dá em torno da relação entre duas classes, uma classe que detém os meios de produção e uma classe que trabalha. O processo de exploração se dá entre classes, não entre indivíduos. A classe proprietária dos meios de produção, em troca da mercadoria força de trabalho, transfere para a classe trabalhadora os meios necessários para a sua reprodução. Por sua vez, a classe trabalhadora transfere para a classe proprietária dos meios de produção a mercadoria força de trabalho, cujo consumo produtivo cria o valor

de que a classe proprietária se apropria. No nível de abstração da teoria do valor, tais processos não ocorrem individualmente, mas no processo global de produção capitalista, e é justamente por isso que esta compreensão somente pode ser alcançada no Livro III desta obra, e não no Livro I, em que são lançadas as abstrações fundamentais. A partir da constatação da ocorrência deste processo de exploração entre as classes, dá-se, paralelamente, dentro de cada uma delas, um processo de concorrência pela apropriação individual do quinhão de cada participante em relação a esses montantes de recursos monetários, num caso, e de valor criado, no outro, que são transferidos de uma classe a outra e vice-versa (MARX, 2017: 53).

Logicamente, há uma concorrência intercapitalista (MARX, 2017: 207-234), isto é, as empresas disputando entre si pelo maior lucro, o que é um processo muito bem conhecido. Mas há também uma concorrência interna à classe trabalhadora. Este é, aliás, o fundamento da existência, desde o início da generalização do assalariamento de mão-de-obra que surge concomitantemente à afirmação do modo de produção capitalista, de uma superpopulação relativa que Marx denominou de exército industrial de reserva, e que exerce o controle do nível salarial da classe trabalhadora ao se dispor a aceitar salários mais baixos do que a população empregada quando vê sua própria existência ser ameaçada pelo desemprego, promovendo assim a rotatividade de mão-de-obra no assim chamado mercado de trabalho (MARX, 2013: 704-715). Mas, na contemporaneidade, especialmente no período conhecido como de *transição pós-fordista*, a partir da década de 1970, surgiram novas modalidades de concorrência interna à classe trabalhadora. Pode-se visualizar esse fenômeno, por exemplo, no processo de estimular o “empreendedorismo”, em que cada trabalhador se torna o “empresário de si mesmo” e passa a ser tratado como “capital humano”.

Este processo de estímulo e naturalização crescentes da concorrência interna à classe trabalhadora é muito relevante na perspectiva do capital. Ao fazer internalizar a lógica de concorrência entre os trabalhadores pela apropriação da sua parcela individual do montante de recursos destinado à reprodução de sua classe, a classe proprietária também facilita sua própria posição na disputa que é travada entre as classes pelo montante de

recursos que flutua entre elas na relação de assalariamento, ou seja, o fundo público gerido pelo estado para a administração de determinados aspectos da reprodução da classe trabalhadora. Este fundo, como se sabe, hoje é principalmente destinado para a saúde, para a educação pública, para a previdência social, em suma, para a gestão pública de determinados aspectos da reprodução da classe trabalhadora.

Quando se deixa de administrar tais aspectos da reprodução da classe trabalhadora de forma privada e se passa a administrá-los por meio do estado, por meio de um fundo público, os recursos empregados nesta reprodução não modificam sua natureza. Portanto, embora os valores monetários sejam transferidos dos proprietários dos meios de produção, que estão se apropriando do valor criado pela classe trabalhadora, para um fundo público administrado pelo estado, e não diretamente para os indivíduos integrantes da classe trabalhadora na forma do pagamento de salários, seu destino é o mesmo, qual seja, propiciar a reprodução da classe trabalhadora, seja sua reprodução física direta, isto é, garantir a sobrevivência, recuperação da saúde etc., seja reproduzir a classe trabalhadora na perspectiva geracional, por meio da educação. Mas isso será feito de uma forma centralizada num fundo público organizado por meio do estado.

Nesse contexto, o campo de estudo em que se insere este texto está habituado a tratar da crítica da forma jurídica, mas não se pode jamais esquecer que a crítica da forma jurídica é indissociável da crítica da sua forma derivada, que é a forma estado. Ao lidar com as questões de previdência social, a crítica da forma estado ganha certa proeminência, porque, enquanto continuarem sobrevivendo os regimes públicos de previdência, será a forma estado que operacionalizará esses regimes. Esta característica deste debate tem uma importância peculiar porque, no contexto das pesquisas sobre a crítica da forma jurídica e da forma estado, a questão é pensada à luz da interpretação althusseriana sobre a crítica marxista do estado, que lê a teoria do estado como uma teoria dos aparelhos do estado. Althusser coloca os aparelhos de estado como o lugar e o alvo da luta de classes (ALTHUSSER, 1996: 117). Essa ideia é central porque, se é evidente que o aparelho de estado como alvo da luta de classes está muito focado na questão da possibilidade ou da necessidade

de uma revolução, isto é, da tomada do poder do estado, o aparelho de estado entendido enquanto lugar de uma luta de classes é exatamente o que se desenvolve no que tange ao tema da previdência social.

Nesse ponto, é necessária uma articulação consequente entre as leituras de Althusser sobre a teoria do estado e de Pachukanis sobre a crítica da forma jurídica para que seja possível estabelecer esse elo – que autores como Joachin Hirsch e John Holloway chamaram de teoria da derivação (HOLLOWAY, 2019: 1466) – entre a crítica da forma jurídica e a crítica da forma estado, para que isso fique mais nítido. É Pachukanis que coloca a ideia de que o estado precisa se apresentar, no âmbito da aparência – que não é uma falsidade, mas integra a realidade – como uma esfera neutra e acima das classes, e precisa se colocar dessa maneira especificamente no modo de produção capitalista (PACHUKANIS, 2017: 165-182). A partir dessa leitura, entende-se que só há estado em sentido próprio no modo de produção capitalista. O estado é uma figura historicamente específica do modo de produção capitalista, e que se apresentará como neutro e acima das classes. E é essa aparência de neutralidade e externalidade em relação à luta de classes que, mantendo sempre a proximidade da concretude do que aqui se trata, permitirá a prevalência de leituras que são absolutamente falsas a respeito de origens e destinos das verbas que compõem o fundo pelo qual o estado administra a reprodução da classe trabalhadora por meio da previdência social.

Para ficar em apenas um exemplo, nas últimas décadas vicejaram discussões sobre desoneração de folha de pagamento, as quais ignoraram absolutamente a origem dessas contribuições quando entendidas a partir da perspectiva da luta de classes. Tentando trazer a discussão para o concreto, trata-se de uma ideia que, do ponto de vista da crítica da economia política, é muito banal: o trabalhador pensa o orçamento doméstico a partir do seu salário líquido, já descontando a contribuição previdenciária, enquanto o empregador pensa o balanço da empresa a partir do custo total do salário do empregado, já adicionando a sua parte da contribuição. A soma das contribuições de trabalhador e empregado terão a mesma natureza, independentemente do que disser a lei sobre sua origem. A atribuição de responsabilidades

pelo recolhimento de tal ou qual parcela de contribuição pertence ao conteúdo do direito, que se mostra absolutamente irrelevante quando o objetivo é fazer crítica da forma jurídica. O conteúdo da lei muda, mas o que está em jogo é que a forma jurídica é uma expressão da forma mercadoria. Na troca fundamental da sociedade capitalista, que é a troca de força de trabalho por salário, este representa o valor da mercadoria força de trabalho, a quantidade de trabalho socialmente necessária para reproduzi-la. Como se viu acima, exploração, salário e reprodução da classe trabalhadora são processos que se dão entre classes, não entre indivíduos. E, sendo assim, a intermediação do estado em parte desse processo torna completamente irrelevante o que o conteúdo da lei diz sobre a origem de cada parcela daqueles recursos. Essa percepção – que apesar de estar lidando com fatos materiais do cotidiano atual é integralmente pachukaniana – é importante porque, quando articulada com a compreensão althusseriana sobre estado e luta de classes, leva à compreensão de que o aparelho de estado não é só alvo desta luta, mas também seu lugar, e ainda, à luz d'O Capital, que a reprodução da classe trabalhadora não é um dado biológico, mas também está sujeita à luta de classes, conforme também recuperado por Althusser (1996: 107). Então, para que esteja configurada a reprodução da classe trabalhadora e, portanto, para que essa noção classista de salário esteja configurada, basta que a classe trabalhadora esteja reproduzida no seu próprio corpo ou geracionalmente, isto é, que haja mão de obra disponível para a continuidade do processo de reprodução ampliada do capital, ainda que a reprodução da classe trabalhadora se dê de maneira imperfeita, ou seja, ainda que haja pauperização, precarização ou redução drástica da expectativa de vida, desde que sem comprometimento da reprodução geracional.

Em todos esses cenários, a reprodução está acontecendo e o salário está sendo pago, diretamente ou por meio do estado, valendo-se de políticas sociais, previdenciárias ou assistenciais. Então, entende-se que o fundo está em disputa dentro do estado e avançará sobre ele a classe trabalhadora ou a classe proprietária de acordo com a conjuntura econômica, com a correlação de forças entre as classes, de acordo com uma miríade de fatores que estão dados na materialidade da luta de classes. Num contexto de crise do capital, em que os capitais têm maior dificuldade de se

reproduzir e garantir seus lucros, eles deteriorarão os termos da reprodução da classe trabalhadora tomando o aparelho de estado como lugar da luta de classes, avançando sobre o fundo público por meio de políticas que garantirão a canalização desse fundo para a maximização do lucro empresarial. É essa dinâmica que é necessário aprender a captar. Não se pode perder de vista, entretanto, que há limites envolvidos nesta luta. O avanço da luta da classe trabalhadora sobre o fundo público pode garantir sua reprodução num patamar melhor dentro do contexto de exploração por meio do estado, e nada mais. Assim, não é possível se limitar ao estado enquanto lugar da luta de classes, é preciso avançar para a perspectiva do estado enquanto alvo da luta de classes. As vultosas quantias monetárias envolvidas nos fundos públicos geridos pelo estado praticamente impedem que o estado e o capital pereçam por si mesmos, ainda que no contexto da pior de todas as crises. Há um espaço muito amplo para a classe proprietária fazer do estado o lugar da luta de classes antes que o sistema venha à ruína por si próprio, até porque, durante esse processo, haverá momentos em que o capital não estará em crise, de modo que a acumulação ocorrerá sem o avanço sobre o fundo público, e o fundo público se reconstituirá. Mesmo nos momentos em que não exista o avanço predatório por parte do capital e que haja controle da classe trabalhadora, o mero fato de esse fundo público se colocar numa perspectiva privada, ainda que sob a gestão do estado, garante que ele seja drenado aos poucos numa perspectiva de acumulação por parte do capital.

Assim, por ter uma forma comprometida com o capital, mas que se apresenta enquanto neutra, o fundo gerido pelo estado estará apenas formalmente em disputa entre as classes, de forma limitada à disputa pela qualidade da sobrevivência da classe trabalhadora num contexto de exploração. Obviamente, este fundo público jamais será suficiente para propiciar transição de modo de produção, ao contrário do sustentado por Francisco de Oliveira (1998: 48), justamente em razão de ser o estado uma forma social historicamente específica do modo de produção capitalista, mas a necessidade de que ele mantenha sua aparência de neutralidade e que, portanto, possa ser disputado, determina que os recursos de seu fundo público possam ser geridos de forma a propiciar uma melhor reprodução da classe trabalhadora ou de forma a propiciar

uma reprodução mais deteriorada. Nesse último caso, evidentemente, os recursos não utilizados para a reprodução da classe trabalhadora serão apropriados para potencializar o lucro dos proprietários. Quando se fala, por exemplo, no fenômeno da financeirização da previdência, é exatamente disso que se trata: colocar esse fundo público não a serviço da reprodução da classe trabalhadora, mas a serviço da potencialização do lucro empresarial, devolvendo a reprodução da classe trabalhadora para sua perspectiva privada, como ocorria de forma exclusiva até ao menos a metade do século XIX.

Compreender essa dinâmica entre público e privado, a dinâmica de apropriação desses recursos que entram em disputa a partir de sua transferência que não é feita de forma direta via pagamento de salários, mas que passa por esse fundo público, pela mediação do estado, é muito importante para que se entenda o que a luta de classes ainda pode fazer nessa perspectiva, e para que se entenda algumas movimentações e alguns posicionamentos de classe sempre presentes em discussões de reformas previdenciárias. Para ficar no exemplo mais relevante, para que se entenda a insistência na questão da capitalização previdenciária.

O tema da capitalização previdenciária surge numa diretiva do Banco Mundial acerca do chamado modelo multipolares, que é colocada como recomendação especialmente dirigida para os países periféricos, mas que também é amplamente aplicada na Europa. Por isso, para tratar da capitalização, não se partirá, neste texto, do sempre invocado exemplo chileno, a partir da singela constatação de que não se pode dizer propriamente que este modelo funciona no Chile. Ele existe, mas não funciona, ou funciona muito mal. Será usado, então, o exemplo da Alemanha, porque é lá que a capitalização funciona razoavelmente, em alguma medida. Mesmo lá, entretanto, o modelo não pode ser universalizado, porque a sociedade está sujeita a riscos sociais dos mais distintos, o que torna necessárias diversas camadas de cobertura e atendimento. Não é possível, por exemplo, capitalizar o trabalhador mais pobre, que não tem condição de fazer nenhum tipo de poupança, ou o trabalhador na margem da informalidade, ou, o que é bastante significativo no caso da Alemanha, o trabalhador imigrante. Por isso, é indispensável que o sistema previdenciário contemple uma camada básica, pública, que

garanta um nível mínimo de sobrevivência, independentemente de contribuição ou, como ocorre no sistema de repartição existente no Brasil, com contribuições assimiláveis à natureza tributária. Assim, num modelo multipilares como o alemão, a capitalização surge apenas num segundo nível.

O modelo de capitalização alemão apresenta alguns problemas. O primeiro deles, curiosamente, decorrente de seu relativo sucesso: o montante de recursos acumulado é excessivamente vultoso, de modo que é impossível investi-lo, especialmente sem risco. Não há estrutura institucional de mercado para isso em lugar algum do planeta. Não há sequer país que tenha títulos de dívida pública que suportem esse investimento. Por isso, o rendimento desse fundo só pode ser negativo, já que ele paga instituições financeiras pelo serviço de custódia sem risco, transferindo o risco elevadíssimo para quem aceita remuneração por ele. Os bancos, portanto, prestam um serviço ao estado alemão e precisam cobrar por isso. Não podem, evidentemente, oferecer um pagamento por ficar com esse dinheiro, que eles não teriam para quem emprestar para formar o *spread* com que se remuneram no funcionamento normal do mercado bancário. O resultado é que os recursos “capitalizados” (que na verdade são descapitalizados) não geram rendimentos para pagar benefícios no futuro, sendo deteriorados ao longo do tempo, pela inflação e pelo pagamento do serviço de garantia de risco.

Este primeiro problema leva ao segundo, que é a baixíssima taxa de substituição. Chama-se de taxa de retorno ou taxa de substituição à proporção que o benefício representa em relação à média dos rendimentos da pessoa durante a vida laboral. Em 2018, o sistema previdenciário alemão estava trabalhando em melhorias de gestão para buscar atingir a taxa de substituição de 0,48, ou seja, para que a pessoa recebesse como rendimentos de benefício no futuro 48% da média de seus ganhos salariais ao longo da vida. Esta era a meta, porque o sistema apresentava, naquele momento, taxas de retorno entre 43 e 44%. Esse é o cenário do que pode ser considerado o “bom” funcionamento do sistema e é o que o Banco Mundial recomenda para os países periféricos – aposentadorias inferiores à metade da média dos rendimentos laborais dos trabalhadores. Veja-se que, em termos de luta de classes, isso significa que os recursos drenados do

fundo público pelo capital apenas para viabilizar sua existência, representados pela remuneração por custódia sem risco, constituem um avanço da classe proprietária sobre uma parcela da sobrevivência da classe trabalhadora. No caso da Alemanha, este avanço está, inclusive, quantificado em torno de 56 a 57%, sendo que há uma meta de que ele se reduza para “apenas” 52%. Num quadro ou noutro, o capital abocanha mais da metade da parcela da reprodução da classe trabalhadora gerida pelo estado, ainda que num cenário de “normalidade”, ou seja, sem disputas extraordinárias motivadas por crises.

Como é sempre lembrado, o modelo de capitalização foi adotado de forma mais radicalizada pelo Chile, não no formato multipilares, mas com a capitalização de todo o sistema. O Chile, de certa forma, salvou o Brasil, porque sua experiência foi tão desastrosa que o exemplo negativo impediu que, na década de 1990, o sistema fosse adotado por aqui. Para entender o problema ocorrido no Chile é necessário compreender que, numa analogia um pouco simplória, não se está tratando de uma fotografia, mas de um filme. A defesa do modelo de capitalização usualmente considera o modelo em abstrato, e não pensando que se está lidando com países que têm história. Especificamente no caso brasileiro, na década de 1990, o país vinha de um modelo de capitalização que funcionou incipientemente a partir da década de 1920 e mais intensamente a partir da década de 1930 até a década de 1960, e que foi desmontado exatamente no contexto autoritário do regime militar em 1966. Em 1966, quando da criação do Instituto Nacional de Previdência Social, os Institutos de Aposentadorias e Pensões, entidades previdenciárias setoriais, possuíam um patrimônio capitalizado. Obviamente sua capitalização era diferente, porque no Brasil na década de 1960 não existia um mercado de capitais e um sistema bancário desenvolvido. Os recursos eram investidos em outros tipos de ativos, como imóveis, por exemplo. De todo modo, os IAPs tinham patrimônio investido que foi confiscado pela ditadura militar por ocasião da criação do INPS.

Fica evidente, assim, que a conversão de um modelo de capitalização para um modelo de repartição, como ocorreu no Brasil há pouco mais de cinquenta anos, provoca um excesso de recursos, porque os recursos que estão acumulados deixam de ser

necessários, já que os benefícios passam a ser pagos com os recursos das contribuições que são pagas para o sistema no mesmo período. Pelo ângulo oposto, quando há um modelo de repartição em funcionamento e se busca uma transformação para a capitalização, há uma falta de recursos. Aqui a dinâmica é um pouco mais complexa e sua compreensão exige algumas mediações. O regime capitalizado exige a existência de recursos acumulados em contas individuais, os quais serão utilizados para o pagamento dos benefícios. Como não se está organizando um modelo do zero, já há pessoas aposentadas e em vias de se aposentar, mas estas pessoas contribuíram ao longo de toda a sua vida para um regime de repartição, ou seja, suas contribuições não foram acumuladas e capitalizadas. Para lidar com isso, seria necessário constituir o patrimônio equivalente às contribuições capitalizadas em contas individuais para essas pessoas, o que seria obviamente inviável, ou, como se faz usualmente, o estado arca com o custo de transição representado pela manutenção do regime de repartição em extinção até que seu último participante se aposente e, posteriormente, venha a falecer. Em outras palavras, a transição à capitalização deixa uma conta a ser paga, e que, no caso brasileiro, pior ainda, seria um débito constituído a partir de uma transição anterior a um regime de repartição que implicou um confisco dos recursos que existiam para fazer frente a essa obrigação e que foram gastos em outras finalidades.

O exemplo chileno demonstra que o custo de transição a um regime de capitalização é impossível de ser pago. Há pouco mais de quarenta anos o Chile fez essa reforma e até hoje não se sabe qual é o total do valor com que o estado arcou na transição, porque ainda há muitos pagamentos pendentes. As pessoas vão se aposentando e continuam vivendo, e isso dura por muitas décadas. Evidentemente o montante de recursos diminui ao longo do tempo, mas o total gasto só será conhecido décadas depois. Além disso, há dois fatores que fazem com que o custo de transição se multiplique. Primeiro, o fundo previdenciário capitalizado, exposto aos riscos do mercado financeiro, enfrenta crises e pode até ir à falência. Nesse caso, não é possível deixar a população sem previdência social, de modo que, usualmente, o estado injeta dinheiro para salvar o fundo. Além disso, o fundo apresenta um alto índice de evasão, porque a população não

confia num sistema de previdência que promete uma taxa de substituição que não chega à metade do rendimento. Mesmo no Brasil, em que antes da enorme mutilação empreendida pela EC 103/19 havia um bom sistema previdenciário, com uma boa carteira de benefícios, especialmente para quem tinha rendimentos abaixo do teto, o nível de evasão é muito grande. Mas as pessoas que se evadem do sistema envelhecem, adoecem, e não conseguem mais trabalhar, de modo que o estado aumenta seu custo com a promoção de políticas de assistência social, a exemplo do que ocorre, no Brasil, em que toda pessoa idosa ou com deficiência que não consegue prover seu próprio sustento ou tê-lo provido pela família recebe um salário mínimo mensal.

Pode-se dizer, portanto, que o custo de transição para a capitalização do sistema é pago três vezes. O estado e a classe trabalhadora não ganham absolutamente nada com isso. Ganha quem está se apropriando do fundo público do estado na perspectiva da luta de classes. Todos os recursos que são subtraídos do pagamento de aposentadorias viram lucro financeiro.

Aprofundando o exame de tais ideias, que levam em conta a luta entre as classes que se trava no âmbito interno ao aparelho de estado, é possível perceber que isso traz um déficit de legitimidade democrática muito grande, investindo contra a aparência de neutralidade que sustenta a existência do estado enquanto tal no modo de produção capitalista. O regime previdenciário de repartição vigente no Brasil hoje é cada vez mais financiado – e desde 1988, com a Constituição, observa-se esse movimento crescente – pela própria classe trabalhadora. Todas as reformas empreendidas no texto constitucional, especialmente a inserção do caráter contributivo na previdência com a EC 20/98 e os ajustes que foram feitos no sistema de contribuição, provocaram um aprofundamento muito grande da dependência do orçamento de seguridade social² em relação à massa salarial, chegando mais recentemente a aumentar de 40 para 60%, entre 2005 e 2016, o montante do orçamento de seguridade social que

² O exame dos dados deve ser feito necessariamente em relação ao orçamento de seguridade social, uma vez que, nos termos do texto constitucional, inexistem um orçamento de previdência social que seja destacável da assistência social e da saúde, os outros componentes do sistema de seguridade social.

vem diretamente da massa salarial³. Essa é a tradução numérica do discurso tantas vezes reiterado acerca da existência de um déficit no sistema previdenciário, que provocaria a necessidade de reforma constante, e que pressupõe, em última análise, que é o próprio participante da previdência que deve se responsabilizar pelo pagamento e pela existência do seu próprio sistema previdenciário.

Assim, pela ótica do pagamento de tributos para um fundo público que custeia a previdência, já é o trabalhador que financia a previdência e essa realidade vem se aprofundando. Mas, nos limites do déficit de representatividade do estado, o trabalhador tem algum poder de decisão sobre o que acontece com esse fundo público, ou, menos, pode disputá-lo na perspectiva do aparelho de estado como lugar da luta de classes. O trabalhador pode, no mínimo, periodicamente, nas urnas, escolher o que ele quer que se faça com esses recursos. Antes disso, ele pode cobrar compromissos em torno deste tema dos candidatos. É óbvio que a efetividade desse poder de controle é muito limitada, mas esse direito existe e foi duramente conquistado pela própria classe trabalhadora em 1988, com participação decisiva do movimento operário organizado no que ficou conhecido como *novo sindicalismo*.

De outro lado, a partir do momento em que se capitaliza o sistema previdenciário, ele sai do fundo público e passa para a gestão privada de fundos de previdência geridos pelo sistema bancário. Nesse cenário, a remuneração dos recursos desse fundo, via juros, vem do *spread* bancário, ou seja, do fato de que o banco toma esse dinheiro a uma certa taxa e empresta a uma taxa maior, especialmente por meio de cheque especial, crédito consignado, cartão de crédito, ou seja, para o consumo da própria classe trabalhadora, que, portanto, pagará os juros que constituem o *spread*. Ou seja, são as mesmas pessoas – ou, mais propriamente, a mesma classe – que pagam o tributo e o *spread*. Da perspectiva econômica, o dinheiro vem da mesma fonte, que é o salário do trabalhador. Ocorre que o trabalhador não é acionista do banco

³ Os dados podem ser aferidos na série de publicação da Associação Nacional dos Fiscais da Previdência – ANFIP, disponíveis em <https://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/>.

nem gestor do fundo de previdência. Assim, se ele tem alguma possibilidade de interferir na gestão do fundo público por meio do estado, não há nenhuma possibilidade de fazer o mesmo em relação aos recursos que estão num fundo de previdência capitalizado (ABREU, 2016: 117 e 240). Até porque não há alternativa para o destino destes recursos: eles se tornarão lucro empresarial, em sua essência, alimentado diretamente pelo aumento da pobreza, o que é permitido pela concorrência intraclasse.

Voltando à dinâmica da luta de classes, nos momentos em que uma classe avança é evidente que a outra precisa resistir. Mas a resistência, por si só, tem um caráter conservador. Resiste-se a algo para se defender uma posição atualmente existente, ou seja, manter um determinado estado de coisas. Assim, resistir não basta. Por isso, é necessário propiciar avanço da luta de classes na perspectiva da classe trabalhadora. E este é um desafio muito maior do que se possa imaginar, porque envolve a própria identidade da classe trabalhadora enquanto tal, que inclusive apresenta uma certa fluidez de acordo com o tema que está sendo objeto de cada luta determinada.

A própria previdência social foi muito usada ao longo da história nesse sentido, por meio de uma retórica de privilégio, para colocar dois contingentes da classe trabalhadora um contra o outro (SERAU JR., 2018). No caso do direito do trabalho, isso fica ainda mais evidente. Quando houve o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016 e começou o processo de reformas no governo Temer, há uma razão bastante explícita, ligada à dinâmica da luta de classes, para que tenha sido aprovada imediatamente a reforma trabalhista, ainda em 2017, e não tenha sido aprovada a reforma da previdência: a reforma da previdência foi barrada nas ruas com uma greve geral, como exposto acima. Isso porque a previdência social é um problema que afeta todas as pessoas que pertencem à classe trabalhadora, enquanto a reforma trabalhista divide a classe trabalhadora. Basta, para chegar a esta conclusão, observar duas circunstâncias. Em primeiro lugar, o fato de que praticamente metade do mercado de trabalho brasileiro é informal. A existência ou não da CLT não interfere no cotidiano do trabalhador informal, e fica difícil organizá-los politicamente para defender a permanência da CLT a menos que exista uma

identidade de classe muito bem estabelecida e trabalhada pela base, o que, sabe-se, é uma distante utopia. Em segundo lugar, há uma quantidade bastante expressiva de pessoas, composta de pequenos comerciantes, profissionais liberais, etc., que, nos termos da CLT, atuam como empregadoras, pois, embora trabalhem pessoal e diretamente em suas respectivas atividades, contratam empregados para auxiliá-las. Assim, há um contingente de pessoas que estão caracterizadas como empregadoras para a CLT, ao lado de grandes estruturas empresariais, mas, pensando estruturalmente, deveriam ser identificadas como pertencentes à classe trabalhadora, por viver de seu próprio trabalho e não operar sua atividade mediante a reprodução ampliada que caracteriza o modo de produção capitalista.

O grande desafio a partir daqui é conseguir levar tais formulações que permanecem no nível da produção teórica ao nível da organização política. Em outras palavras, a partir da constatação teórica, correta e incontestável, de que todo aquele que vive do seu próprio trabalho pertence à classe trabalhadora, é necessário desenvolver as estratégias políticas para que o maior número possível das pessoas nesta situação identifique-se enquanto tal e esteja em unidade na luta. Esta tarefa deve ser cumprida a partir da chave da luta de classes, uma luta que tenha ancoragem teórica e que seja instrumentalizada na perspectiva política. Ela passa, evidentemente, por articular reparações de fluxo social. Para trazer concretude por meio de um exemplo, é necessário que se faça o professor universitário branco nascido numa família urbana de classe média conversar com o trabalhador rural negro fustigado por séculos de interdição de acesso à terra pela total ausência de uma política séria de reforma agrária, e fazer ambos se reconhecerem enquanto classe trabalhadora. É necessário fazer com que o trabalhador rural negro não pense que o professor universitário branco é privilegiado, e que o professor universitário branco se preocupe com a situação imediata do trabalhador rural negro, que está passando uma situação de penúria agora, e não pode esperar o fim do modo de produção capitalista.

A luta de classes impõe diferentes tarefas em cada momento histórico e aquele que consegue ler a realidade a partir da chave da reprodução da classe trabalhadora e da luta de

classes não pode furtar a se posicionar de acordo com tais tarefas. Nunca se viu, por exemplo, um marxista pachukaniano que não tenha sido radicalmente contra as reformas trabalhista e da previdência, que não estivesse na linha de frente desse combate, ainda que, conseqüentemente com sua postura teórica, todo aquele que reivindica este lastro teórico saiba que os direitos sociais são funcionais ao modo de produção capitalista. Mesmo assim, a defesa da CLT e do sistema de previdência se impõe, e não basta meramente se posicionar contrariamente, é necessário ir à linha de frente. São perspectivas diferentes na luta de classes. A luta de classes impõe o seu momento. Se a classe proprietária propõe uma reforma que está tramitando, a tarefa é resistir com todos os meios, ainda que, *aparentemente*, exista uma incoerência em relação aos pressupostos teóricos. Daí, entretanto, também a necessidade de não abandonar o desenvolvimento da matriz teórica do materialismo histórico-dialético, mesmo no contexto das tarefas de defesa do sistema jurídico, de estudos dogmáticos acerca de direito do trabalho e de direito previdenciário, como forma de colocar horizonte nessa tarefa de luta de classes, de afirmar de forma explícita que se trata meramente do cumprimento de uma tarefa imediata imposta por uma conjuntura que não pode ser descolada do fato de que mesmo seu cumprimento bem sucedido continuará alimentando o funcionamento do modo de produção capitalista, enquanto o verdadeiro intento da classe trabalhadora deve ser emancipar-se desse modo de produção para evitar um futuro de barbárie.

Para evitar que o futuro reserve à classe trabalhadora apenas a barbárie, é preciso começar a pensar em perspectivas de avanço, em não agir apenas de forma reativa. Num momento histórico em que a revolução não parece estar colocada imediatamente no horizonte e em que parte fundamental da tarefa de organização da classe trabalhadora passa por elevar seu nível de reprodução, é possível começar o avanço na luta de classes lidando de forma propositiva com o contexto previdenciário. É necessário pensar em uma reprogramação total do fluxo de recursos e não só da organização, seja orçamentária ou de distribuição de benefícios, do sistema previdenciário. Previamente a qualquer discussão sobre reforma da previdência, é necessário discutir reforma de política fiscal e monetária. Sem aprofundar o

problema da dívida pública e sem reprogramar a forma de captação de recursos do estado, é impossível fazer até um diagnóstico sobre a viabilidade do pagamento dos benefícios que a previdência previa antes da EC 103/19. Esta medida tão simples e intuitiva jamais foi adotada no Brasil, em que só se discute o orçamento público dividindo suas metades, de modo que a reforma da previdência seja tratada como se fosse uma coisa separada da reforma tributária. Discute-se forma de arrecadação e forma de gasto de maneiras diferentes.

Levar essa discussão teórica para a organização política exige discutir o papel das direções majoritárias da classe trabalhadora. A crise de direção do movimento operário já é discutida desde Trotsky (1978: 21), ou seja, há cerca de nove décadas. A crise de direção está muito ligada ao fato de a classe trabalhadora ser pautada e não pautar. O papel dos intelectuais é chamar atenção para o fato de que é preciso fazer trabalho de base e formação para que essas pessoas possam começar a pautar as questões políticas, para que as lideranças tenham esse tipo de postura ativa. No mais recente contexto eleitoral, perdeu-se a possibilidade de exigir compromissos com a classe trabalhadora para que a gestão do fundo público propiciasse sua reprodução em um nível mais adequado. Desde janeiro de 2023, isso já não é mais possível e as tarefas já são outras.

Bibliografia

ABREU, Dimitri Brandi. **A Previdência Social como Instrumento de Intervenção do Estado Brasileiro na Economia**. Tese (doutorado). São Paulo: USP, 2016.

ALTHUSSER, Louis. Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado: notas para uma investigação. In: ZIZEK, Slavoj (org.). **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, pp. 105-142.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

GASPARINI, Cláudia. Como foi a greve geral contra reformas de Temer em 28/04. **Revista Exame**, 28 de abril de 2017. Disponível em: <https://exame.com/brasil/ao-vivo-a-greve-geral-e-os-protestos-pelo-brasil-nesta-sexta/>. Acesso em 14.11.2022.

G1. **Ibovespa fecha em forte queda, puxada por tombo histórico de 16% nas ações do Bradesco**. 09 de novembro de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/11/09/ibovespa.gh.html>. Acesso em 14.11.2022.

HOLLOWAY, John. O estado e a luta cotidiana. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 10, N. 02, 2019, pp. 1461-1499.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro III. São Paulo: Boitempo, 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor**. Petrópolis: Vozes, 1998.

PACHUKANIS, Evgeni. **A Teoria Geral do Direito e o Marxismo e Ensaios Escolhidos (1921-1929)**. São Paulo: Sundermann, 2017.

SERAU JR., Marco Aurélio. Reformas “para equiparação”: a construção da narrativa do servidor público como “privilegiado”. In: BATISTA, Flávio Roberto; SILVA, Júlia Lenzi (orgs.). **A previdência social dos servidores públicos: direito, política e orçamento**. Curitiba: Kaygangue, 2018.

TROTSKY, Leon. **Programa de transição para a revolução socialista**. 2ª edição. Lisboa: Antídoto, 1978.

Dívida Pública, Direitos Sociais e Forma Jurídica: ensaio de uma crítica materialista

João Victor Marques da Silva

1. Introdução

A hegemonia do neoliberalismo alçou no cenário público um conjunto de terminologias e orientações eivadas de pretensões de neutralidade próprias de um novo mundo que se ergueu para apresentar, como horizonte do apogeu civilizatório, contemporâneas e insuspeitas pactuações da vida em sociedade. Nessa linha, como expressões idiomáticas dessa gramática social emergem o *estado mínimo, globalização, financeirização, liberalização e desregulamentação dos fluxos de capital, austeridade fiscal, privatização de empresas públicas, desregulamentação e/ou reformas das relações capital-trabalho, cortes de despesas públicas, redução de papel do Estado no livre mercado, empreendedorismo*, necessárias, portanto, para adequação das relações Estado - Sociedade, diante dos inconstantes efeitos socioeconômicos das crises vivenciadas nos anos 1970/1980.

Nesse sentido, a predominância do mercado financeiro como gestor da vida em sociedade resulta na reestruturação do Estado, com vistas à recuperação das taxas de lucro, na qual, de um lado, “a dívida pública constituiu uma dimensão significativa na reprodução ampliada do capital, sobretudo na valorização do capital fictício” (LUPATINI, 2012, p. 61). De outro, tornou-se imperativo o recrudescimento dos processos de expropriação/espoliação da classe trabalhadora, seja, no geral, por causa da progressiva desregulamentação das relações capital-trabalho, afastando as discursivas pretensões civilizatórias da era taylorista/fordista no Direito do Trabalho, seja, em específico, pela própria desconstrução da dimensão ideológica dos direitos sociais

no capitalismo dependente brasileiro, erguido como porto seguro por imensa parte da literatura crítica juslaboral.

No contexto brasileiro, essa hegemonia do neoliberalismo produziu severas transformações na estrutura do Estado, notadamente nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que, entre outras, culminou nas privatizações de empresas estatais, na predominância do tripé macroeconômico *câmbio flutuante/meta de inflação/meta fiscal*, no arrojo salarial, no aumento da dívida pública, nas reformas das legislações trabalhista e previdenciária e na redução dos gastos públicos, especialmente com as políticas sociais.

Em razão dessa conjuntura, como apresentar o debate da dívida pública sem recair na dimensão ideológica dos direitos sociais no capitalismo dependente brasileiro? Quais as articulações e mediações necessárias para aproximar dívida pública e direitos sociais, sem se perder nos emaranhados da dimensão ideológica da reprodução social do capital? E por quais razões ambos sinalizam para processos de exploração do trabalho pelo capital, ainda que, no caso dos direitos sociais, estes se apresentem como conquistas civilizatórias? Enfim, os direitos sociais são uma armadilha ideológica da forma jurídica? Qual é então a crítica que se faz à literatura crítica juslaboral?

Dessa forma, o presente ensaio tem por objetivo apresentar uma crítica materialista à dívida pública e aos direitos sociais a partir da compreensão da forma jurídica, de modo a estabelecer as conexões internas que permitam expor a dimensão ideológica da discursividade protetiva. Para tanto, inicialmente, apresenta-se a crítica da forma jurídica, buscando fundamentar as razões da imprescindibilidade do seu recorte teórico-político. Em seguida, delimita-se o debate da dívida pública, articulando a intensificação do processo de expropriação do mais-valor com a restrição dos direitos sociais, numa sociedade de capitalismo dependente, para, então, expor como a reivindicação dos direitos sociais se constitui como armadilha ideológica da forma jurídica. Dessa forma, partindo do materialismo histórico-dialético e de um recorte qualitativo, pretende-se argumentar que a crítica à forma jurídica contribui não somente para evidenciar a articulação intrínseca entre os dois fenômenos, mas, sobretudo, para a superação da sua

dimensão ideológica e dos processos de extração do mais-valor na contemporaneidade.

2. Questões do método: o porquê da forma jurídica

Para a articulação das seções e a devida compreensão pelo leitor das considerações teórico-políticas subjacentes ao presente ensaio, torna-se imprescindível uma sucinta exposição do método do materialismo histórico-dialético, para que se permita contextualizar a crítica da forma jurídica, fundamental para o desenvolvimento das análises postas no decorrer do texto.

Inicialmente, Flávio Roberto Batista (2012, p. 103) busca localizar historicamente o Direito como “parte daquelas abstrações criadas na prática social para permitir a adequada operação das relações de produção dominantes no modo de produção capitalista”, tendo em vista que “a circulação de mercadorias cria aquelas abstrações mais fundamentais para o funcionamento social, ligadas ao próprio núcleo da organização das relações de produção, como as noções mesmas de *mercadoria* e *troca*, e todas aquelas que as circundam, como *valor de troca*”. No seu entender, as abstrações político-jurídicas têm por finalidade cristalizar as relações de produção compostas das abstrações surgidas na prática social da produção e da circulação, o que permitiria a observância da normalidade comportamental dessa prática, por meios coercitivos, expressas em abstrações referentes ao Estado e ao aparelho repressor e às que concernem ao sistema jurídico e judiciário.

Tal concepção é tributária do edifício teórico-político da crítica da economia política de Karl Marx, que engendrou o desnudamento das conexões internas e das diversas mediações necessárias à compreensão do modo de produção capitalista. Nessa linha, ao captar a formação social capitalista como formação social histórica, condicionada por relações de produção específicas, traçou a estrutura e a dinâmica da sociedade burguesa, apontando os seus fundamentos, condicionamentos e limites, com vistas a promover a superação desse modo de sociabilidade. Assim, articulando a concepção de que a sociedade burguesa é uma totalidade concreta, contraditória e mediada por múltiplas determinações, o pensamento marxiano estabelece a sua

perspectiva teórico-crítica fundamental (MARQUES DA SILVA, 2021, p. 06), expressa no materialismo histórico-dialético.¹

Marx (2011) observa, quanto ao seu método, que o concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade, razão pela qual, no seu entender, o concreto aparece no pensamento como processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida. Para o autor, o método de ascender do abstrato ao concreto é somente o modo do pensamento de apropriar-se do concreto, de reproduzi-lo como um concreto mental, mas de forma alguma é o processo de gênese do próprio concreto.

Nesse sentido, para o autor, a “produção de ideias, de representações, da consciência, está, em princípio, imediatamente entrelaçada com a atividade material e com o intercâmbio material dos homens, com a linguagem da vida real”, contudo como “homens reais, ativos, tal como são condicionados por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas e pelo intercâmbio que a ele corresponde, até chegar às suas formações mais desenvolvidas”. Em suma, a consciência não pode jamais ser outra coisa do que o ser consciente, porque o ser dos homens é o seu processo de vida real” (MARX, 2007, p. 93-94).

Não é por outro caminho que Flávio Roberto Batista (2012, p. 76) consigna que quatro níveis diversos de diferenciação entre o positivismo e a dialética: a) a produção e a reprodução da vida material; b) as abstrações formuladas pelo sujeito social nesse processo; c) a apreensão das abstrações pelos cérebros para o seu desenvolvimento e reprodução do concreto como concreto

¹ Para Karl Marx (2008), na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade. Para o autor, essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. Assim, no seu entender, a totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. Nesse sentido, o modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual, não sendo a consciência dos homens que determina o seu ser, mas sim o ser social é que determina sua consciência.

pensado; d) a exposição desse concreto pensado como teoria científica.

Diante desse edifício teórico-político de Marx, o trabalho é compreendido como mediação entre o homem e a natureza no contexto da produção e reprodução da vida material, por meio de uma prévia mediação, razão pela qual é o fundamento da *práxis* social humana.² Nessa linha, Marcus Orione Gonçalves Correia (2022, p. 39) observa que, para entender a importância do Direito para o próprio modo de produção capitalista, é fundamental perceber como ocorre a produção diária da subsistência material e espiritual e o modo histórico como isso se processa. Em razão disso, emerge o processo do trabalho como “aquele em que se dá a transformação de um objeto em produto pela intervenção do homem na natureza, com a utilização de determinados instrumentos laborais”, o que se faz denotar que “o trabalho é um processo, determinado historicamente, de intervenção do ser humano na natureza”, enquanto que a força de trabalho é “a energia humana (física, intelectual, emocional) despendida pelo ser humano para que se realize a produção”. Do processo do trabalho, na sociedade capitalista, resulta a mercadoria, com o seu valor de uso e o seu valor de troca.

Assim, na trilha do referido autor, o leitor arguto pode se indagar o porquê desse intróito, senão para evidenciar que é a venda da força de trabalho o elemento específico de caracterização do capitalismo, que o capital reproduz na sua dinâmica, dando-lhe a sua peculiaridade histórica. Nessa linha de pensamento, “[d]estituído de todos os meios de produção, o trabalhador, que é o produtor direto da mercadoria, não tem nenhuma alternativa para sobreviver a não ser vender a sua força de trabalho em troca do salário” (CORREIA, 2022, p. 42), sendo a compra e venda força de trabalho no capitalismo, especificidade do modo de produção

² Para Marcus Orione Gonçalves Correia (2022, p. 16), o “materialismo histórico-dialético parte das determinações históricas do ato de produzir as condições materiais da vida cotidiana, para, daí, buscar a compreensão do que há de essencial em cada um dos modos de produção, distinguindo-o dos demais. Partir da produção significa contar a história da humanidade tomando em consideração, de maneira central, o modo pelo qual os homens, em toda a sua diversidade, se relacionam entre si, em especial nas suas relações de apropriação da riqueza básica e da riqueza excedente.

capitalista, base da compreensão da forma jurídica (CORREIA, 2022, p. 41).

Para o autor, essa especificidade ocorre no processo histórico de passagem do trabalho concreto para o trabalho abstrato³, pois é precisamente a exata indispensabilidade da teoria do valor na compreensão do materialismo histórico-dialético que permitiu o salto qualitativo de Pachukanis, pois “mais do que transportar o método proposto por Marx, deslocando o exercício feito por esse para a mercadoria para o âmbito da análise do sujeito de direito, defendemos que Pachukanis completou a teoria marxiana do valor” (CORREIA, 2022, p. 54). Assim, afirma que “ao aprofundar o percurso com a análise da relação aparência/essência entre mercadoria e sujeito de direito, fincando a sua análise neste último, Pachukanis fornece à teoria marxista do valor aquilo que a ela faltava” (CORREIA, 2022, p. 55).

Marcus Oriane Gonçalves Correia (2022, p. 59) observa que o deslocamento analítico de Pachukanis, por meio da postulação do sujeito de direito como núcleo de investigação, permitiu revelar “dado fundamental à percepção da própria essência da relação típica do capitalismo: o seu dado contratualista, em que se sobreleva o estudo da igualdade e da liberdade, com destaque para a figura do sujeito de direito”. Dessa forma, para o autor, “é a partir da universalização desse contrato específico de compra e venda da força de trabalho que se entenderá a especificidade da forma social de produção que o informa”, associando-se a tal “a relação essência/aparência entre as categorias da liberdade, igualdade e propriedade, que passa a reger a vida de todos e de todas e que se reproduz no nosso cotidiano, remetendo à perpetuação da lógica de acumulação tipicamente capitalista” (CORREIA, 2022, p. 62).

Não por acaso é a observação de Flávio Roberto Batista (2012, p. 120), no sentido de que é somente no modo de produção

³ Para Marx (2007), trabalho concreto, que cria valor de uso, cuja finalidade é atender as necessidades sociais indispensáveis à produção e reprodução humana, satisfazendo as necessidades físicas e espirituais do ser humano, tendo, portanto, natureza qualitativa, enquanto que o trabalho abstrato, puro e simplesmente de conteúdo quantitativo, tem por principal finalidade a criação de mais-valor, a valorização do valor e a reprodução e autovalorização do capital.

capitalista que a forma jurídica está diretamente imbricada na exploração da mão-de-obra, na qual “a extração do trabalho alheio é operacionalizada por meio de categorias ligadas à forma jurídica”, pois “o modo de produção capitalista organiza a reprodução da vida material em torno de categorias jurídicas constituídas a partir da troca mercantil”.

Pachukanis⁴ (2017) é categórico em afirmar que, em sua aparente universalidade, as categorias jurídicas exprimem um determinado aspecto da existência de um determinado sujeito histórico: a produção mercantil da sociedade burguesa. Dessa forma, no seu entender, pode-se captar o direito não como um atributo da sociedade humana abstrata, mas como uma categoria histórica que corresponde a um regime social determinado, edificado sobre a oposição de interesses privados. Para o autor, como toda relação jurídica é uma relação entre sujeitos, o trabalhador assalariado surge no mercado como livre vendedor da sua força de trabalho e, por esta razão, a relação de exploração capitalista se realiza sob a forma jurídica do contrato. Assim, o vínculo social, enraizado na produção, apresenta-se simultaneamente sob duas formas absurdas: por um lado, como valor de mercadoria e, por outro, como capacidade do homem de ser sujeito de direito.

Nessa esteira, Marcus Orione Gonçalves Correia (2022, p. 77) observa que, como o modo de produção capitalista estrutura o trabalho assalariado como um contrato inaugural indispensável à concretização da vida diária e da reprodução da lógica de acumulação do capital, “[c]omprador e vendedor da força de trabalho, no entanto, terão que aparentar serem livres”, na qual a igualdade dos sujeitos contratantes naquele é um desdobramento da sua própria liberdade/propriedade. Assim, para o autor, a

⁴ Aqui o caro leitor já deve ter percebido que o jurista soviético tem uma certa “posição lateral” no decorrer desta seção do ensaio, apesar dos *insights* de seu arcabouço teórico-político, o que se constitui, para os fins deste texto, uma escolha desse escrevinhador. Justifica-se tal escolha, pois, de um lado, se pressupõe no texto um conhecimento prévio da forma jurídica pachukaniana e, de outro, se busca localizar, na posterior ciência jurídica materialista histórico-dialética, os desdobramentos da crítica da forma jurídica na contemporaneidade. Assim, a atualidade do seu pensamento é rediviva permanentemente.

“propriedade privada é, portanto, o elemento transicional do qual partem os demais”.

Ainda, além do que o referido autor denomina de aspectos gerais da forma jurídica (subjetividade jurídica e *igualdade/propriedade/liberdade*), delimita os seus aspectos específicos: a) o *fetichismo jurídico*, no qual as relações entre as pessoas *parecem* ser mais relevantes, contudo somente na aparência, pois a mercadoria, em especial a força de trabalho, continua existente e a ser a verdadeira determinante da relação estabelecida; b) o *feitiço do tempo*, que se encontra como manifestação da abstração do trabalho, intimamente ligada à figura da universalização do sujeito de direito, o que permite o controle as dimensões espaciais e temporais da vida como um todo; c) o *direito objetivo/direito subjetivo como lógica de conciliação de classes*, no qual há um direcionamento do processo histórico para dentro dos limites da dinâmica reprodutora do capital, sendo a luta de classes contida pela ideologia jurídica; d) o *caráter flexível da forma jurídica no interior do próprio modo de produção*, que se expressa pela sua adaptabilidade às novas determinações do capitalismo no curso da história, para fazer suportar a ideia de que uma renovação nas condições materiais necessárias para que a igualdade opere e, com ela, a liberdade. Nesse último aspecto, vale a seguinte passagem:

Mudadas as expressões de exploração pelo capitalismo, na busca da intensificação da obtenção de mais-valor, faz-se indispensável uma carga específica de ideologia para que o contrato seja suportado por todos, ainda que com as cláusulas alteradas. Mantido o cerne contratual de venda da força de trabalho, há apenas o redimensionamento dos tópicos da igualdade e liberdade às novas determinações históricas. (...) **Ao se recomodar a ideologia jurídica, automaticamente o sujeito de direito, pela relação dialética estabelecida entre ambos, estará reajustado para a nova etapa que vive o modo de produção capitalista** (CORREIA, 2022, p. 115, grifos nossos).

Por fim, a forma jurídica permite extrair o sujeito de direito, contudo, na trilha do pensamento de Marcus Orione

Gonçalves Correia (2022), é imprescindível compreender a noção de ideologia jurídica, uma vez que, para a apreensão das noções de igualdade/liberdade/propriedade pelo sujeito de direito, é indissociável uma dimensão ideológica que as confirme e replique.

Em que pese haver uma polissemia conceitual envolta no uso do termo ideologia⁵, adotaremos os contornos da ideologia jurídica de Bernard Edelman. Inicialmente, Marcus Oriane Gonçalves Correia (2022, p. 141) afirma que a grande contribuição do autor francês foi no sentido de que “ideologia jurídica (ou contratual) era a da classe dominante por excelência, aquela que nos interpela como sujeitos”, sendo que “a partir da noção de prática de reprodução da venda da força de trabalho, potencializa a contribuição althusseriana analisando de maneira bem mais detalhada essa mesma ideologia jurídica (ou contratual)”.

Nesse sentido, Bernard Edelman (1976, p. 16-17) pondera que é justamente aquele terreno no qual o Direito circunscreve e as fronteiras que ele se esforça por traçar se constituem com as verdadeiras fronteiras da sua ideologia, o que implica dizer que o Direito tem o paradoxo de sancionar, coativamente, a própria ideologia. Em razão disso, para o autor, ele apresenta uma dupla função necessária, de um lado, tornando eficaz as relações de produção, e, de outro, refletir concretamente e sancionar as ideias que os homens fazem de suas relações sociais. Assim, no seu entender, o seu ato de nascimento é “postular que o homem é naturalmente um sujeito de direito, isto é, um proprietário em potência, visto que é de sua essência apropriar-se da natureza” (EDELMAN, 1976, p. 25).

Para o autor, os indivíduos são interpelados como sujeitos pelo Direito, sendo tal interpelação constitutiva do seu próprio ser jurídico, no sentido de que lhe confere um poder concreto, que lhes permite uma prática concreta. Nessa linha, como consequência, haverá uma produção jurídica do real no e para o Direito (EDELMAN, 1976, p. 34-42).⁶ Assim, compreende que, sob

⁵ Para se ter a noção da polissemia da terminologia ideologia, ver: KONDER, Leandro. **A Questão da Ideologia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

⁶ Bernard Edelman (1976, p. 42-43), destaca que “/s/e pois, de um lado, toda a produção jurídica é produção de um sujeito cuja essência é a propriedade e cuja actividade só pode ser a de um proprietário privado f1), de outro lado, a actividade específica do cineasta ou do fotógrafo exerce-se sobre um real já

o manto do sujeito de direito, “a produção jurídica da liberdade é a produção de si-próprio como escravo”, pois “o sujeito de direito aliena-se na sua própria liberdade” (*Idem*, p. 99), razão pela qual o sujeito de direito realiza a interpelação ideológica do Direito na sua própria forma de sujeito de direito.⁷

Pergunta-se ao leitor: o que significa exatamente isso? Essa noção de ideologia jurídica traz a ideia de que somos interpelados (*constrangidos*) constantemente “como se fôssemos livres e iguais, sem distinções para, meritocraticamente, ascendermos a postos no capitalismo e alcançarmos a propriedade”. Assim, “[h]á uma ilusão de que todos e todas, por seu mérito, serão alçados a um papel mais importante, a partir da venda da nossa força de trabalho -mercadoria da qual dispomos e que é a única que produz o mais-valor” (CORREIA, 2022, p. 142). Nessa linha, para o autor, “o direito subjetivo aparece como dado inerente ao ser humano em sua vontade de se apoderar, naturalmente, das coisas. A interpelação do indivíduo é feita como sujeito de direito, a partir de um poder que lhe é concedido pelo direito objetivo” (CORREIA, 2022, p. 145).

Dessa forma, para Marcus Orione Gonçalves Correia (2022, p. 147), “direito passa a tomar a circulação como um dado natural, ou seja, naturalmente a produção escorre pela sociedade civil como se brotasse de si mesma, sem qualquer local de origem”. Nessa linha, seria na sociedade civil “que o jurídico passa a ser importante dado, no seu funcionamento, como maneira de

investido pela propriedade comum privada (domínio público). O direito deve assim levar a cabo este «golpe de força» de criar uma categoria que permita a apropriação do que já está apropriado”. É aqui que o autor desenvolve o conceito de *sobre-apropriação do real*.

⁷ Bernard Edelman (1976, p. 106) assevera: “(...) é a pretensão última de toda a ideologia: sustentar um discurso antropológico, isto é, manter o discurso do homem eterno enquanto indivíduo. É, por outras palavras, confessar a pretensão de que o processo da história nada mais é do que o seu próprio processo, e que a história é a história acabada e encerrada da propriedade privada. É neste lugar privilegiado da «autoprodução histórica» da Forma Sujeito que a ideologia jurídica assume a sua última função. Posso retomar aqui o que tinha já enunciado no acto de nascimento da ideologia jurídica: a essência - e acréscimo aqui «histórica» - do homem é ser proprietário privado da sua história, e esta «essência» redobra-se: a História é a propriedade privada dos sujeitos de direito.

promover a reprodução do contrato de compra e venda da força de trabalho”, enquanto que “a generalização da forma jurídica se realiza no dia a dia, na reprodução diária da lógica do capital, da maneira especular com que somos todos interpelados e nos reconhecemos nesta interpelação pelos atos dos demais membros da ‘sociedade civil’”.

Conclui afirmando que “sujeito de direito como ‘forma privilegiada’ da interpelação do indivíduo, reforçando a sua lógica na reprodução do capital”, o que explicaria, no seu entender, “a importância da circulação no processo de reprodução da lógica do capital de venda da propriedade força de trabalho por sujeitos livres e iguais. A produção ganha uma dimensão definitiva no processo de circulação” (CORREIA, 2022, p. 148).

Por fim, é significativa a assertiva de Flávio Roberto Batista (2012, p. 136), no sentido de que “quaisquer conteúdos somente podem ser juridicizados mediante sua incorporação pela forma jurídica, e a forma jurídica, inelutavelmente atrelada à circulação mercantil, aburguesará todos esses conteúdos eventualmente juridicizados ao submetê-los à forma do sujeito”. No seu entender, a consequência desse aburguesamento inerente à juridicização é que a ordem jurídica subscreve a esfera política externamente às relações privadas de troca, entre as quais o contrato de trabalho, limitando o conteúdo das reivindicações, restringindo-as a questões diretamente vinculadas às condições de trabalho.

Nesse sentido, o recorte teórico-político da forma jurídica, que no presente ensaio se faz uso, não é arbitrária ou destituída de sentido, senão como um modo de compreender as especificidades do modo de reprodução social do capital, inclusive na contemporaneidade. E o porquê dessa indispensabilidade? Ora, as formas de expressão do modo de vida burguês na contemporaneidade somente se sustentam na e pela subjetividade jurídica, que se lastreia pelo tripé *igualdade/propriedade/liberdade*, mediadas todas e quaisquer transações por meio de um relação contratual, da qual se pode, inclusive, reivindicar posições de proteção de direitos e garantias, bem como nas mediações ideológicas⁸ que lhe são inerentes. ⁹ Ao longo do presente ensaio,

⁸ Não é por outro motivo que, para a renovação das condições materiais necessárias para o funcionamento da reprodução social do capital, emerge

tentaremos refinar essa argumentação, no sentido de explicitar como a dívida pública e os direitos sociais, necessariamente, ganham escopo pela lógica da forma jurídica, desnudando a sua funcionalidade na reprodução social do capital.

3. Dívida pública e valorização do valor: compreendendo as conexões internas

Maria Lucia Fattorelli (2022) sinaliza para a centralidade da dívida pública no Brasil, tendo em vista a absorção de cerca de metade do orçamento federal executado em 2021 e a sua ampliação nos orçamentos estaduais e municipais, o seu uso como justificativa para contínuas contrarreformas (previdenciária e administrativa) e privatizações e como parâmetro para medidas de ajuste fiscal (Emendas Constitucionais 95/2016 e 109/2021). No seu entender, tal processo de endividamento público tem sido norteado por um conjunto de mecanismos financeiros cada vez mais sofisticados e levianos, como mecanismo de transferência de dinheiro público para bancos e grandes rentistas, que geram dívida pública sem contrapartida social. No mesmo sentido, Sara Campos (2020, p. 246) afirma que, controlada pelos interesses financeiros, a política estatal se vincula a princípios de racionalidade econômica ajustados ao mercado, nos quais parte das receitas do Estado são direcionadas para honrar o pagamento da dívida contraída com as instituições financeiras. Ainda, nesse contexto, Tatiana Brettas (2012, p. 115) afirma que a crise financeira mundial é assumida pelos Estados por meio da dívida pública, sendo paga pela classe trabalhadora, em virtude da imposição de um ajuste fiscal que restringe direitos, contribui para o aumento do desemprego e precariza as condições de vida de grandes parcelas da população.

necessariamente uma nova gramática social como expressão da ideologia jurídica, a exemplo, no neoliberalismo, da reestruturação produtiva, das formas precárias de contratação da força de trabalho, da flexibilização e desregulamentação das normas do Direito do Trabalho e da terceirização.

⁹ Pachukanis (2017, p. 137) aponta que “[t]oda relação jurídica é uma relação entre sujeitos. O sujeito é o átomo da teoria jurídica, o elemento mais simples, que não pode ser decomposto. É dele que começaremos nossa análise”.

Diante desse cenário, é imprescindível compreender os contornos do debate da dívida pública, apresentando as conexões internas que permitem elucidar o seu papel no processo de reprodução social do capital. Mas antes é necessário, já de imediato, asseverar que o “capital é antes de tudo uma relação social”, sendo o “produto de uma determinada formação social e econômica”, proveniente de um “específico desenvolvimento das forças produtivas, bem como das relações que se estabelecem entre os homens no processo produtivo que lhe é característico” (MARQUES; NAKATANI, 2009, p. 09).

Assim, Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani (2009, p. 17-31) observam que a transformação das pessoas em trabalhadores assalariados, com a conversão da força de trabalho em uma mercadoria especial, capaz de produzir um excedente passível de ser apropriado pelo capitalista, foi o fator fundamental para a constituição do capital. Nesse sentido, afirmam que, após a análise de como o dinheiro se transforma em capital e dos modos possíveis de aumento da mais-valia, Marx passa a tratar das formas específicas assumidas pelo capital (formas autônomas do capital). Das interconexões do capital industrial/capital comercial/capital portador de juros, permite-se compreender as formas assumidas pelo capital fictício.¹⁰

Nessa linha, Márcio Lupatini (2012) afirma que o capital portador de juros e o capital fictício estão no centro das relações econômicas e sociais no período contemporâneo, sendo a dívida pública um dos principais componentes nesse processo de reprodução do capital. Mas, para a devida compreensão dessas conceituações pelo leitor, o que seriam exatamente capital portador de juros e capital fictício?

Para elucidar tal questão, Reinaldo A. Carcanholo (2013b, p. 140) afirma que, no capitalismo, os diferentes agentes econômicos (famílias, indivíduos, empresas e Estado) são detentores de

¹⁰ Marques e Nakatani (2009, p. 31) afirmam que, com as três formas de capital fictício (capital bancário, a dívida pública e o capital acionário), acrescido do atual mercado de derivativos, teremos quase todo o capital fictício que impulsiona a acumulação do capital e forma o conjunto de capitais que comandam o processo de acumulação em geral e as formas particulares de gestão das unidades individuais de capitais, nesta fase do capitalismo financeirizado.

patrimônio, patrimônio este que pode ser medido em valor e cuja expressão no mercado aparece com certa magnitude monetária. Para o autor, tal riqueza patrimonial está constituída de ativos reais (imóveis, automóveis e outros bens), títulos (ações, debêntures), dinheiro (títulos e depósitos bancários) e rendimentos anuais (medidos em valor e expressos em dinheiro). Nessa linha, observa-se que, numa sociedade capitalista avançada, a riqueza patrimonial social é superior ao montante em valor do estoque da riqueza real capitalista existente, pois há um deslocamento da materialidade (riqueza sem substância), em virtude do fenômeno que ocorre circunstancialmente de valorização especulativa de bens raízes. Daí se extrai que a valorização especulativa desse patrimônio “constitui riqueza fictícia e, nesse caso, constitui capital fictício, pois se trata de um valor existente dentro do processo de valorização, no interior da circulação que determina a existência do capital” (CARCANHOLO, 2013b, p. 144).

No seu entender, o sistema de crédito existente em qualquer sociedade capitalista possuiria a curiosa capacidade de produzir outra forma de riqueza fictícia, de capital fictício, a partir da ideia de que a existência do crédito e do pagamento dos juros, quando prática generalizada na sociedade, produziria uma ilusão nos agentes econômicos, consistente em fazer crer que qualquer rendimento regular recebido por determinada pessoa tem como origem a existência de um capital. Para o autor, esse capital ilusório somente tem importância para a lógica da sociedade capitalista quando se converte em capital fictício. Em suas palavras:

E, para essa conversão, simplesmente é necessário que a receita regular, origem da ilusão, seja representada por um título (documento que a acredite) e que esse título possa ser negociado no mercado, isto é, possa ser vendido a terceiros. Esse simples fato, que não é tão simples assim, produz uma transformação significativa, e esse capital fictício, forma adicional de existência de riqueza fictícia/real, passa a ter importância na sociedade capitalista. (...) Aquele título que acredita o direito de apropriação de um rendimento regular, título que pode ser vendido a terceiros, aparece para seu

proprietário como um verdadeiro capital, como capital real. E de fato o é. E aceito como real no mercado, no dia a dia das transações comerciais. Trata-se de riqueza mercantil, mas de riqueza fictícia, fictícia/real. Por detrás dele não há substância real, não há riqueza previamente produzida; não há valor, não há excedente substantivo previamente produzido e que a ele corresponda. Assim, do ponto de vista global e não dos agentes econômicos que operam no dia a dia, corresponde à riqueza fictícia. Aparece somado ao patrimônio dos agentes, mas não constitui riqueza real para o conjunto da economia (CARCANHOLO, 2013b, p. 145-146).¹¹

Assim, para Reinaldo A. Carcanholo (2013b, p. 147), “o capital fictício constitui justamente aquela parte da riqueza nominal ou patrimonial, não constituída diretamente por bens reais, que se comporta como capital”, tendo como finalidade “a valorização, seja como resultado da especulação, seja meramente como capital rentista remunerado exclusivamente pelos juros” (CARCANHOLO, 2013b, p.147).¹²

Leda Paulani (2009) observa que “Marx chama de capital fictício tudo aquilo que não é, nunca foi, nem será capital, mas que funciona como tal”, tratando-se, em geral, de títulos de propriedade sobre direitos, direitos de valorização futura no caso das ações, de renda de juros a partir de valorização futura (títulos de dívida privados) e de recursos oriundos de tributação futura (títulos públicos). A autora já esclarece, de imediato, que a valorização dessa riqueza fictícia depende da efetivação de processos de valorização produtiva e extração de mais-valia,

¹¹ Reinaldo A. Carcanholo (2013b, p. 146) faz uma devida observação: “Há, no entanto, um aspecto adicional a ser ressaltado sobre a perspectiva da totalidade. E certo que o capital que consideramos é fictício por não corresponder à riqueza real produzida, no entanto ele tem existência como sujeito capaz de apropriar-se de excedente mercantil, de mais-valia. Assim, desse ângulo, podemos dizer que ele também é real. (...) Assim, e em resumo, mesmo do ponto de vista global, ele é fictício e real ao mesmo tempo. Real por possuir verdadeiramente uma das determinações do verdadeiro capital”.

¹² Nesse sentido, o capital fictício aparece representado na forma de títulos jurídicos de propriedade que asseguram direitos a rendimentos futuros, a exemplo dos títulos da dívida pública, as hipotecas e as ações.

contudo observa que alguns elementos permitem relativizar as inerentes restrições e limitações impostas pela acumulação produtiva, na qual a riqueza fictícia cria valorização fictícia: a) ativos comercializáveis em bolsas ou em mercados secundários de títulos, na qual a valorização dependeria do puro jogo da circulação, descolando-se de qualquer pressuposto da acumulação produtiva; b) a fonte dos juros não precisa necessariamente ser o lucro, podendo estar nos salários ou nos recursos extraídos pelo Estado; c) caráter prolífico do próprio capital fictício, de que dá prova a “produção de direitos” e de “valorização”, que os ativos derivativos possibilitam.

Ao analisar o movimento real do capital portador de juros, Karl Marx (2017) sinaliza que, com base na produção capitalista, o dinheiro (expressão autônoma de uma soma de valor) pode ser convertido em capital e, mediante essa conversão, deixa de ser um valor dado para se transformar num valor que valoriza a si mesmo, incrementando a si mesmo. Nesse sentido, para o autor, “[e]le produz lucro, isto é, permite ao capitalista extrair dos trabalhadores determinada quantidade de trabalho não pago, de mais-produto e mais-valor, e de apropriar-se desse trabalho” (MARX, 2017, p. 466). Assim, “ele obtém, além do valor de uso que já possui como dinheiro, um valor de uso adicional, a saber, aquele de funcionar como capital”, no qual o seu valor de uso “consiste aqui precisamente no lucro que ele produz ao se converter em capital. Nessa qualidade de capital possível, de meio para a produção do lucro, ele se torna mercadoria, mas uma mercadoria *sui generis*. Em outras palavras, o capital como tal torna-se mercadoria” (MARX, 2017, p. 467). Nessa esteira,

No movimento do capital comercial D-M-D’, a mesma mercadoria muda duas vezes de mãos ou, se o comerciante vende a outro comerciante, muda várias vezes de mãos; mas cada uma dessas mudanças de lugar da mesma mercadoria representa uma metamorfose, compra ou venda de mercadoria, por mais que esse processo possa se repetir até que a mercadoria entre definitivamente na esfera do consumo. Por sua vez, em M-D-M o mesmo dinheiro troca duas vezes de mãos, mas isso indica a metamorfose completa da mercadoria, que

primeiro é convertida em dinheiro e, num segundo momento, é reconvertida de dinheiro em outra mercadoria.

Já no capital portador de juros, ao contrário, a primeira troca de lugar de D não é fator da metamorfose da mercadoria, tampouco da reprodução do capital. O dinheiro só se torna um fator desses quando é desembolsado uma segunda vez, isto é, quando se encontra nas mãos do capitalista em atividade, que comercia com ele ou o converte em capital produtivo. A primeira troca de lugar de D não expressa aqui mais que transferência ou cessão de A para B, uma transferência que costuma se realizar sob certas formas e cautelas legais (MARX, 2017, p. 469-470).

Assim, para Marx (2017), na medida em que o capital produtivo se converte em capital-mercadoria, ele necessita ser lançado no mercado, para ser vendido como mercadoria e, assim, como mercadoria, ao ser concretizado o ato, realiza-se o seu valor no processo de circulação, assumindo-se como figura transmutada em dinheiro. Nessa linha, para o autor, o capital-mercadoria atua somente como mercadoria e o capital monetário somente como dinheiro, pois, “[e]m nenhum momento da metamorfose, considerado em si mesmo, o capitalista vende ao comprador a mercadoria como capital, ainda que esta seja precisamente isso para ele, e tampouco aliena o dinheiro como capital ao vendedor” (MARX, 2017, p. 472).

Prossegue o autor afirmando que é “apenas na concatenação do processo inteiro, quando o ponto de partida aparece ao mesmo tempo como ponto de retorno, em D-D’ ou M-M’, que o capital surge como tal no processo de circulação”, enquanto que, “no processo de produção ele aparece como capital por meio da submissão do trabalhador ao capitalista e da produção do mais-valor” (MARX, 2017, p. 472). Para o autor, é exatamente nesse momento de refluxo que a mediação desaparece, pois o que agora existe é “uma soma de dinheiro igual à soma primitivamente desembolsada e mais um excedente, que é o mais-valor que se realizou”, sendo que “o capital, que aqui existe como capital realizado e na forma de valor valorizado, não entra em circulação, mas aparenta, antes, ter sido retirado dela como resultado do

processo inteiro”. que. Dessa forma, “[e]le nunca aparece em seu processo de circulação como capital, somente como mercadoria ou dinheiro, e essa é sua única existência para *outrem*”, permitindo, portanto, que mercadoria e dinheiro não sejam vistas em suas relações reais com o comprador e o vendedor, mas sim “em suas relações ideais, seja com o próprio capitalista (subjetivamente considerado), seja como momentos do processo de reprodução (objetivamente considerados)” (MARX, 2017, p. 472-773). Então, qual é a consequência dessa lógica para Marx, senão que “[e]m seu movimento real, o capital não existe como tal dentro do processo de circulação, mas apenas no processo de produção, no processo de exploração da força de trabalho” (MARX, 2017, p. 473).

É aqui que reside a diferenciação do capital portador de juros, que, na perspectiva de Marx, denota a constituição de seu caráter específico. Vejamos a seguinte passagem:

O possuidor de dinheiro, que quer valorizá-lo como capital portador de juros, aliena-o a um terceiro, lança-o na circulação, converte-o em mercadoria *como capital*; e não só como capital para ele mesmo, mas também para outros; ele não é capital apenas para quem o aliena, mas é desde o início transferido a um terceiro como capital, como valor que possui o valor de uso de criar mais-valor, lucro; como um valor que conserva a si mesmo no movimento e que, depois de ter funcionado, retorna àquele que o desembolsou originalmente, no caso em questão, ao possuidor do dinheiro; portanto, um valor que só por algum tempo permanece distante de quem o desembolsou, que só transita temporariamente das mãos de seu proprietário para as mãos do capitalista em atividade e que, por conseguinte, não é pago nem vendido, mas apenas emprestado; um valor que só é alienado sob a condição de, em primeiro lugar, retornar a seu ponto de partida após determinado prazo e, em segundo lugar, retornar como capital realizado, isto é, tendo cumprido seu valor de uso, que consiste em produzir mais-valor (MARX, 2017, p. 473). (Itálicos no original)

A partir dessa delimitação, esse caráter específico do capital portador de juros ocorre na forma externa do retorno, apartada daquele ciclo mediador, tendo em vista que o capitalista que cede o empréstimo aparta-se do seu capital, transferindo-o para o capitalista industrial, sem receber em troca um equivalente. Como isso é mediado, então? A mediação se dá por meio de transações jurídicas, nas quais a “cessão e restituição do capital emprestado, aparecem, pois, como movimentos arbitrários, mediados por transações jurídicas efetuadas antes e depois do movimento efetivo do capital e que com ele não têm relação nenhuma” (MARX, 2017, p. 478). Assim, para Marx (2017, p. 479), “[c]essão, empréstimo de dinheiro por certo tempo e devolução desse dinheiro acrescido de juros (mais-valor) constituem a forma integral do movimento, que corresponde ao capital portador de juros como tal”. Mas o autor vai além, argumentando qual seria o valor de uso que o capitalista monetário alienaria durante o prazo do empréstimo e cederia ao capitalista produtivo, ao prestatário. No seu entender, é exatamente o “valor de uso do dinheiro como capital - a capacidade de engendrar o lucro médio - que o capitalista monetário aliena ao capitalista industrial pelo tempo durante o qual ele cede a este último o direito de dispor do capital emprestado” (MARX, 2017, p. 483). Assim, o “capitalista monetário aliena, na realidade, um valor de uso, com o que ele cede algo na qualidade de mercadoria” (MARX, 2017, p. 483).¹³

Marx (2017, p. 489) que “[n]o capital portador de juros, tudo se apresenta externamente: o adiantamento do capital como sua mera transferência do prestamista ao prestatário; o refluxo do

¹³ Marx (2017, p. 487-488) destaca: “Separada do processo de produção, a determinidade social e contraditória da riqueza material - seu antagonismo com o trabalho como trabalho assalariado - já se encontra expressa na propriedade do capital como tal. Ora, esse momento, separado do próprio processo capitalista, do qual ele é sempre o resultado e, como tal, seu eterno pressuposto, se expressa no fato de que o dinheiro e, com ele, também a mercadoria, são por si mesmos, de maneira latente e em potência, capital, ou seja, se expressa no fato de que eles podem ser vendidos como capital e de que, nessa forma, constituem um comando sobre o trabalho alheio, conferem o direito à apropriação do trabalho alheio e são, portanto, um valor que valoriza a si mesmo. Aqui também se evidencia que essa relação constitui o título e o meio para a apropriação de trabalho alheio, e não um trabalho qualquer, como contrapartida da parte do capitalista”.

capital realizado como mero reembolso, como restituição do capital, com juros, do prestatário ao prestamista”. E assevera:

É no capital portador de juros que a relação capitalista assume sua forma mais exterior e mais fetichista. Aqui deparamos com D-D', dinheiro que engendra mais dinheiro, valor que valoriza a si mesmo, sem o processo mediador entre os dois extremos. No capital comercial, D-M-D', encontra-se pelo menos a forma geral do movimento capitalista, embora ela só se mantenha na esfera da circulação, razão pela qual o lucro aparece aqui como simples lucro de alienação; ele se apresenta, no entanto, ***como produto de uma relação social, e não como produto simples de uma mera coisa.*** A forma do capital comercial continua a representar um processo, a unidade de fases contrapostas, um movimento que se desdobra em dois procedimentos antagônicos, na compra e na venda de mercadorias. Esse processo se apaga em D-D', ou seja, na forma do capital portador de juros (MARX, 2017, p. 534). (grifos nossos).

Assim, Marx (2017, p. 535) desenvolve a sua argumentação no sentido de que, sob a forma do capital portador de juros, o capital aparece como fonte misteriosa e autocriadora de juros, de seu próprio incremento, desaparecendo a mediação do processo de produção e circulação. No seu entender, “produz-se em toda sua pureza esse fetiche automático do valor que se valoriza a si mesmo, do dinheiro que gera dinheiro, mas que, ao assumir essa forma, não traz mais nenhuma cicatriz de seu nascimento”, razão pela qual a “relação social é consumada como relação de uma coisa, o dinheiro, consigo mesma” (MARX, 2017, p. 535). Para o autor, em vez da transformação real do dinheiro em capital, é mostrada tão somente sua forma vazia de conteúdo. Assim, “o valor de uso do dinheiro transforma-se em fonte de criação de valor, de um valor maior que o que está contido nele mesmo”, por meio do qual “o dinheiro é potencialmente um valor que se valoriza a si mesmo e que é emprestado, o que constitui a forma da venda para essa mercadoria peculiar” (MARX, 2017, p. 535).

Nessa linha, a conclusão a que chega Marx (2017, p. 536), ao asseverar que, em D-D', ocorre a inversão e a coisificação das relações de produção elevadas à máxima potência, como a mistificação capitalista em sua forma mais descarada: “a forma simples do capital, como capital portador de juros, na qual ele é pressuposto a seu próprio processo de reprodução; a capacidade do dinheiro ou, conforme o caso, da mercadoria, de valorizar seu próprio valor, independentemente da reprodução”.¹⁴

Em suma, para o referido autor, 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”. Por outro lado, destaca que “[n]o processo de reprodução, o capitalista ativo representa o capital como propriedade alheia diante dos trabalhadores assalariados, e o capitalista monetário, representado pelo capitalista ativo, participa da exploração do trabalho” (MARX, 2017, p. 520), embora afirme que a percepção deste fato seja esquecido na antítese entre a função do capital no processo de reprodução e a mera propriedade do capital fora do processo de reprodução.¹⁵

Nessa linha, diante da compreensão sucinta do movimento real e das conexões internas que permitem elucidar o contexto da dívida pública no processo de reprodução social do capital, emerge a seguinte indagação: em quais condições históricas essas formas de capital assumem relevância como mecanismo de valorização do valor?

Para elucidar tal questão, inicialmente, Marcelo Carcanelo (2020, p. 585) destaca que o entendimento da categoria

¹⁴ Antes, Marx (2017, p. 536) aponta que: “Também isso aparece invertido aqui: enquanto os juros são somente uma parte do lucro, isto é, do mais-valor que o capitalista ativo arranca do trabalhador, agora os juros aparecem, ao contrário, como o verdadeiro fruto do capital, como o originário, ao passo que o lucro, transfigurado em ganho empresarial, aparece como simples acessório e ingrediente adicionado no processo de reprodução. Aqui se completa a forma fetichista do capital e a ideia do fetichismo do capital”.

¹⁵ Marx (2017, p. 523): “A forma social do capital recai sobre os juros, porém expressa numa forma neutra e indiferente; a função econômica do capital recai sobre o ganho empresarial, porém abstraída do específico caráter capitalista dessa função.”.

capital fictício em Marx só é possível dentro do que o autor chama de autonomização/substantivação das formas do capital, no sentido de que o capital fictício é o “desdobramento dialético do que este autor chama de capital de comércio de dinheiro, passando pelo capital a juros e culminando no capital fictício, no sentido de que a unidade contraditória do capitalismo expressa pelo processo de produção e o de apropriação do valor se acentua”. Nessa esteira, afirma que, somente com a generalização, na sociedade capitalista, da ideia de que “todo direito a apropriação de rendimento futuro, qualquer que seja a sua origem, passa a aparecer como a remuneração de uma propriedade de capital, exista este ou não”, é que esse direito de apropriação futura pode ser repassado no mercado para outros indivíduos, que “adquirem esse direito de apropriação futura, em troca de uma determinada massa de valor-capital” (CARCANHOLO, 2020, p. 585).

No seu entender, é no esteio dessa lógica que o processo de liberalização dos mercados financeiros (desregulamentação ou abertura) se constitui, firmando por todo um processo de inovações financeiras (criação e expansão de instrumentos financeiros), iniciadas nos anos 1970. Para o autor, esse processo se acelera desde então como “forma do capitalismo criar/encontrar/aprofundar espaços de valorização para uma massa de capital que estava, naquele momento, superacumulada” (CARCANHOLO, 2020, p. 585). Nesta perspectiva, o crescimento do capital fictício significaria a expansão de títulos de apropriação sobre um valor que não é necessariamente produzido na mesma proporção, gerando uma massa crescente de capital na mera apropriação do valor, prevalecendo, como resultado, uma disfuncionalidade do capital fictício para o modo de produção capitalista. Assim, para o autor, “[e]sta dialética do capital fictício, em sua funcionalidade e disfuncionalidade para o capital total, nos permite entender de alguma forma o capitalismo contemporâneo” (CARCANHOLO, 2020, p. 586).¹⁶

¹⁶ Para Marcelo Carcanholo (2020, p. 586), a “nova crise do capitalismo, que estoura em 2007/2008, se explica justamente pelo predomín*i*o da disfuncionalidade da lógica do capital fictício para a acumulação do capital total. Ou seja, as raízes da atual crise do capitalismo são encontradas nas contradições próprias do capitalismo que são aprofundadas pela sua dinâmica de acumulação na contemporaneidade. (...) Ela levou a contradição entre a

François Chesnais (1996) é preciso ao apontar para o movimento próprio da mundialização financeira, afirmando que a esfera financeira representa o posto avançado do movimento de mundialização do capital, iniciado nos anos 1970, razão pela qual a capacidade intrínseca do capital monetário de delinear um movimento de valorização ‘autônomo’, com características muito específicas, permitiu que a globalização financeira alcançasse um grau sem precedentes na história do capitalismo. Nessa linha, o autor, resguardando os vínculos sociais e econômicos existentes entre a esfera da produção e da circulação com a das finanças, observa que:

A esfera financeira nutre-se da riqueza criada pelo investimento e mobilização de uma força de trabalho de múltiplas qualificações. Uma parte, hoje elevada, dessa riqueza é captada ou canalizada em proveito da esfera financeira, e transferida para esta. Somente depois de ocorrer essa transferência é que podem ter lugar, dentro do circuito fechado da esfera financeira, vários processos de valorização, em boa parte fictícios, que inflam ainda mais o montante nominal dos ativos financeiros (CHESNAIS, 1996, p. 246).

Nesse sentido, o autor assinala que a “organização de mercados financeiros, escancarados para fora e largamente abertos aos investidores institucionais, permitiu que os governos procedessem à securitização (titularização) dos ativos da dívida pública” (CHESNAIS, 1996, p. 259), permitindo o “financiamento dos déficits orçamentários mediante a aplicação de bônus do Tesouro e outros ativos da dívida, nos mercados financeiros” (CHESNAIS, 1996, p. 259).

Assim, o autor elenca três elementos constitutivos no estabelecimento da mundialização financeira: a) *a desregulamentação ou liberalização monetária e financeira*, que provocou a quase completa perda de controle pelos Bancos Centrais, com o estabelecimento e o controle da taxas de médio a longo prazo exclusivamente pelos operadores mais poderosos, paralelamente à

produção e a apropriação do (mais) valor, aprofundada pela lógica do capital fictício, a um limite nunca antes visto”.

abolição das regulamentações e controles no tocante à fixação dos preços do serviços bancários; b) *a desintermediação*, que permitiu às grandes empresas fundos de curto prazo no mercado comercial de papéis e recursos de longo prazo no mercado financeiro, com o abandono dos bancos; c) *a abertura dos mercados financeiros nacionais*, tanto relativamente às barreiras internas, anteriormente estanques, entre diferentes especializações bancárias ou financeiras, como no que se refere às barreiras que separam os mercados nacionais dos mercados externos (CHESNAIS, 1996, p. 261-264).¹⁷

Já Márcio Lupatini (2012, p. 68-71) sinaliza que o Estado, desde os anos 1980, vem se reconfigurando para atender aos imperativos do capital sob a forma capital portador de juros e a sua forma ‘aloucada’, o capital fictício, cumprindo a dívida pública um papel necessário para a reprodução do capital na contemporaneidade. Para o autor, de um lado, a dívida pública atenderia às necessidades de financiamento dos Estados capitalistas e, de outro, serviria como fonte de alimento do grande capital, sendo que, após a crise dos anos 1970, a dívida pública se constitui como um espaço importante na reprodução ampliada do capital.¹⁸ Assim, no seu entender, a atual crise do capital apontou uma situação reveladora das bases contraditórias e dos limites do capital.

Nessa esteira, Leda Paulani (2008, p. 63) afirma que a dívida pública “constitui o elo mais visível da ligação entre Estado e setor privado, a objetivação da relação potencialmente contraditória - mas, de fato, associativa -, entre poder e dinheiro”, funcionando como “um dos instrumentos mais eficazes para

¹⁷ Em razão disso, Chesnais (1996, p. 261) sinaliza que “o conceito de ‘globalização financeira’ abrange tanto o desmantelamento das barreiras internas anteriores entre diferentes funções financeiras e as novas interdependências entre os segmentos do mercado, como a interpenetração dos mercados monetários e financeiros nacionais e sua integração em mercados mundializados, ou subordinação a estes”.

¹⁸ Márcio Lupatini (2012, p. 68), para defender o seu argumento, afirma que “[e]ntre 1981 e 2007, a relação entre dívida pública (da esfera federal) e Produto Interno Bruto (PIB) nos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) cresceu de 23,3% para 55,1% (os dados foram retirados da OCDE stat.).

transformar rapidamente em capital parcelas cada vez maiores da riqueza social” (PAULANI, 2008, p. 63). Assim, para a autora, a “arquitetura financeira internacional, baseada numa moeda puramente fiduciária, sanciona mundo afora a valorização fictícia desses capitais fictícios, aumentando a pressão sobre os Estados nacionais periféricos” (PAULANI, 2008, p. 64-65), no sentido do seu funcionamento como aspiradores de renda real ainda mais violentos.

No caso brasileiro, Márcio Lupatini (2012, p. 76-79) sinaliza que, entre os anos 1990 e 2000, com a abertura e desregulamentação dos fluxos de capital no Brasil, é que se acentua a reprodução do capital portador de juros e a expansão do capital fictício, na medida em que se permite e estimula a valorização do capital, direcionando-se para o mercado de ações, de títulos privados e para o mercado de títulos públicos. No seu entender, tal processo exigiu uma reconfiguração do Estado, que se expressou em medidas, por um lado, para potencializar a valorização do capital e, por outro, para atacar os parques direitos sociais e a renda conquistados pela classe trabalhadora.¹⁹

Nessa esteira, Leda Paulani (2008, p. 41-42) observa que a adoção das contas CC5 (contas exclusivas para não-residentes, que permitem a livre disposição de recursos em divisas) pelo Banco Central brasileiro, promoveu-se a desregulamentação do mercado financeiro no país. Assim, para a autora, com essas mudanças, produziu-se “a forma e a substância da inserção do Brasil nas finanças de mercado internacionalizadas. Os títulos da dívida brasileira lançados e cotados no exterior confirmaram o país no papel de emissor de capital fictício” (PAULANI, 2008, p. 41), o que “viabiliza a valorização financeira e garante a *posteriori* a transferência de parcelas da renda real e do capital real para a esfera financeira” (PAULANI, 2008, p. 42).

¹⁹ Para a dimensão desse processo, Márcio Lupatini (2012, p. 81-82) sinaliza que a dívida mobiliária federal saltou, entre 1995 e 2010, de R\$108,5 bilhões para aproximadamente R\$1,6 trilhão. Comparativamente, enquanto que, no mesmo período, o PIB - Produto Interno Bruto - cresceu pouco mais de 5,5 vezes a dívida mobiliária federal cresceu quase quinze vezes, bem como que a relação entre a dívida mobiliária federal e o PIB saiu de 16% para 42,5%, no referido período.

Márcio Lupatini (2012, p. 88) sintetiza tal direcionamento, ao concluir que a “dívida pública exige dos Estados capitalistas a destinação de uma parcela cada vez maior dos impostos e, portanto, do valor gerado pelo trabalho vivo nas atividades produtivas, para pagar os juros aos detentores dos títulos públicos”. Prossegue o autor, no sentido de que “[n]ão só a parcela dos impostos destinada ao pagamento de juros é crescente, o que atrofia e desconfigura as políticas sociais, mas o próprio montante dos impostos adquire dimensões elevadas” (PAULANI, 2008, p. 88).

João Gabriel Pimentel Lopes (2017, p. 88) destaca que o “Estado passou a se dedicar à tarefa de organizar suas atribuições de modo a que se atingisse a máxima racionalidade de mercado”, de modo que as “estruturas públicas passam, então, a atuar de modo a favorecer o funcionamento eficiente das trocas sociais, em suas mais distintas dimensões”. Para o autor, “o próprio aparato de Estado, seu patrimônio e suas ações, tornaram-se ativos disponíveis à nova realidade do capitalismo global” (LOPES, 2017, p. 88), repousando aí no espelhamento dos movimentos do mercado pelo Estado as bases da primazia da dívida pública nas discussões contemporâneas sobre política econômica, consolidada ao longo das últimas três décadas. É exatamente na primazia do endividamento público que o autor sugere a relação direta entre ciclos de expansão/retração financeira com as políticas sociais, drenando recursos públicos para o mercado financeiro.

Mas quais são os efeitos disso, então? O crescente endividamento estatal repercute no financiamento público das políticas sociais, atingindo o nível de proteção social, ao diminuir a apropriação de parte da riqueza socialmente produzida pela classe trabalhadora, em virtude da transferência crescente de recursos sociais para o sistema financeiro.²⁰ Em suma, agravamento das condições de vida da classe trabalhadora.

²⁰ Giselle Souza da Silva (2012, p. 234-235) sinaliza a funcionalidade dos programas de transferência de renda para o capital financeiro, nos seguintes termos: “(a) importantes medidas de focalização das políticas sociais, projeto pretendido pelo grande capital que busca combater a universalização dos direitos sociais duramente conquistados para atender às suas exigências de valorização; (b) relevantes para a realização do valor, já que amplia o acesso ao consumo da camada pauperizada da classe trabalhadora que em geral possui baixíssimo ou nenhum rendimento; (c) meios de drenar recursos consideráveis

Nesse sentido, o Estado, como forma de manifestação estrutural e funcional das relações sociais de produção, estabelece modos respectivos de regulação da forma jurídica. Dessa forma, resulta-se na configuração de um novo padrão de regulação social do trabalho, implicando um recrudescimento de formas precárias de uso da força de trabalho e num processo de flexibilização das normas “protetivas” do Direito do Trabalho.²¹

Assim feitas tais considerações, abordaremos, na próxima seção, como a dívida pública assume contornos específicos numa sociedade de capitalismo dependente, notadamente na restrição de direitos sociais, ao passo que analisaremos como a reivindicação desses direitos sociais se constitui como armadilha ideológica da forma jurídica.

4. Direitos sociais e ideologia: esvaindo o porto seguro

Virgínia Fontes (2008, p. 25-31) destaca que o advento do capital monetário (o capital como mercadoria) socializa, torna expandido e crescentemente social, a nível nacional e internacional, o processo de extração do mais-valor, ao tempo em que obscurece e nega a base social sobre a qual se ergue. Prossegue a autora afirmando que a autonomização do capital monetário no

do Estado para o capital que porta juros pela remuneração de suas atividades de operacionalização dos benefícios; (d) mecanismo astuto de inserção dos mais pobres no mundo das finanças pela disponibilidade de acesso aos serviços do sistema bancário, permeado de fetiche”. Em outras palavras, isso “contribui para o aumento da exploração da força de trabalho, visto que entram no circuito da valorização e da especulação financeira ao compor a grande massa de recursos das instituições bancárias-financeiras que serão lançadas no mercado financeiro”.

²¹ Nesse processo de flexibilização ocorrido a partir dos anos 1990 no Brasil, José Dari Krein (2001) aponta um conjunto de medidas institucionais que contribuíram para tanto. Assim, destaca: a) a alocação e gestão da mão-de-obra (flexibilidade quantitativa); b) flexibilização da remuneração; c) flexibilização da jornada de trabalho e; d) flexibilização das formas de solução de conflitos. Ainda, o autor aponta para uma regulação privada das relações de trabalho, a partir da desregulamentação de direitos e flexibilidade quantitativa do trabalho, bem como uma tendência de fortalecimento do espaço da empresa como fórum de negociação, culminando no aumento da precarização do trabalho na referida década.

plano internacional permite aprofundar sua atuação como impulsionador de atividades funcionantes, impondo a extração de sobretrabalho (mais-valor) sob diversificadas formas jurídicas para o assalariamento, resultando na aparência de um total deslocamento entre a riqueza e o trabalho, sem que a sua base real (expropriações, extração de mais-valor e socialização do trabalho) desapareça ou reduza sua importância. Dessa forma, observa que as recorrentes crises sociais devastam conquistas da classe trabalhadora e reasentam os fundamentos para o aprofundamento da exploração.

O leitor poderá se indagar: o que se extrai dessas considerações acima? Ora, esse recrudescimento dos processos de extração do mais-valor na contemporaneidade, expresso pelo capital monetário e ínsito à estrutura da dívida pública, somente se generaliza no país, de modo geral, pelo avanço do imperialismo, e, no particular, pela formação social brasileira, cuja natureza é de capitalismo dependente. Isso é fundamental para compreender os contornos do solapamento dos direitos sociais e a dimensão ideológica de sua reivindicação, no plano do fenômeno jurídico, num contexto da sociedade da austeridade.

Partindo da compreensão de que as expropriações provenientes do capitalismo monetário não ocorrem de maneira homogênea, ainda que incidindo sobre elementos similares em diferentes países, ocorrem de maneira extremamente desigual e contribuem para aprofundar desigualdades, também no interior das classes trabalhadoras, Virgínia Fontes (2010) resgata as contribuições de Lênin acerca do imperialismo, para delimitar o *capital-imperialismo* na contemporaneidade.

Para a autora (FONTES, 2010, p. 146.), “o crescimento do imperialismo, de forma não linear e atravessado de lutas sociais e contradições, também conduziu a um novo salto no patamar de acumulação de capital”, que fora “impulsionado por um salto escalar no processo de expropriações sociais, primárias e secundárias, que altera quantitativa e qualitativamente, mais uma vez, seu teor ao longo dessa expansão”. Tal dinâmica promove o “aumento da concentração e centralização do capital agudizou de maneira extrema e contraditória o papel da pura propriedade capitalista”, potencializando ao extremo a propriedade capitalista, que se torna abstrata, desigualmente socializada e extremamente

destrutiva, pois há uma captura de “recursos monetários de todas as instâncias sociais para imperativamente convertê-los em capital, também de maneira difusa” (FONTES, 2010, p. 146).

Nesse esteira, Virgínia Fontes (2010, p. 146) afirma que as características do capital-imperialismo - *o predomínio do capital monetário, expressando a dominação da pura propriedade capitalista e seu impulso avassaladoramente expropriador* - resultaram em modificações profundas do conjunto da vida social, contudo lastreadas por seu traço intrínseco, permanente e devastador: necessidade imperativa de reprodução ampliada de expansão em todas as dimensões da vida social. Em suma, para a autora, o capital/imperialismo promove transformações escalares na dinâmica social que, no próprio curso do seu envolver, introduzem modificações qualitativas.

Assim, para a autora, esse recorte terminológico para compreender a dinâmica da reprodução social do capital na contemporaneidade visa: a) sublinhar uma totalidade que somente pode existir em processo permanente de expansão e que, tendo ultrapassado um determinado patamar de concentração, se converte em forma de extração de mais-valor dentro e fora de fronteiras nacionais; b) enfatizar que se inaugura um novo espaço para a historicidade, correspondente à socialização efetiva das forças produtivas e à circulação de capitais, ao mesmo tempo que se aperfeiçoam mecanismos para sua contração, com o enrijecimento da forma Estado e sua contenção das lutas populares; c) evidenciar a complexidade das interações econômicas e sociais, ao mesmo tempo que as características políticas predominantes procuram reduzir e constranger a capacidade consciente de intervenção humana (FONTES, 2010, p. 151-153).

Por outro lado, o capitalismo dependente brasileiro expõe determinadas especificidades para a reprodução social do capital, no âmbito da divisão internacional do trabalho. A Teoria Marxista da Dependência²² foi significativa para evidenciar a relação

²² Para Marcelo Dias Carcanholo (2013, p. 71), a “teoria marxista da dependência é o termo pelo qual ficou conhecida a versão que, com base na teoria de Marx sobre o modo de produção capitalista, interpretava, na teoria clássica do imperialismo e em algumas outras obras pioneiras sobre a relação centro-periferia na economia mundial, a condição dependente das sociedades periféricas como um desdobramento próprio da lógica de funcionamento da

dependência estrutural das economias dos países latino-americanos em relação ao centro do capital-imperialismo. Marcelo Dias Carcanholo (2020, p. 591) sintetiza a condição dependente a partir dos seguintes componentes: a) superexploração da força de trabalho; b) transferência de valor para as economias centrais no plano do comércio internacional (troca desigual); c) remessa de mais-valor para as economias centrais, sob outras formas, tais como pagamento de juros e amortizações de dívidas, transferências de lucros e dividendos, pagamento de royalties; d) alta concentração de renda e riqueza; e) agravamento dos problemas sociais.

No seu entender, para além do conjunto desses cinco elementos, o que definiria a condição dependente é a articulação concreta dos mesmos, no que pode ser definido como a forma concreta como se desenvolve o capitalismo dependente. Para o autor, os itens (b) e (c) “definem os condicionamentos estruturais da dependência, na medida em que na medida em que representam os mecanismos de transferência de (mais) valor que é produzido nas economias dependentes, mas é apropriado e acumulado nas economias imperialistas” (CARCANHOLO, 2020, p. 591).

Para os fins do presente ensaio, destacam-se: a) o componente estrutural (c) é definido pelo fluxo internacional de capitais, tendo em vista que, para o autor, “[c]omo as economias dependentes são importadoras desse capital, seu serviço [...] implica outra forma de apropriação de (mais) valor produzido na economia dependente, mais apropriado em economias imperialistas” (CARCANHOLO, 2020, p. 593); b) o mecanismo de compensação de transferência de valor, expresso na superexploração da força de trabalho, redundando “redunda em um pagamento de salário para a força de trabalho abaixo do seu valor, produz uma distribuição regressiva tanto da renda como da riqueza na economia dependente” (CARCANHOLO, 2020, p. 593), intensifi-

economia capitalista mundial”. Exponentes da TMD, por exemplo, Ruy Mauro Marini, Vânia Bambirra, Theotônio dos Santos.

cando alta concentração de renda e riqueza e o agravamento dos problemas sociais.²³

Portanto, diante da inserção do Brasil no capital-imperialismo, no qual a dívida pública exerce papel significativo para a reprodução ampliada do capital, e na qualidade de uma sociedade de capitalismo dependente, marcada pela superexploração da força de trabalho, quais os reflexos para a regulação social do trabalho como experiência histórica? Nessa linha, apontamos: a) narrativa do Direito do Trabalho que desconsidera os ex-escravizados como força de trabalho no país e parte da constituição da classe trabalhadora, assentada na dogmática jurídica e em parte significativa do campo crítico *juslaboral*; b) delimitação restritiva do sujeito laboral objeto do âmbito de proteção do Direito do Trabalho; c) baixa universalização da proteção social no conjunto da classe trabalhadora brasileira, com inserção via cidadania regulada; d) construção autoritária dos direitos sociais como experiência histórica.

Nesse sentido, tal contexto, evidenciado mais explicitamente a partir dos anos 1990, com a predominância da era neoliberal - flexibilização, terceirização, contratos de trabalho atípicos, reformas trabalhistas e previdenciárias, precarização social do trabalho -, agudizou-se a extração de mais-valor, afetando a configuração jurídica dos direitos sociais.

Machado, Krein e Gimenez (2019) afirmam que, no contexto global de tendências de reformas, estas se constituem como uma estratégia de desregulação e de desjuridicização do Direito do Trabalho com a ampliação e extensão do espaço da contratualização e individualização da relação de trabalho, que se harmoniza com um Direito do Trabalho ajustado aos imperativos da competitividade da empresa e do livre mercado. Tais reformas se configuram como um processo dinâmico, adaptando as normas

²³ Marini (2000, p. 160) afirma que o pretende demonstrar no seu ensaio é “primeiro, que a produção capitalista, ao desenvolver a força produtiva do trabalho, não suprime, mas acentua a maior exploração do trabalhador e, segundo, que as combinações de formas da exploração capitalista se levam a cabo de maneira desigual ao conjunto do sistema, engendrando formações sociais distintas segundo o predomínio de uma forma determinada”.

juslaborais às tensões e correlação de forças decorrentes do conflito capital - trabalho.

No entender de José Dari Krein (2007), envolvia a desregulamentação da economia, das finanças e do trabalho. Assim, para o autor, é possível compreender a incidência de formas flexibilizadoras de contratação da força de trabalho, da regulação do tempo de trabalho, da remuneração do trabalho e das modalidades de solução de conflitos trabalhistas. No mesmo sentido, Machado, Krein e Gimenez (2019) sinalizam, no referido período, para um momento de inflexão do Direito do Trabalho, no qual a se firma o ideário de adaptá-lo à economia moderna, às exigências de eficácia econômica, cujo discurso da flexibilidade emerge como única saída para enfrentar o desemprego.

A Reforma Trabalhista de 2017 buscava discursivamente:

a) aprimorar as relações do trabalho no Brasil, por meio da valorização da negociação coletiva entre trabalhadores e empregadores; b) atualizar os mecanismos de combate à informalidade da mão-de-obra no país; c) promover o entendimento direto entre empregados e empregadores; d) apregoar a valorização da negociação coletiva, no sentido de garantir o seu maior alcance e dar segurança ao resultado do que foi pactuado entre trabalhadores e empregadores.

Galvão e Teixeira (2018) observam que, ao ampliar as formas de contratação atípicas e as possibilidades de negociação de direitos, a reforma tende a promover o aumento do número de trabalhadores precários, a reduzir a base de representação sindical e a ampliar ainda mais a fragmentação sindical. Nessa linha, sinalizam que, com o aumento do número de trabalhadores precários, a taxa de sindicalização tende a cair, o que, juntamente com o caráter facultativo do imposto sindical, afetarà o financiamento das organizações existentes.

Assim, num contexto de agravamento das condições da classe trabalhadora no país, é perfeitamente compreensível reivindicar a proteção social, por meio da salvaguarda dos direitos sociais na ordem jurídico-constitucional, como expressão da luta política. A pergunta que se impõe: é a saída adequada para os trabalhadores enfrentarem o capital-imperialismo e os processos de extração de mais-valor na contemporaneidade?

Para responder adequadamente a essa questão, é imprescindível delimitar o que se compreende como direitos sociais, para além dos limites impostos pela ideologia jurídica.²⁴ Inicialmente, cabe trazer à tona o entendimento de Fábio Comparato (2010, p. 66) para ilustrar a dimensão ideológica dos direitos sociais. Para o autor, “o titular desses direitos, com efeito, não é o ser humano abstrato, com o qual o capitalismo conviveu maravilhosamente”, mas precisamente “o conjunto dos grupos sociais esmagados pela miséria, a doença, a fome e a marginalização”. Assim, defende a ideia de que os direitos humanos de segunda geração “são, portanto, fundamentalmente anticapitalistas, e, por isso mesmo, só puderam prosperar a partir do momento histórico em que os donos do capital foram obrigados a se compor com os trabalhadores” (COMPARATO, 2010, p. 67).

Flávio Roberto Batista (2012, p. 138-166) apresenta uma crítica à tecnologia dos direitos sociais, nos seguintes termos: a) o *social* identifica-se com o econômico antes do que com o político, relacionando-se a este somente na medida em que sociedade civil e Estado encontram-se em contradição dialética, e não em oposição simples; b) a identificação conceitual de direitos sociais envolve o tratamento adequado de sua relação com a dicotomia direito público/direito privado, tendo em vista que o Estado e do Direito Público absolutamente não interferem na generalização e no domínio da forma jurídica no modo de produção capitalista; c) a associação de direitos sociais à dignidade da pessoa humana é limitada, pois pressupõe a recomposição da igualdade desfeita, considerando apenas a hipossuficiência jurídica; d) a vagueza do conceito de mínimo existencial, como núcleo essencial da ideia de direitos sociais; e) a classificação dos direitos sociais como direitos fundamentais de segunda geração - *dimensão* -, normas de conteúdo programático, suscita problemáticas de efetividade, o que demanda custos de implementação pelo Estado, além de sua

²⁴ Na ordem jurídico-constitucional, os direitos sociais estão elencados no art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição -, nos arts. 7º ao 11 - direitos dos trabalhadores -, art. 196 a 200 - saúde -, arts. 201 a 202 - previdência social -, arts. 203 a 204 - assistência aos desamparados -, que conformam o seu núcleo mais essencial.

própria exequibilidade; f) os conflitos de justiça distributiva decorrentes do tratamento dos direitos sociais pelo Poder Judiciário são impossíveis de resolução nos limites da tecnologia dos direitos sociais, pois a forma jurídica impede qualquer tipo de construção para além da estrita patrimonialidade, ainda que possam ser exigidos como direitos subjetivos e por meio de mecanismos coletivos.

Pablo Biondi (2015, p. 215-221) afirma que o *social* dos direitos sociais seria uma inflexão, sem se constituir um abandono, do liberalismo clássico, que apaga as classes sociais, tanto quanto as liberdades democráticas, despolitizando as relações sociais, ao passo que os direitos sociais dependem, em larga medida, do regime econômico de acumulação, o qual demandará uma participação acentuada ou discreta, da parte do Estado, na gerência da força de trabalho.

Diante disso, o autor pondera acerca da possibilidade de sustentação da categoria dos direitos sociais, no sentido de que a compreensão adequada dos direitos sociais demandaria delimitar a profundidade da transformação operada pelo Estado Social (intervenção na economia) na estrutura do modo de produção capitalista, de modo a afastar a forma jurídica, o que não se configurou historicamente: não houve transformação do mecanismo de extração de sobretrabalho.

Nessa linha, Flávio Roberto Batista (2012, p. 176) afirma que os ‘direitos sociais privados’²⁵, e particularmente o Direito do Trabalho, “desempenham o indispensável papel de restabelecer a equivalência perdida com o afastamento muito drástico entre valor e preço da mercadoria força de trabalho”, com o objetivo de manutenção de níveis de extração do mais-valor no processo produtivo. No seu entender, é o que “permite compreender porque o direito do trabalho está tão sujeito às flutuações econômicas e porque, [...] as propostas de sua flexibilização estão sempre na ordem do dia” (BATISTA, 2012, p. 176). Por fim, sinaliza que, para

²⁵ Os “direitos sociais privados” são aqueles tradicionalmente vinculados ao direito privado (direito do trabalho e direito do consumidor, por exemplo), enquanto que “os direitos sociais públicos”, aqueles vinculados ao direito público (seguridade social, por exemplo). Essas terminologias, “extremamente imperfeitas e carregadas de problemas teóricos” (BATISTA, 2012, p. 167), são dignas de nota em seu trabalho.

além do *horizonte limitado do direito burguês*, a técnica dos direitos sociais que “pode desempenhar uma função política emancipatória deve causar perturbação intensa a ponto de fazer com que o direito colabore com a fragilização das próprias condições de reprodução da estrutura econômica” (BATISTA, 2012, p. 192).²⁶

Nesse sentido, o leitor poderia se indagar: como identificar a ideologia jurídica envolta nos direitos sociais na discursividade do Direito do Trabalho? Quando se reivindica: *patamar civilizatório mínimo*²⁷, *princípio da proteção*²⁸, *princípio da vedação do retrocesso*²⁹, *princípios humanísticos e sociais da Constituição da República*³⁰, *regulação das plataformas digitais de trabalho*³¹,

²⁶ Por isso, é pertinente a observação de Fernando Marques de Campos (2010, p. 194): “Nesse sentido, os direitos sociais, bem como as políticas sociais que o informa, não de ser compreendidas sempre no interior do contexto estrutural e conjuntural das transformações sociais do capitalismo e, mais precisamente, no interior da relação entre Estado e o processo de acumulação de capital”.

²⁷ “Tais parcelas são aquelas imantadas por uma tutela de interesse público, por constituírem um patamar civilizatório mínimo que a sociedade democrática não concebe ver reduzido em qualquer segmento econômico-profissional, sob pena de se afrontarem a própria dignidade da pessoa humana e a valorização mínima deferível ao trabalho (arts. 1º, III, e 170, caput, CF/88). Expressam, ilustrativamente, essas parcelas de indisponibilidade absoluta a anotação de CTPS, o pagamento do salário mínimo, as normas de saúde e segurança do trabalho” (DELGADO, 2017a, p. 127).

²⁸ “[N]ão há como afirmar acriticamente que a proteção é a razão de ser do Direito do Trabalho. Entretanto, em aparente paradoxo, cabe reafirmar que a afirmação de um princípio jurídico de proteção, como regra de hermenêutica laboral, desempenha importante papel para a ampliação das dimensões emancipatórias que o direito pode ter.” (SILVA; FIGUEIRA, 2012, p. 323).

²⁹ Daniela Muradas Reis (2010) observa que os princípios da norma mais favorável e da progressividade dos direitos humanos sociais vinculam o Poder Legislativo e estabelecem obstáculo intransponível ao retrocesso sociojurídico do trabalhador, razão pela qual, no seu entender, a ordem jurídica, ao instituir e estruturar os direitos dos trabalhadores, estabelece níveis sociais que se incorporam ao patrimônio jurídico da cidadania e não podem ser suprimidos.

³⁰ “A Constituição da República Federativa do Brasil evidencia como um de seus eixos principais a presença de um núcleo principiológico humanístico e social”, expressos pelos “princípios constitucionais do trabalho” (DELGADO; DELGADO, 2017b, p. 30-31).

³¹ “[O] neoliberalismo e a revolução tecnológica do presente impulsionam um processo de precarização dos direitos sociais de tal monta, que a exacerbação da condição de precariedade dos que vivem do trabalho nos demanda recuperar as funções e sentidos da regulação laboral, em particular sua

*Direito do Trabalho como barricada*³², *Crítica interseccional do Direito do Trabalho*³³. São, pois, alguns dos mais relevantes e variados exemplos.

Considerações finais

Diante do que abordamos no presente ensaio, podemos indicar determinadas questões fundamentais para o debate público, essencial para o enfrentamento da ideologia jurídica e dos processos de exploração do trabalho pelo capital.

Primeiro, a crítica da forma jurídica é indispensável para toda e qualquer perspectiva que pretenda desvelar as dinâmicas do processo de reprodução social do capital na contemporaneidade, seja porque o modo de processamento das pretensões políticas reivindicatórias se lastreia na subjetividade jurídica,

dimensão contra fática. Afinal, como em suas origens, o Direito do Trabalho também exerce uma função de controle da tecnologia e do poder econômico que a sustenta e dela se alimenta. (...) Para os juristas comprometidos com as promessas constitucionais de dignidade, de valorização social do trabalho e erradicação da desigualdade, a aplicação do Direito (capitalista) do Trabalho para as plataformas dirigentes é mais que uma forte opção político-social, é um dever de efetivação da Constituição” (OLIVEIRA; CARELLI; GRILLO, 2020).

³² “Daí a resignificação do Direito do Trabalho, tal qual propomos, reclamar a assunção de uma nova teleologia juslaboralista, não mais calcada nas velhas promessas descumpridas do regime burguês, da social-democracia ou do social-desenvolvimentismo. Uma teleologia que, sim, é protetiva, mas que rechaça todo e qualquer intento de achatamento classista e apaziguamento das necessárias dinâmicas sociais” (SEFERIAN, 2021, p.86). Me parece aqui que o autor, embora faça crítica à forma jurídica, a sua crítica de fundo é essencialmente política, pois procura lastrear-se no *uso tático do direito*, portanto, por dentro dos limites contraditórios da forma jurídica.

³³ “Por trás dessa aparente neutralidade da doutrina prevalente do Direito do Trabalho brasileiro, os juslaboralistas assumem deliberadamente uma de suas correntes: o pensamento moderno liberal eurocêntrico que permanece até hoje, legitimando e ocultando sujeições interseccionais provenientes do colonialismo, que se manifestam na massificada precarização das relações de trabalho de específicos segmentos sociais. Para visibilizar e elidir sujeições interseccionais nas relações de trabalho contemporâneas, devemos partir da concepção que existem grupos herdeiros da divisão racial-sexual do trabalho da colonização que ainda hoje são onerados pelo trabalho precário, direcionado a ocupações específicas subalternas, com baixa remuneração e de sub-representação em esferas políticas e de poder” (MURADAS; PEREIRA, 2018, p. 2.136-2.138).

juridicizando-as por meio do Estado, seja porque a flexibilidade da forma jurídica no interior do modo de produção capitalista viabiliza a renovação das condições necessárias para a extração de mais-valor, pela preservação rediviva do tripé igualdade/liberdade/propriedade.

Segundo, para a compreensão do fenômeno jurídico na totalidade, é imprescindível que se promova a superação da ideologia jurídica, sem a qual continuará o aprisionamento do exercício da crítica do Direito, seja pela interpelação aos sujeitos que a pretendem no seu ofício, seja pela impossibilidade gnosiológica de enfrentamento (aparência/essência), em virtude do condicionamento de pensamentos e práticas que engendra.

Terceiro, se a dinâmica da dívida pública promove o recrudescimento dos processos de extração de mais-valor, com os contornos específicos do capital-imperialismo e do capitalismo dependente brasileiro, intensificando a desconstrução da limitada proteção social no país, por meio do direcionamento de recursos públicos para o mercado financeiro, é fundamental que o exercício propositivo da crítica supere o lugar comum da regulação social do trabalho. Em outras palavras, é preciso que a literatura crítica juslaboral construa novas bases epistemológicas para a crítica do fenômeno jurídico, especialmente o Direito do Trabalho, de modo que possamos ir para além do *porto seguro* dos direitos sociais.

Quarto, e último, o limitado horizonte do direito burguês não pode ser o limite das pretensões de construção de outra sociabilidade, razão pela qual insta que a literatura crítica juslaboral se retire do seu conformismo de pensamento, assumindo a sua essência: trabalho intelectual coletivo direcionado à transformação histórica. Senão o horizonte de futuro é a celebração da barbárie capitalista.

Bibliografia

BATISTA, Flávio Roberto. **Crítica da tecnologia dos direitos sociais**: uma contribuição materialista histórico-dialética. 2012. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo. São Paulo.

BIONDI, Pablo. **Capitalismo e direitos humanos de solidariedade**: elementos para uma crítica. 2015. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo. São Paulo.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 93-120.

CAMPOS, Sara. O endividamento público e a captura do Estado Social. In: VASCONCELOS, Antônio Gomes; CHIMURIS, Ramiro (coord. e orgs.). **Direito e Economia**: o direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público. Napoli, Itália: La Città del Sole, 2020, p.223-239. Disponível em: <<https://sites.direito.ufmg.br/prunart/wp-content/uploads/2020/11/Livro-1-Direito-e-Economia.pdf>>.

CARCANHOLO, Marcelo Dias; SOARES NETO, Mario. Elementos de Crítica da Economia Política: Entrevista com Dr. Marcelo Dias Carcanholo. **REBELA - Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos**, v. 10, p. 376-414, 2020.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. (Im)precisões sobre a categoria da superexploração da força de trabalho. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer (org.). **Desenvolvimento e dependência**: cátedra Ruy Mauro Marini. Brasília: Ipea, p. 71-98, 2013a.

CARCANHOLO, Reinaldo A. **Capital: essência e aparência**. Vol. 2. São Paulo: Expressão Popular, 2013b.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COMPARATO, Fábio. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. **A invenção da classe trabalhadora brasileira**: o Direito do Trabalho na constituição da forma jurídica no Brasil. 2022. Tese (Professor Titular). Universidade de São Paulo, Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social. São Paulo.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 16 ed. São Paulo: LTr, 2017a.

DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **A Reforma Trabalhista no Brasil**: com os comentários à Lei n. 13.467/2017. 1. ed. São Paulo: LTr, 2017b.

EDELMAN, Bernard. **O Direito captado pela fotografia**: elementos para uma teoria marxista do direito. Coimbra: Centelha, 1976.

FATTORELLI, Maria Lucia. Aula 1 - Dívida Externa e Interna e a necessidade de Auditoria. **Curso Diálogos Brasil-Chile**: Constituição, direitos sociais e dívida pública. 2022.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo**: teoria e história. 2 ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FONTES, Virgínia. Marx, expropriações e capital monetário: notas para o estudo do imperialismo tardio. **Crítica Marxista** (São Paulo), v. 26, p. 9-31, 2008.

GALVÃO, Andréia; TEIXEIRA, Marilane Oliveira. Flexibilização na lei e na prática: o impacto da reforma trabalhista sobre o movimento sindical. In: KREIN, José Dari; GIMENEZ, Denis Maracci; SANTOS, Anselmo Luis dos. **Dimensões Críticas da Reforma Trabalhista no Brasil**. Campinas, São Paulo: Curt Nimuendajú, 2018.

KREIN, José Dari. **Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil**: 1990-2005. 2007. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas.

KREIN, José Dari. **O aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil nos anos 1990**. 2001. Dissertação - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas.

LOPES, João Gabriel Pimentel. **Detrás do Leviatã**: as políticas do endividamento nas Cortes Constitucionais. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

- LUPATINI, Márcio. Crise do capital e dívida pública. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 59-91.
- MACHADO, Sidnei; KREIN, José Dari; GIMENEZ, Denis Maracci. Relações de trabalho no Brasil: a crise e a reforma trabalhista de 2017. In: MACHADO, Sidnei (org.). **Direito do trabalho e democracia: reflexões a partir da reforma trabalhista no Brasil de 2017**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, p. 13-51, 2019.
- MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da Dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo. **O que é capital fictício e sua crise**. São Paulo: Brasiliense, 2009.
- MARQUES DA SILVA, João Victor. O déficit racial do direito do trabalho no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, *Ahead of print*, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/60495/40571>>. Acesso em: 09.02.2023. DOI: 10.1590/2179-8966/2021/60495.
- MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro III: o processo global da produção capitalista. São Paulo: Boitempo, 2017.
- MARX, Karl. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858 - esboços da crítica da economia política** São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.
- MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- MARX, Karl. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MURADAS, Daniela; PEREIRA, Flávia Souza Máximo. Decolonialidade do saber e direito do trabalho brasileiro: sujeições interseccionais contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, p. 37, 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/30370/23759>>.

OLIVEIRA, Murilo Carvalho Sampaio; CARELLI, Rodrigo de Lacerda; GRILLO, Sayonara. Conceito e crítica das plataformas digitais de trabalho. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, p. 2609-2634, 2020.

PACHUKANIS, E. B. **Teoria Geral do Direito e Marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

PAULANI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados** (USP Impresso), v. 23, p. 25-39, 2009.

PAULANI, Leda Maria. **Brasil Delivery**: Servidão financeira e estado de emergência econômico. 1^a. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008. v. 1.

REIS, Daniela Muradas. **O Princípio da Vedação do Retrocesso no Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2010.

SEFERIAN, Gustavo. **Direito do Trabalho como barricada**: sobre o uso tático da proteção jurídica das trabalhadoras e trabalhadores. Belo Horizonte, RTM, 2021.

SILVA, Giselle Souza da Silva. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 209-240.

SILVA, Sayonara Grillo; FIGUEIRA, L. E. V. A proteção na cultura jurídica trabalhista: revisão conceitual. **Revista direitos fundamentais & democracia** (UniBrasil), v. 12, p. 302-325, 2012.

A Apropriação dos Precatórios pelo Mercado Financeiro e o Descrédito da Prestação Jurisdicional

Cynthia Ortigara
Francis Campos Bordas
Patrícia Turatti

1. INTRODUÇÃO

As Emendas Constitucionais 113 e 114 trouxeram profundas alterações nos mecanismos de pagamento de dívidas públicas judiciais, especialmente aquelas da União Federal, até então tradicionalmente pagas de forma tempestiva (sem atraso, ao contrário de diversos entes federativos), na forma de precatórios. Essas mudanças suscitam inúmeros questionamentos sobre sua constitucionalidade e que inclusive já são objeto de ações diretas no Supremo Tribunal Federal, notadamente as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7047¹ e 7064².

As duas emendas derivam da mesma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 23/2021) e sua tramitação no parlamento iniciou – e foi concluída – durante a pandemia do coronavírus (COVID-19). Os debates ocorridos no Congresso partem de uma premissa correta, porém, de um falso dilema.

A premissa – ou discurso justificador – é de que, naquele momento de flagelo sanitário, era indispensável a ajuda do Estado

¹ Movida pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). Relatoria do Ministro Luiz Fux.

² Movida pelo Conselho Federal da Ordem Dos Advogados Do Brasil, Associação dos Magistrados Brasileiros, Confederação Dos Servidores Públicos Do Brasil – CSPB, Confederação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais – CSPM, Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cívicos – COBRAPOL, Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado.

Brasileiro às inúmeras famílias em estado de pobreza, situação essa agravada pelo indispensável isolamento social imposto pela pandemia, estagnação da economia, políticas públicas desastrosas e incompetência gerencial do governo de então. Além disso, a motivação para as alterações constitucionais está centrada no discurso da austeridade e do indispensável controle dos gastos públicos.

O dilema em que se sustenta a proposta é de que a situação financeira do Estado é tão caótica que impõe uma escolha entre pagar precatórios ou ajudar famílias menos favorecidas e utilizar essa sobra de dinheiro que estava destinado ao pagamento de dívidas judiciais para outras áreas mais necessitadas³.

A prática mostrou que o dilema era falso e que a solução proposta traz mais prejuízos do que benefícios, tanto pelo aumento do endividamento público, quanto pela queda da credibilidade do país e suas instituições, caracterizada, especialmente, na reta final do período eleitoral que brindou o país com o “orçamento secreto”⁴, pelo qual parlamentares receberam expressiva fatia do

³ A PEC 23/2021 foi diversas vezes defendida pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, como algo inevitável, sob pena de incidência em crime de responsabilidade ou motivação para impeachment do governo de então, caso fosse honrado o pagamento dos precatórios. Esse posicionamento ficou claro na fala do Ministro junto à comissão de Educação da Câmara dos Deputados (<https://www.cnnbrasil.com.br/business/guedes-nao-tem-como-pagar-r-90-bi-de-precatorios-este-ano-sem-estourar-teto/>). Em outra oportunidade, o Ministro referiu que “*Segundo informou o Ministério da Economia, o objetivo do governo com o parcelamento dos precatórios é abrir um espaço de R\$ 33,5 bilhões no teto de gastos e conseguir, assim, direcionar esses recursos para o novo programa social, entre outras destinações*” (<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/08/19/com-alta-de-precatorios-guedes-cita-dificuldades-para-novo-programa-social-exequivel.ghtml>).

⁴ O orçamento secreto recebeu essa designação em razão da falta de transparência na destinação dos recursos públicos pelo Relator da lei anual orçamentária, tendo esse o poder de liberar valores do Orçamento, em geral, a pedido de deputados e senadores, ao arrepio do Poder Executivo. A sistemática não permitia a identificação do parlamentar que indicou a destinação da verba, o que, no entender do STF, ao concluir em 19/12/2022 o julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014, fere a Constituição da República. Entendeu o STF, por maioria de votos (6 votos a 5), pela inconstitucionalidade do “orçamento secreto” por

orçamento para gastos de forma praticamente autônoma, desatrelados de qualquer política pública claramente definida.

Os precatórios são títulos recebíveis em decorrência de uma condenação judicial com característica de retenção obrigatória (mesmo que temporária), de crédito. Apesar de possibilitar a prévia organização do poder público para o pagamento de um débito fixado em decisão judicial, este instituto não prevê o pronto pagamento da dívida (mesmo após uma morosa tramitação judicial), como pontua Vincenzo Florenzano (2013, p. 276):

[...] Ocorre que, em vez de pagar o valor fixado na coisa julgada, o Estado força, ilicitamente, o titular do direito reconhecido pela sentença a emprestar a ele (Estado) o valor que deveria ser pago. Assim, o valor devido é transformado em “empréstimo forçado” que o Estado, ilicitamente, impõe ao titular do direito estampado no precatório. Com isso, o Estado consegue financiar novos gastos públicos, já que o dinheiro a ser empregado no pagamento do precatório é utilizado para pagamento de outras despesas.

Assim, os precatórios se inserem no capítulo das transformações econômicas e no robustecimento do sistema da dívida e, como se verá, permanecendo o texto constitucional reformado, se transformarão em um *novo produto para a prateleira do sistema financeiro*.

Embora os precatórios e as requisições de pequeno valor sejam o instrumento para satisfação de créditos judiciais de todos os entes federais, incluindo a administração direta, autárquica e fundacional e algumas empresas públicas mantidas pela União⁵, o presente estudo está delimitado, sobretudo, nas dívidas federais.

A análise apartada se justifica pela magnitude do orçamento federal comparativamente aos estaduais e municipais

violação aos princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade por serem anônimas, sem identificação do proponente e clareza sobre o destinatário.

⁵ O pagamento de dívidas judiciais de empresas públicas é uma criação jurisprudencial chancelada tanto pelo STF como pelo Tribunal Superior do Trabalho.

e, em especial, pelo fato de que o decurso de mais de trinta anos desde a promulgação da Constituição de 88 gerou uma normatividade própria, para tentar fazer frente ao calote operado há muitos anos relativamente aos credores de dívidas estaduais e municipais Brasil afora, situação essa que está na gênese do regime especial de precatórios instituído pela Emenda Constitucional 62/2009⁶.

Uma das alterações trazidas pela EC 62 se refere justamente ao trato dado aos Estados, Distrito Federal e Municípios que estavam em mora na quitação de precatórios vencidos⁷. Há uma inegável similitude entre o tratamento da inadimplência estatal a que se refere a EC 62 e as ECs 113 e 114, que criaram a inadimplência a partir de 2022. Os questionamentos suscitados pelo contexto em que alterada a Constituição são diversos, tais como: Essa inadimplência artificialmente criada em 2021 pode ser equiparada àquela dos estados e municípios cujos orçamentos são completamente distintos, em especial quanto à margem das despesas obrigatórias e discricionárias? Não se estaria eventualmente criando de forma intencional um acúmulo tão grande de dívidas até chegar a um ponto sem retorno que justifique a precarização completa dos créditos judiciais?

O desiderato deste texto é descortinar as reais intenções por trás do descrédito e desesperança artificialmente criados pelas duas emendas constitucionais quanto ao efetivo recebimento de

⁶ Em 2011, ao apreciar o Caso 12.386, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos acolheu, e remeteu para a Organização dos Estados Americanos (OEA), a petição apresentada por credores de precatórios do Município de Santo André, SP, que há mais de 15 anos, buscavam a condenação do Estado brasileiro pela violação de direitos humanos decorrentes do não pagamento de precatórios alimentares. Até abril de 2011, apenas 15% destes credores tiveram seus créditos quitados. Com o surgimento da pandemia de Covid-19, no ano de 2020, e as medidas adotadas pelo poder público, chanceladas pelo Poder Judiciário, incluindo a suspensão do pagamento dos precatórios por 180 dias, fizeram os credores reforçar a denúncia alegando que justamente os mais vulneráveis ao vírus (idosos e portadores de doenças graves), foram diretamente afetados em seus direitos.

<https://cidh.oas.org/annualrep/2011port/BRAD1050-06PO.doc>

⁷ <https://www.oabrn.org.br/postagem/brasil-tem-mais-seis-casos-de-precatorios-sob-exame-da-oea>

precatórios pelos credores, sem os quais não haveria atrativo para a comercialização desses novos produtos.

Para tanto, no presente estudo, far-se-á uma análise da conjuntura nacional, em muito sustentada no discurso global da austeridade, que desencadeou na justificativa para as Emendas Constitucionais 113 e 114, apresentando, posteriormente, as principais mudanças na sistemática dos precatórios para, por fim, refletir o impacto das alterações constitucionais frente ao direito fundamental à prestação jurisdicional (recebimento do crédito assegurado por meio de decisão judicial transitada em julgado).

2. O calote dos precatórios na sequência das mudanças a partir do golpe de 2016

Imprescindível contextualizar as Emendas Constitucionais em seu momento histórico. Nesse sentido, impõe-se retroceder um pouco no tempo para verificar que o discurso justificador na base da tramitação da PEC 23/2021 se assemelha com aquele de Emendas Constitucionais anteriores, as quais, apontam diversos autores (VASCONCELOS, 2020, p. 84), têm na Emenda Constitucional 95 (*Pec do teto de gastos*) sua principal expressão.

Esse período tem seu início marcado pelo processo de impeachment da Presidente Dilma Roussef e ascensão de seu vice, Michel Temer. Desde então, o país passou por uma profunda alteração da concepção e função do Estado, caracterizada pela progressiva adoção do modelo que deteriora e reduz o estado ao mesmo tempo em que fortalece o modelo de *financeirização*. A conceituação desse modelo é dada com precisão por Lavinias e Gentil (2018, p. 191-211) que, ademais, amparadas em autores estrangeiros, demonstram seu caráter global, ou seja, não se trata de um fenômeno exclusivamente brasileiro, neste sentido Lavinias e Gentil (2018, p. 195-196):

O setor financeiro tem buscado sistematicamente conquistar novos espaços de revalorização e encontrou nos serviços tradicionalmente providos pelo Estado, como saúde, educação e previdência social, um nicho para se expandir (Lavinias; Araújo; Bruno, 2017). Isso é feito com forte colaboração do Estado

quando este reduz ou deteriora sua oferta pública de forma que desestimula a demanda da sociedade e a induz a buscar no mercado aquilo que deveria ser direito.

(...)

Caracterizar a financeirização (Stockhammer, 2007; Van der Zwan, 2014; Thomson; Dutta, 2015) implica considerar aspectos empíricos e processos inerentes a um novo regime de acumulação, cuja marca registrada é ter o desenho das suas políticas econômicas e sociais ditado pela racionalidade do capital financeiro (Palley, 2013), com impactos danosos sobre o trabalho, o investimento produtivo, a economia como um todo, alcançando, inclusive, o cotidiano nosso de cada dia (Martin, 2002). Por financeirização, entende-se a influência crescente dos mercados financeiros, das elites e das instituições financeiras no modo de funcionamento da economia real (Epstein, 2005). Contudo, tal como observado por Fine (2009, p.5), a financeirização revela também um “escopo de atuação mais amplo” do capital financeiro, “cuja influência estende-se para além do mercado, penetrando em várias dimensões da vida social” (Van der Zwan, 2014, p.101).

As expressões concretas desse modelo em nosso país são facilmente verificadas pela análise das reformas ocorridas desde 2016 e aprofundadas no Governo Bolsonaro, das quais destacamos algumas:

- A Emenda Constitucional 95 instituiu o teto de gastos sem, contudo, impor qualquer forma de limite ou controle com o endividamento gerado pela emissão de títulos da dívida, em manifesta subordinação do Estado ao mercado (BERCOVICI; 2020, p. 32)⁸;

⁸ A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o “Novo Regime Fiscal” e suspendeu a Constituição de 1988 por vinte anos, se insere neste fenômeno, que ocorre em um contexto de estado de exceção econômico permanente. Nele, utilizam-se medidas emergenciais a todo o momento para salvar os mercados, caracterizando uma subordinação do Estado ao mercado, com a exigência constante de adaptação do direito interno às necessidades do

- A Emenda Constitucional 103 impôs uma ampla e dura reforma previdenciária, que, em apertada síntese, está sustentada na seguinte lógica: diminuir o valor e o tempo de duração do pagamento de direitos previdenciários. Isso se reflete nas mudanças dos requisitos para acesso a esses direitos (aumento da idade e mecanismos de pontuação que retardam o momento da aposentadoria) e na forma de cálculo do valor dos benefícios (alteração do cálculo da média dos salários de contribuição, redução do valor das pensões, mudança nas acumulações de benefícios até então possível etc.);
- Emenda Constitucional 109, supostamente editada como forma a viabilizar o combate ao flagelo sanitário de 2020, mas que já dava sinais claros de blindagem do orçamento federal e o aprofundamento dos tetos de gastos, notadamente, com relação aos precatórios, já que essa EC desobrigou o financiamento de estados e municípios para pagamento de precatórios⁹ (MENDES, 2021, p. 7);
- As diversas reformas na legislação trabalhista e respectivo endosso do Supremo Tribunal Federal (COUTINHO, 2018, p. 35) , das quais destacam-se: retirada da responsabilização de sócios por ilícitos trabalhistas, salvo se comprovada a má-fé; a criação do “registro de jornada por exceção”; enfraquecimento do Estado Fiscal com a adoção das “visitas agendadas para fiscalização” ; o ápice do “negociado sobre o legislado”, permitindo que acordos e convenções se sobreponham às garantias legais (BORDAS; SILVA; MELLO, 2020, p. 73-75);
- A Emenda Constitucional 106 criou um regime extraordinário fiscal durante o estado de calamidade trazido pela pandemia, autorizando processos simplifica-

capital financeiro, o qual busca reduzir a deliberação democrática ao mínimo necessário, como se esta fosse uma mera formalidade.

⁹ A primeira mudança relevante, no âmbito da União, foi a desobrigação de financiamento aos estados e municípios para pagamento de precatórios. Em dezembro de 2017, sem discussão ou acordo prévio com o Poder Executivo, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 99, que introduziu a obrigação, para a União, de fazer empréstimo a estados e municípios, para que estes quitassem suas dívidas judiciais.

dos de contratação de pessoal, obras e serviços, além de flexibilizar os tetos de gastos. Porém, foram enxertadas nessa Emendas algumas mudanças relativamente ao Banco Central, dentre elas a autorização para compra de ativos de instituições financeiras de forma ilimitada e sem travas ou controles externos;

- As leis complementares 173 e 191 que estabeleciam restrições a contratações ou qualquer modalidade de majoração de vencimentos, realização de concursos, congelamento de vantagens atreladas ao tempo de serviço de servidores enquanto perdurasse a pandemia da COVID-19; Esse conjunto de mudanças parte de uma preocupação central que é a proteção do mercado, resultando em uma “*sociedade de austeridade*”, tradicionalmente alicerçada no argumento da inevitabilidade das proposições de reforma. A globalidade dessa política conservadora e ortodoxa do livre-mercado é um fenômeno já conceituado na doutrina e bem resumido por CAVALLAZZI e SILVA (2019, p. 3):

Políticas conservadoras e ortodoxas do livre-mercado retornam com força, pugnando por um radical corte de gastos públicos com políticas sociais para permitir o financiamento dos estados endividados pelos resgates bancários. A doutrina do equilíbrio orçamentário se estende pela Europa a partir do Acordo Fiscal Europeu, disseminando políticas de austeridade, inicialmente por países como Grécia, Portugal, Espanha, Itália, Irlanda e outros. A “deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits” caracterizam as políticas econômicas de austeridade. Não obstante, as políticas de austeridade se propagaram para outros domínios que não os econômicos. A partir da experiência portuguesa, o sociólogo Casimiro Ferreira constrói a noção de sociedade de austeridade, pois o processo de implantação destas políticas exige disciplinamento sociocultural, normalizando a lógica da inevitabili-

dade das proposições de reforma, derramando o medo pela adoção de um modelo político-econômico punitivo que naturaliza e reforça as desigualdades, as vulnerabilidades e os desequilíbrios sociais. Redução dos gastos públicos, corte nos salários, reforma trabalhista, redução de pensões e de benefícios previdenciários são algumas das políticas que reorientam o Estado e o próprio Direito, sob uma lógica de austeridade. Neste campo, austeridade não é mera política econômica, é uma política social que repercute em longo prazo na própria estruturação da sociedade.

A pandemia da COVID-19 representou um “obstáculo a ser transposto” para as nações que adotam o projeto da austeridade financeira como argumento de suas políticas econômicas, as quais, ao fim e ao cabo, não representam economia alguma, mas apenas a transferência dos valores arrecadados da população (tributos) para custeio de um sistema de dívida extremamente lucrativo para o sistema financeiro em detrimento da oferta de serviços e políticas públicas de caráter social. Dito de forma direta: tira-se do povo para dar aos bancos. Esse desvio de rota imposto pela pandemia reside na óbvia conclusão de que o enfrentamento de um desastre sanitário de escala mundial não se resolveria sem a participação e intervenção estatal. Impossível enfrentar uma pandemia sem gastar. Logo, os anos de 2020-2022 representaram uma breve pausa na caminhada rumo à demolição do Estado.

Isso, contudo, não impediu a tramitação das EC 113 e 114 (PEC 23/2021). Aliás, suspeitamos que a pandemia tenha sido um impulsionador importantíssimo e oportuniíssimo para as alterações no sistema de precatórios, pois, o teto de gastos permitiu a utilização de crédito que até então tinha uma destinação clara (pagamento de dívidas judiciais) para outras finalidades, dentre as quais o financiamento de programas emergenciais de auxílios durante o flagelo¹⁰ e a viabilização do *orçamento secreto* já referido.

¹⁰ A aprovação da PEC 23/2021 com o objetivo de financiar programas emergenciais do governo foi objeto de notícia. A título exemplificativo destacam-se:

Logo, passada a tormenta pandêmica, o neoliberalismo de austeridade (CLARK, 2020), retoma sua força e seu projeto, centrado essencialmente no discurso da austeridade. Como será verificado a seguir, através das motivações apresentadas para aprovação da PEC¹¹, é nítida a presença do discurso da austeridade e do indispensável controle de gastos públicos como justificativa para o estabelecimento de um teto de gastos para pagamento de precatórios.

3. O argumento de insuficiência no orçamento como pano de fundo para as emendas constitucionais 113 e 114

Esta seção expõe resultados de exame empírico sobre a tramitação das Emendas Constitucionais 113 e 114. Foram lidos e sistematizados documentos referentes às razões que motivaram a Proposta de Emenda à Constituição, discursos proferidos na Comissão de Constituição e Justiça, razões de proposta de substitutivo por relator e, também, razões de voto em separado dadas por parlamentares.

A PEC 23/2021 foi proposta sob o argumento de “buscar uma solução” ao impacto orçamentário produzido pelas condenações oriundas de sentenças judiciais transitadas em julgado utilizando, como discurso justificador, a insuficiência de recursos da União para gastos com sentenças judiciais.

O principal argumento para o encaminhamento da PEC 23/2021 foi a insuficiência de orçamento. Segundo exposto nas razões que motivaram a referida proposta de emenda à Constituição – mediante informações encaminhadas pelo Poder Judiciário para composição da Lei Orçamentária de 2022 – cerca de R\$ 90 bilhões deveriam ser direcionados para gastos com

<https://www.poder360.com.br/governo/pec-dos-precatorios-e-plano-a-para-pagar-auxilio-brasil-diz-guedes/>

<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/11/30/comissao-do-senado-aprova-pec-dos-precatorios-que-banca-auxilio-de-r-400.htm>

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/02/pec-dos-precatorios-plenario-senado.ghtml>

¹¹ Estudo realizado através da análise das motivações apresentadas para aprovação da PEC na Câmara dos Deputados. Consulta realizada por meio do site: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2293449>

sentenças judiciais no orçamento federal de 2022, o que representaria um elevado comprometimento das despesas discricionárias e uma variação positiva de 143% se comparados com os montantes de 2018¹².

Isso porque, enquanto no exercício de 2021 foi destinado cerca de R\$ 54,4 bilhões do orçamento com pagamento de condenações em sentenças judiciais, a estimativa para o exercício de 2022 era de que seriam necessários R\$ 89,1 bilhões para gastos com sentenças judiciais. De acordo com o exposto nas razões que motivaram a PEC 23/2021, *“o crescimento expressivo de R\$ 33,7 bilhões em relação à 2021 (60,7%), não encontra precedentes em processos orçamentários anteriores, constituindo em risco na gestão orçamentária no próprio ano”*¹³.

Diante da estimativa traçada para o exercício de 2022, a PEC 23/2021 foi encaminhada com o propósito de impor limitações aos pagamentos decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgada ao argumento de que, do contrário, as ações do Governo Federal com provimento de bens e serviços públicos estariam prejudicadas.

A premissa lançada na PEC 23/2021 foi a de que as alterações legislativas se faziam necessárias para *“evitar um colapso financeiro e da máquina pública diante do esvaziamento quase que completo dos recursos discricionários pelas despesas decorrentes de condenações em sentenças judiciais”*¹⁴, sugerindo, portanto, a insuficiência de orçamento da União para honrar com seus compromissos, caso não alterado o Texto Constitucional. Cumpre ressaltar o exagero da argumentação, pois é evidente que a despesa de R\$ 90 bilhões é pouco significativa se comparada com a magnitude da Receita Líquida Corrente de 2022 foi de R\$ 1,2 trilhões. O total de condenações judiciais da União estimado pelo

¹²Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2054008. Acesso em 04 de nov. de 2022, p. 6.

¹³ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2054008. Acesso em 04 de nov. de 2022, p. 6.

¹⁴ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2054008. Acesso em 04 de nov. de 2022, p. 6-7.

Governo não chega a 8% do total da arrecadação. Não é crível que apenas essa fatia das despesas teria o poder de inviabilizar a totalidade das contas públicas da nação, lembrando ainda que os demais grupos de despesas se mantiveram dentro dos limites máximos previstos em lei, conforme apontou o recente Relatório de Gestão Fiscal em Foco da União – RGF – referente ao 3º quadrimestre de 2022, publicado nesta segunda-feira (30/1) pelo Tesouro Nacional¹⁵.

Recebida a PEC 23/2021 a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC CD) proferiu voto pela admissibilidade da proposta. O deputado Darci de Matos, Relator, afirmou que desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, os Poderes Executivos, o Congresso Nacional e o Poder Judiciário vêm trabalhando na tentativa de buscar um equilíbrio fiscal entre o orçamento da União, Estados e Municípios e os pagamentos decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado. Para o Relator, a proposta de emenda à Constituição Federal de 1988 – ao criar mecanismo para antecipar o pagamento de precatórios ou parcelas mediante a criação de Fundo de Liquidação de Passivos da União – permite à gestão pública destinar recursos para políticas públicas mais sensíveis¹⁶, proferindo voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 23/2021.

¹⁵ Cabe referir a recente publicação, dia 30/1/2023, do Relatório de Gestão Fiscal em Foco da União – RGF – referente ao 3º quadrimestre de 2022 que aponta o total arrecadado e evolução dos grupos de despesas (disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/despesa-de-pessoal-do-poder-executivo-atinge-18-9-da-receita-corrente-liquida-em-2022>). Chama especial atenção o fato de que despesas de pessoal (não se pode esquecer que boa parte dos precatórios se refere a parcelas remuneratórias) tiveram um decréscimo de 2,9 pontos percentuais em comparação ao ano de 2021, quando foi de 21,8% da RCL. Ou seja, gastou-se menos com servidores do que o ano anterior e ainda assim eles foram penalizados com o não recebimento de seus créditos judiciais. O suposto aumento das despesas costuma ser uma argumento usado de forma incompleta e não sempre muito leal.

¹⁶ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2071821 Acesso em 04 de nov. de 2022., p. 10.

Admitida pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados CCJC CD, a PEC nº 23/2021 foi encaminhada para a Comissão Especial da Câmara dos Deputados (CESP CD). Na CESP CD, o Relator Hugo Motta, aprovou a PEC 23/21 nos termos do substitutivo sob o fundamento de que o pagamento dos precatórios pode inviabilizar as ações governamentais. De acordo com o Relator, “conciliar interesses de credores e do Estado é um imperativo que não pode atender a um governo específico e a uma situação determinada, deve propor soluções perenes que garantam a execução de políticas públicas”¹⁷.

O substitutivo apresentado pelo Relator, além de manter as significativas alterações na sistemática de pagamento dos precatórios federais, apresentou uma nova restrição ao estabelecer um teto para pagamento de precatórios correspondente ao valor de precatórios que foram pagos no ano de 2016, atualizado, e adiando indefinidamente o pagamento dos requisitórios que superassem o valor deste subteto.

Não bastasse a estipulação de um limite para o pagamento de dívidas já reconhecidas por sentença transitada em julgado, o texto substitutivo trouxe a previsão de que os credores, preteridos em virtude da limitação imposta pelo teto de gastos, só teriam a garantia de receber os valores no exercício financeiro seguinte mediante renúncia de 40% de seus créditos.

Em oposição à aprovação da PEC 23/2021 na forma do substitutivo, apresentaram voto em separado os Deputados Professor Israel Batista, Carlos Veras, Enio Verri e Paulo Teixeira. Dentre as principais razões que motivaram a divergência no que tange à proposta presente no texto substitutivo¹⁸, sustentam os deputados que:

¹⁷ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2093164 Acesso em 04 de nov. de 2022, p. 3

¹⁸ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2091278&filename=VTS+1+PEC02321+%3D>+PEC+23/2021. Acesso em 04 de nov. de 2022.

- Aos credores cujos valores permaneceram na fila de pagamentos, em razão do teto de gastos, restará apenas aderir a acordos para percepção com deságio de 40% (quarenta por cento) ou utilização dos créditos para compra de imóveis públicos ou de participação societária em entes federados, ou ainda para compensações tributárias ou de outras dívidas vencidas ou vincendas;
- Afirmam que a PEC visa o inadimplemento intencionado e programado de dívidas obrigatórias e que vinham sendo pagas regularmente tão-somente para a abertura de espaço orçamentário. Para eles, há flagrante violação aos princípios do acesso à justiça e da efetividade da tutela jurisdicional (art. 5º, inciso XXXV, Constituição), ao direito adquirido e à coisa julgada (art. 5º, inciso XXXVI, Constituição), visto que decisões judiciais, na prática, passam a não valer nada;
- Os deputados também criticam o teto de gastos, para eles: muda-se a regra do teto de gastos para, supostamente, se cumprir o teto. Haverá limite ao pagamento integral de precatórios, mas caso o credor da Fazenda Pública aceite receber apenas 40% (quarenta por cento) de seu crédito ou utilizá-lo de outra forma, como para aquisição de bens públicos ou encontro de contas, o teto não precisará ser observado;
- Afirmam, ainda, que a proposta não leva em consideração que os credores são pessoas físicas e que estão há décadas aguardando o pagamento de valores reconhecidos pelo Judiciário. Ressaltam que, parte significativa desses brasileiros, inclusive, está em situação tão precária quanto aqueles a que se destinam os programas sociais que o Executivo busca criar;
- Por último, alertam que agrava esse cenário o fato de que muitos cidadãos, em razão da necessidade de receberem mais rapidamente – ou menos lentamente – os valores que lhe são devidos, irão renunciar à parcela significativa em acordos judiciais e ainda assim serão privados da percepção da quantia pactuada.

Em que pese as razões expostas, a PEC 23/2021 foi aprovada na forma do substitutivo sob o escopo de insuficiência

orçamentária. A alteração sistemática de pagamento de precatórios pelo Governo Federal foi aprovada sob o argumento de viabilizar as ações do Governo Federal, mesmo sendo o precatório dívida de quitação obrigatória, reconhecida por decisão transitada em julgado.

4. Análise das emendas constitucionais: detalhamento das principais mudanças na sistemática dos precatórios

Verificadas as razões que motivaram a aprovação da PEC 23/2021, apresentaremos os pontos centrais das duas emendas, abordando as principais mudanças na sistemática dos precatórios para, ao fim, verificar os impactos das alterações legislativas no que tange à prestação jurisdicional.

- a. A EC 114 cria um teto de gastos com pagamentos de precatórios até 2026¹⁹. Esse teto corresponde ao valor total dos precatórios da União pagos em 2016. Esse teto é,

¹⁹ EC 114 - Art. 107-A. Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido na forma do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal, a ser calculado da seguinte forma:

I - no exercício de 2022, o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no caput deste artigo deverá ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal;

II - no exercício de 2023, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 2 de julho de 2021 e 2 de abril de 2022 e o limite de que trata o caput deste artigo válido para o exercício de 2023; e

III - nos exercícios de 2024 a 2026, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 3 de abril de dois anos anteriores e 2 de abril do ano anterior ao exercício e o limite de que trata o caput deste artigo válido para o mesmo exercício.

propositadamente inferior à média de gastos nos últimos cinco anos²⁰;

- b. Em valores atuais, esse teto equivale a cerca de 44 bilhões de reais, atualizados pelo IPCA nos exercícios seguintes. Contraditoriamente, os precatórios deixam de ser atualizados conforme a inflação e passam a sofrer a variação da taxa SELIC (Sistema Especial de Liquidação e Custódia) ²¹, que corresponde à taxa média de juros cobrados na economia brasileira, logo, sem relação direta com a inflação. Logo, o teto anual é atualizado por um critério de medição de inflação “conservador”, ao passo que os precatórios são corrigidos por critério com o qual o mercado financeiro está habituado;
- c. Haverá, inevitavelmente, formação de uma bola de neve que se formará com os créditos que ultrapassam o teto, lembrando que essa bola será anualmente alimentada por novas condenações que vão surgindo;
- d. Altera a data limite atual (1º de julho de cada ano) para inclusão de precatórios no orçamento público, passando para 2 de abril de cada ano. Logo, a janela para inscrição de créditos no orçamento de 2023 foi menor do que nos demais anos;
- e. Cria a possibilidade de uso de precatórios adquiridos por terceiros como moeda de compra de bens, direitos, autorizações e outorgas públicas²². Ficou explicitado com a

²⁰ FONTE: Conselho Justiça Federal – disponível em:

https://daleth.cjf.jus.br/atlas/internet/rpvs_precatorios.htm

²¹ EC 113- Art. 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente.

²² Nova redação do §11 do artigo 100 da CF pela EC 113: § 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo devedor, com auto aplicabilidade para a União, a oferta de créditos líquidos e certos que originalmente lhe são próprios ou adquiridos de terceiros reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado para:

I - quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive em transação resolutiva de litígio, e,

expressão “adquiridos de terceiros” que essas opções se estendem ao mercado financeiro e intermediadores. Cabe lembrar que esse crédito adquirido por valor inferior ao inscrito no orçamento pode ser usado pelo “valor de face” para essas aquisições. É o mesmo que se uma pessoa “comprasse” um cheque de 100 mil pagando apenas 50 mil ao portador e usasse esse cheque para comprar um bem da União que vale 100 mil;

- f. Permite compensação de débitos com os valores de precatórios por parte dos entes públicos. Soa estranho a possibilidade de se usar precatórios para compensar obrigações decorrentes “do descumprimento de prestação de contas ou de desvio de recursos”. Ou seja, uma possível dívida decorrente de improbidade administrativa praticada por um agente poderia ser paga com valores do próprio orçamento público (os precatórios são pagos, evidentemente, com recursos públicos). É preciso ficar atento ao uso que será dado para essa permissão²³;

subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente;

II - compra de imóveis públicos de propriedade do mesmo ente disponibilizados para venda;

III - pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente;

IV - aquisição, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, do respectivo ente federativo; ou

V - compra de direitos, disponibilizados para cessão, do respectivo ente federativo, inclusive, no caso da União, da antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo.

²³ Nova redação do §21 do artigo 100 da CF pela EC 113:

§ 21. Ficam a União e os demais entes federativos, nos montantes que lhes são próprios, desde que aceito por ambas as partes, autorizados a utilizar valores objeto de sentenças transitadas em julgado devidos a pessoa jurídica de direito público para amortizar dívidas, vencidas ou vincendas:

I - nos contratos de refinanciamento cujos créditos sejam detidos pelo ente federativo que figure como devedor na sentença de que trata o caput deste artigo;

II - nos contratos em que houve prestação de garantia a outro ente federativo;

III - nos parcelamentos de tributos ou de contribuições sociais; e

IV - nas obrigações decorrentes do descumprimento de prestação de contas ou de desvio de recursos.

- g. O texto prevê ainda que o valor anual do teto com precatórios deve ser adequado conforme a estimativa de gastos com RPVs. Portanto, se o teto em determinado ano for de R\$50 bilhões e a previsão de RPVs desse mesmo exercício for de R\$30 bilhões, restam apenas R\$20 bilhões para os demais créditos. Portanto, trata-se de um teto flutuante, na medida em que a estimativa de valores com RPVs varia constantemente, o que fará com que o teto varia a cada ano. Essa é a interpretação que fazemos a partir da leitura específica do §1º do artigo 107-A do ADCT²⁴;
- h. O §8º do artigo 107-A do ADCT estabelece uma **ordem de preferência entre os créditos** de origem judicial para fins de incidência do teto máximo. Serão pagos, nessa ordem, os créditos:
 - i. Requisições de Pequeno Valor (RPVs);
 - ii. Precatórios alimentares prioritários para idosos e portadores de doenças ou pessoas com deficiência;
 - iii. Demais precatórios alimentares até o máximo de 180 salários-mínimos;
 - iv. Precatórios de natureza alimentícia acima de 180 salários-mínimos;
 - v. Demais precatórios.
- i. O §3 do artigo 107-A do ADCT prevê um percentual de renúncia de 40% para fins de acordo envolvendo precatórios não pagos por conta do teto. Note-se que a CF não garante que haverá acordo. O que o artigo diz é que, em havendo acordo, o pagamento com deságio será feito. Portanto, essa renúncia pressupõe concordância de todos os lados, credores, AGU e pasta econômica;
- j. A redação original da Câmara previa que não haveria sequer expedição de precatórios acima do teto. O texto do Senado corrige essa anomalia, prevendo que o teto incide apenas no momento do pagamento e não na expedição.

²⁴ § 1º O limite para o pagamento de precatórios corresponderá, em cada exercício, ao limite previsto no caput deste artigo, reduzido da projeção para a despesa com o pagamento de requisições de pequeno valor para o mesmo exercício, que terão prioridade no pagamento.

Isso evita o que seria uma “despesa oculta” que não seria incluída no orçamento, na medida em que sequer ocorreria expedição do precatório. Dessa forma, ao menos, fica garantida a inclusão integral das dívidas judiciais nos controles de gastos, o pagamento... é outra coisa.

As emendas Constitucionais 113 e 114 se inserem no processo de inversão constitucional iniciado pouco depois da promulgação de 1988, projeto esse que se caracteriza de reformas constitucionais e legais para operar mutações constitucionais que desfazem o modelo de amparo social imaginado pelo Constituinte originário – o qual, frise-se, resultou um sistema econômico capitalista sustentado em duas ideologias políticas distintas, a valorização *do trabalho humano* e *livre iniciativa* (CLARK, 2020).

No lugar do que tínhamos, com as emendas Constitucionais 113 e 114, passou-se a implantar um modelo liberal que sequestra o Estado em favor de interesses privados e sistema financeiro. O discurso justificador desse processo gradativo de erosão do Estado brasileiro se sustenta no binômio-mantra de que “o estado custa caro e oferece pouco” e de que “é preciso austeridade”, conforme será verificado a seguir.

5. Precatórios e financeirização da riqueza

A financeirização da riqueza por parte do mercado financeiro – com protagonismo direto do Poder Público – se define pela apropriação do orçamento público pelo mundo dos negócios, através de mecanismos que se prestam “não só para garantir depósitos e cobrar dívidas em nome dos investidores financeiros”, mas também para criar mecanismo de “democratização do capitalismo” (STRECK, 2013, p. 151²⁵) corrompendo o debate público e concentrando em gabinetes ministeriais e cúpulas de bancos centrais. Assim, o povo não participa – e sequer é informado – da destinação de seu dinheiro.

Em síntese, trata-se de um modelo de estado capturado pelos interesses de uma minoria, e, ao mesmo tempo, com o

²⁵ Citado por Sarah Campos em “O endividamento público e a captura do Estado Social”.

desafio de atender as demandas de uma grande massa populacional com cada vez menos acesso à renda, faz emergir um “decisionismo de emergência” com a usual “adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular”. Nas palavras de Bercovici (2005, p. 4), “a razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado” (CAMPOS, 2020, p. 247).

A essência desse modelo reside no seguinte tripé:

- Limitar gastos com seguridade social, despesa pessoal e pagamento de dívidas judiciais e afins;
- Liberar a fatia do orçamento destinada ao custeio da dívida de qualquer teto ou limite;
- Criar garantias cada vez maiores para os credores de juros da dívida (mercado financeiro) e, por outro lado, estabelecer restrições cada vez mais severas aos credores de serviços e políticas públicas e de credores de dívidas judiciais (o povo).

As alterações na sistemática de pagamento de precatórios previstas nas EC 113 e 114 criaram um resultado ainda mais gravoso, pois, além de limitar o pagamento das dívidas judiciais a um teto aleatoriamente escolhido, aqueles poucos credores que poderiam receber seus valores, serão empurrados para um balcão de negócios em razão da incerteza de recebimento, renunciando a parte de seus direitos por conta de deságios escorchantes. Há, logo, um duplo prejuízo.

Assim como já ocorre com o mercado de planos e seguros de saúde, o mercado financeiro enxerga nos precatórios federais um novo produto de prateleira (SALVADOR, 2010, p. 606). Os modelos econômicos neoliberais se caracterizam pela transferência da proteção social do âmbito do estado para o mercado, seja pela privatização da saúde, do ensino e, agora, dos créditos judiciais.

A primeira etapa desse processo, comum a todas essas transferências referidas, é o discurso do descrédito da máquina pública. A falta de investimento e os cortes sucessivos que vem sendo impostos às políticas públicas de serviços essenciais leva a queda da qualidade do serviço à população.

Com isso, cria-se o terreno fértil para o descrédito, a crítica e a falta de esperança, apresentando-se o mercado como “salvador

da pátria”, através do tradicional mecanismo de “conquista de novos espaços de revalorização e encontrou nos serviços tradicionalmente providos pelo Estado, como saúde, educação e previdência social, um nicho para se expandir (Lavinias; Araújo; Bruno, 2017). Isso é feito com forte colaboração do Estado quando este reduz ou deteriora sua oferta pública de forma que desestimula a demanda da sociedade e a induz a buscar no mercado aquilo que deveria ser direito” (LAVINAS, 2018, p. 195).

No caso específico das Emendas Constitucionais que criam o calote dos precatórios, é possível verificar a mesma estratégia, vale dizer, usa-se o discurso de “terra arrasada” para mostrar a impossibilidade de pagamento das dívidas e, ao mesmo tempo, se cria toda uma sistemática de deságio e garantias ao mercado adquirente de precatórios (formado majoritariamente por financeiras e seguradores) para gerar uma generosa fonte de lucros.

Porém, um importante alerta deve ser dado nesse caso: a criação da suposta impossibilidade de honrar as dívidas judiciais como um “fato consumado” traz na esteira diversas consequências danosas, notadamente, o descrédito da efetividade da prestação jurisdicional.

Cabe recordar que as EC 113 e 114 trazem uma complexa engrenagem que se inicia com a criação artificial do discurso da insuficiência de recursos, passa pelo estabelecimento de um deságio e deságua na garantia de utilização pelo valor de face do precatório por parte do mercado financeiro (lembrando que os mesmos foram adquiridos com deságios elevados e progressivos – na medida em que cada ano aumentará a massa de créditos não satisfeitos) para diversas finalidades, já apontadas em algumas publicações ainda durante a tramitação das emendas (BORDAS; ZAGALLO, 2021), tais como:

- Quitação de débitos junto à União, Estados ou Municípios;
- Aquisição de imóveis públicos;
- Outorga de delegações e concessões públicas;
- Compra de ações de empresas públicas;
- Aquisição de direitos, inclusive na partilha de petróleo.

Observadas sob o ângulo da natureza pública dos precatórios como sendo o resultado final da prestação jurisdicional, é possível dizer que as Emendas Constitucionais 113 e 114,

resultaram, de uma forma bastante hábil e dissimulada, na apropriação parcial do monopólio estatal da função judicial por parte do mercado financeiro. Claro que o precatório já titularizado no CPF ou CNPJ de um cidadão ou empresa particular é um bem privado (um título de crédito), isso é indiscutível. Contudo, a precarização do valor desse bem – exclusivamente para o seu titular – e a posterior revalorização do mesmo bem – para o mercado financeiro que o adquire – é fruto da fragilização da credibilidade na efetividade da prestação jurisdicional.

Necessário ressaltar que o precatório surgiu por razões imperiais e se mantém, constitucionalmente previsto, até hoje. No Brasil Império o precatório era apenas um documento pelo qual se requisitava à Administração o pagamento de um débito judicialmente reconhecido, entretanto o seu pagamento se dava de maneira pessoal, mediante favorecimento de determinados credores. Tal perspectiva foi alterada na Constituição Brasileira de 1934, a qual estabeleceu um critério cronológico para o pagamento dos precatórios, impôs sanção para quem transgredisse a ordem imposta e, ainda, delegou ao Poder Judiciário, na pessoa do Presidente do Supremo Tribunal Federal, a competência para expedição das ordens de pagamento (CUNHA, 2014, p. 216).

Diante dos resultados obtidos acerca do nascimento do precatório e do caráter moralizador a ele imposto com a sua elevação ao *status* constitucional em 1934, o referido instituto jurídico foi crescendo e criando corpo, através da inserção de importantes regras para inscrição e pagamento dos créditos, sendo mantido, desde então, no ordenamento jurídico brasileiro como efetivo título de crédito (CUNHA, 2014, p. 219-220)

Sendo, portanto, os precatórios títulos de crédito de recebíveis em decorrência de uma condenação judicial, as alterações promovidas por meio das Emendas Constitucionais 113 e 114, geram insegurança jurídica e descrença dos credores no que tange à garantia de prestação jurisdicional, colocando em xeque o próprio direito de propriedade (inciso XXII do art. 5º da CF), o acesso à jurisdição e a coisa julgada (incisos XXXV e XXXVI do art. 5º da CF).

A intencional deterioração ou redução do papel do Estado chega ao judiciário por meio das Emendas Constitucionais 113 e 114. O *fake fear* (falso medo) do calote força os credores a

procurarem soluções que, ao fim, acabam precarizando seus direitos. Assim, tal como acontece com a saúde e a previdência social (direitos sociais), a apropriação do orçamento público pelo mercado financeiro (GRANEMANN, 2020) chega ao judiciário federal no que se refere ao pagamento de dívidas judiciais.

Assim, a transformação dos precatórios propositadamente não recebíveis – por conta do teto de gastos – em um “novo produto de prateleira” do mercado financeiro gera uma nova faceta de apropriação da dívida pública pelo capitalismo contemporâneo.

Até o advento das Emendas Constitucionais 113 e 114, esse modelo surgido a partir da década de 70 se caracterizava como “utilização da dívida para alimentar os circuitos de ‘valorização’ do capital portador de juros” (BRETTAS, 2012). Logo, o sistema clássico de endividamento por conta de venda de títulos públicos para fins especulativos ou expedientes similares²⁶ passa a conviver com um mercado de títulos recebíveis por credores que são forçados a negociar seus créditos diante da presunção de que perderão sua liquidez em razão do calote institucionalizado.

Logo, além da sistemática de criar dívida pública para fins especulativos, o mercado agora lança suas garras sobre as dívidas públicas “legítimas”, vale dizer, dívidas que nada mais são do que resultado do exercício de um direito fundamental que é a prestação jurisdicional.

Conclusão

Nosso principal objetivo foi descortinar o impacto das alterações constitucionais decorrentes das Emendas Constitucionais 113 e 114 quanto ao sistema de pagamento de precatórios no âmbito federal e a sua relação com o mercado financeiro frente ao direito fundamental dos credores à efetiva prestação jurisdicional.

Como vimos, a tramitação das EC 113 e 114 (PEC 23/2021) ocorreu em um contexto marcado por reformas constitucionais de ordem previdenciária, trabalhista e orçamentária aprovadas sob o discurso justificador da austeridade e do

²⁶ Como por exemplo, com a injustificável remuneração de sobra de caixa de bancos com recursos públicos, através das chamadas “operações compromissadas” (FATORELLI, 2020)

indispensável controle dos gastos públicos. Com a PEC 23/2021 não foi diferente, já que as alterações no sistema de precatórios permitiram a utilização de um dinheiro que até então tinha uma destinação específica (pagamento de dívidas judiciais) para outras finalidades, mais especificamente para auxílios emergenciais custeados pelo Governo Federal, ou fomentar práticas eleitoreiras como o inconstitucional “orçamento secreto”, o qual, para que fosse efetivo, dependia de disponibilidade financeira, a qual foi obtida pelo sucateamento de políticas públicas e, em especial, pelo calote nos credores de precatórios.

A premissa lançada na PEC 23/2021 foi a de que as alterações legislativas se faziam necessárias para evitar um colapso financeiro e da máquina pública sob o argumento de que, caso não alterasse o Texto Constitucional, não haveria orçamento para a União honrar com seus compromissos. O discurso da “terra arrasada” esteve presente desde a apresentação da PEC 23/2021 até sua aprovação.

Neste contexto, as Emendas Constitucionais 113 e 114 apresentaram profundas alterações no pagamento de precatórios federais impondo um teto de gastos com pagamento de precatórios até 2026 sem apresentar, entretanto, qualquer previsibilidade quanto ao recebimento dos demais créditos quando ultrapassado o teto, apenas possibilidade de acordos para preferência no recebimento do crédito com deságios escorchantes.

Considerando que as alterações legislativas promovidas pela EC 113 e 114 (PEC 23/2021) criam toda uma sistemática de deságio, além de favorecer o mercado financeiro na compra de precatórios, chegamos à conclusão de que as alterações promovidas geram insegurança jurídica e descrença dos credores quanto à garantia de prestação jurisdicional ao promover “calote” à satisfação dos direitos judicialmente reconhecidos.

Bibliografia

BERCOVICI, Gilberto. A soberania econômica e o desmonte do estado no Brasil. In: GEDIEL, José Antônio Peres; MELLO, Lawrence Estivalet de (org). **Erosão de direitos: reformas neoliberais e assédio institucional**. Curitiba, Kaygangue, 2020). Disponível em: <<https://cnasp.adv.br/cnasp/wp-content/uploads/2020/12/LIVRO-EROSAO-DE-DIREITOS.pdf>>.

BORDAS, Francis Campos; SILVA, João Luiz Arzeno; MELLO, Lawrence Estivalet de. Inversões constitucionais e erosão de direitos: mapa e agenda da corrosão do trabalho no Brasil. In: GEDIEL, José Antônio Peres; MELLO, Lawrence Estivalet de (org). **Erosão de direitos: reformas neoliberais e assédio institucional.** Curitiba, Kaygangue, 2020). Disponível em: <<https://cnasp.adv.br/cnasp/wp-content/uploads/2020/12/LIVRO-EROSAO-DE-DIREITOS.pdf>>.

BORDAS, Francis, ZAGALLO, José Guilherme. **PEC 23/2021:** Teto de gastos não se aplica a compradores de precatórios e devedores da União. Sul21, Porto Alegre. Disponível em: <<https://sul21.com.br/opiniaio/2021/10/pec-23-2021-teto-de-gastos-nao-se-aplica-a-compradores-de-precatorios-e-devedores-da-uniao/>>.

BRASIL tem mais seis casos de precatórios sob exame da OEA. **OABRN**, Rio Grande do Norte, 21 de maio de 2022. Disponível em: <<https://www.oabrn.org.br/postagem/brasil-tem-mais-seis-casos-de-precat%C3%B3rios-sob-exame-da-oea>>. Acesso em: 10 de out. de 2022.

BRASIL, Ministério da Fazenda. **Contas públicas:** Despesa de Pessoal do Poder Executivo atinge 18,9% da Receita Corrente Líquida em 2022. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/despesa-de-pessoal-do-poder-executivo-atinge-18-9-da-receita-corrente-liquida-em-2022>> Acesso em: 1º de fev. de 2023.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição PEC 23/2021.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2293449>>.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012, p. 93-120. Disponível em: <<http://www.unirio.br/cchs/ess/Members/giselle.silva/2020.1/uso-de-indicadores-sociais/texto-brettas-divida-publica>>.

CAMPOS, Sarah. O endividamento público e a captura do Estado Social. In: VASCONCELOS, Antônio Gomes; CHIMURIS, Ramiro (coord. e orgs.). **Direito e Economia: o direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público.** Napoli, Itália: La Città del Sole, 2020, p. 241-257. Disponível em: <<https://sites.direito.ufmg.br/prunart/wp-content/uploads/2020/11/Livro-1-Direito-e-Economia.pdf>>.

CAVALLAZZI, Rosângela; SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. **Políticas de austeridade no Brasil contemporâneo: retrocessos laborais e consumeristas (2017-2019).** Revista de Direito do Consumidor, Brasília, nov./dez. 2019, ano 28, vol. 126, p. 17-50.

CLARK, Giovani. A Constituição Econômica Brasileira, a Dívida Pública e o Neoliberalismo de Austeridade. In: VASCONCELOS, Antônio Gomes; CHIMURIS, Ramiro (coord. e orgs.). **Direito e Economia: o direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público.** Napoli, Itália: La Città del Sole, 2020, p.223-239. Disponível em: <<https://sites.direito.ufmg.br/prunart/wp-content/uploads/2020/11/Livro-1-Direito-e-Economia.pdf>>.

CNN BRASIL. **Guedes: ‘Não tem como pagar R\$90 bi de precatórios este ano sem estourar teto’.** CNN, Brasília, 12 de ago. de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/guedes-nao-tem-como-pagar-r-90-bi-de-precatorios-este-ano-sem-estourar-teto/>>. Acesso em: 15 de jan. de 2023.

G1. Com alta dos precatórios, Paulo Guedes vê dificuldades para criar programa social 'exequível'., Brasília, 19 de ago. de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/08/19/com-alta-de-precatorios-guedes-cita-dificuldades-para-novo-programa-social-exequivel.ghtml>>. Acesso em: 15 de jan. de 2023.

UOL. **Comissão do Senado aprova PEC dos precatórios, que banca auxílio de R\$400.** Brasília, 30 de nov. de 2021. Disponível em:<<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/11/30/comissao-do-senado-aprova-pec-dos-precatorios-que-banca-auxilio-de-r-400.htm>>. Acesso em: 06 de dez. de 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório nº. 144/1**. Petição 1050-06. admissibilidade. Pedro Stábile Neto e outros funcionários do município de Santo André (precatórios). brasil, 31 de out. de 2011. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2011port/BRAD1050-06PO.doc>>. Acesso em: 15 de dez. de 2022.

COUTINHO Aldacy. Reforma trabalhista brasileira e o Supremo Tribunal Federal: as escolhas trágicas?. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 21, p. 31-52, 2018. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/18564/13883>>.

CUNHA, Paula Chaves. A Qualificação Material do Precatório. In: **R. EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 66, p. 214 - 248, set - dez. 2014. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista66/revista66_214.pdf>.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos**. Brasília: Inove Editora, 2013. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Experiencias-e-Metodos.pdf>>.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Depósito voluntário remunerado é bolsa banqueiro sem limite e sem causa**. 2020. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/deposito-voluntario-remunerado-e-bolsa-banqueiro-sem-limite-e-sem-causa/>>.

FLORENZANO, Vincenzo. Crise de precatórios: 25 anos de grave violação a direitos humanos e teste de estresse para as instituições do Estado Republicano e Democrático de Direito. In: **Revista de informação legislativa**, v. 50, n. 200, out./dez. 2013, p. 276. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/200/ril_v50_n200_p271.pdf>. Acesso em: 16 de set. de 2022.

GRANEMANN, Sara. Quando o capital vai às compras: direitos sociais, privatização e a acumulação capitalista. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 21, n. 46, p. 50-71, maio/ago. 2020. Disponível em: <<https://www.revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/view/1984723821462020050/pdf>>.

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise. **Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização**. Novos estudos, CEBRAP. São Paulo, v. 37, n. 2, p.191-211, 2018.

MENDES, Marcos. **Emenda Constitucional 109: PEC Emergencial: a fragilidade e a incerteza fiscal permanecem**. Insper, 2021. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/03/PEC-Emergencial_Marcos-Mende_mar2021.pdf>.

PODER 360. PEC dos precatórios é “plano A” para pagar Auxílio Brasil, diz Guedes. 31 de out. de 2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/pec-dos-precatorios-e-plano-a-para-pagar-auxilio-brasil-diz-guedes/>>. Acesso em: 06 de dez. de 2022.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo**. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/JjjhnQzh9FGx9q3t7WsT35g/?lang=pt>>. Acesso em 1º de fev. 2023.

SENADO aprova PEC dos Precatórios, que viabiliza Auxílio Brasil; texto volta para a Câmara. **Brasília**, 02 de dez. de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/02/pec-dos-precatorios-plenario-senado.ghtml>> Acesso em: 06 de dez. de 2022.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. Direito, economia e dívida pública: uma escolha necessária entre “economia social de mercado” e a “economia liberal”. In: **Sistemas da dívida em tempos de financeirização e a importância da auditoria para interromper a barbárie**.

Contas Públicas e o Direito Difuso à Informação

Juliana Portes David
Henrique Inacio Paz Brunelli
João Luiz Arzeno da Silva

1. Introdução

O presente trabalho tem como objetivo investigar de que forma é feita a cobertura jornalística sobre a dívida pública federal, em determinado veículo de comunicação, perpassando, nesse intento, pelo direito à informação (que pressupõe ser factualmente verdadeira), como desdobramento do direito à expressão. Assim, a pergunta fundamental da presente pesquisa é: o direito difuso à informação está sendo cumprido pelos veículos jornalísticos?

O objetivo geral da investigação é analisar, por meio de um pequeno recorte, de que modo a indispensável cobertura jornalística é exercida e se está em consonância com o direito das populações à informação verdadeira.

A cobertura jornalística dos fatos e eventos, como notoriamente sabido, é fundamental para a democracia (que pressupõe, para tomada de decisões conscientes pelos cidadãos para a gestão da coisa pública, conhecimento sobre os fatos pertinentes às matérias), razão pela qual goza de especial proteção no direito brasileiro – notadamente em virtude de seu passado ditatorial. Desta forma, a tutela jurídica dada à liberdade de imprensa visa garantir, em última instância, o direito à informação, sendo esse um direito humano, decorrente da liberdade de pensamento e expressão, fundamental para o bom funcionamento da democracia.

Noticiar determinado fato ou não é uma escolha consciente dos meios de comunicação. Após verificar o que será noticiado, o jornalista (e por conseguinte, o meio de comunicação) faz o

enquadramento do fato, isto é, a forma como se dará publicidade ao evento noticiado. A ótica utilizada, salientando certos aspectos sobre o fato e silenciando sobre outros, também faz parte das escolhas necessárias à produção da matéria jornalística. Por vezes, o silêncio pode ser eloquente.

A presente pesquisa surge, portanto, em um contexto em que os grandes veículos de comunicação sofrem ataques constantes acerca de sua parcialidade, bem como em razão do crescimento das teorias conspiracionistas e negacionistas de questões que outrora haviam sido pacificadas.

Utilizando do método hipotético dedutivo, aliado ao procedimento de pesquisa bibliográfica, em um primeiro momento, será tratado acerca dos elementos da verdade, como premissa fundamental ao que se chamaria de informação verdadeira. Considerando a subjetividade intrínseca ao humano – que constrói narrativas, e não armazena sistematicamente fatos – a “verdade” universal sofre ataques constantes. Embora tenhamos o material verdadeiro, aferível de fato, a compreensão dada ao objeto da análise é passível de inúmeras interpretações, o que iria adentrar no campo do relativo em oposição ao absoluto. Esse debate, contudo, não é interessante para os fins da pesquisa, sendo o debate sobre as premissas do discurso verdadeiro – que pressupõe humanos – o enfoque a ser dado.

Prosseguindo, ainda utilizando da revisão bibliográfica, a região onde os elementos da verdade, o direito à informação e a informação enviesada se tocam será abordada no presente texto, com ênfase nas suas tensões em um mundo contemporâneo conectado. Além disso, de modo a subsidiar a análise vindoura, serão tecidas algumas considerações acerca da dívida pública brasileira.

No último momento da pesquisa, como arremate dos estudos até então realizados, serão analisadas as reportagens veiculadas no jornal “O Globo” – o maior jornal do Brasil no ano de 2021 –, que mencionam a expressão “dívida pública” entre 01 de janeiro de 2021 até 30 de setembro de 2022.

Espera-se encontrar, por meio desse recorte, um retrato da compreensão que o referido veículo de comunicação dá à temática – o que, por consequência, limita sobremaneira a compreensão do tema no debate público. Com isso, a expectativa é lançar luz a um

possível problema, de modo a subsidiar o debate e propiciar reflexões sobre eventuais ajustes que sejam necessários ao aprimoramento, em último nível, de todo o sistema democrático – seja pela temática abordada, ou, ainda, seja pelo direito à informação como decorrência da liberdade de imprensa fundamental à democracia.

2. Democracia liberal e o protagonismo do direito fundamental à informação: o enviesamento da informação sobre o “déficit” fiscal.

Em uma sociedade estruturada sob o sistema democrático, em que seus cidadãos têm não só o direito, mas o dever, de escolher seus líderes e legitimar a atuação de política de manejo de recursos, de políticas sociais e econômicas, não há dúvidas de que o acesso à informação ganha maior importância. Afinal, apenas é possível o desenvolvimento de todo o potencial das personalidades individuais, visando a tomada de decisões de forma consciente, quando os elementos correlatos são conhecidos pelos tomadores de decisões – isto é, os cidadãos (MENDES; BRANCO *apud* CARVALHO, p. 274-275).

Nessa perspectiva, surge uma das grandes discussões da atualidade: como equilibrar o exercício da democracia com a informação que chega aos cidadãos, especialmente quando essa informação apresenta uma roupagem de “verdade absoluta”, mas, na realidade, transmite um conteúdo eloquente com vistas ao direcionamento deliberado?

De imediato, há de se fazer um recorte do antagonismo entre a verdade e a opinião. Não se questiona que, em uma sociedade democrática, os discursos que refletem opiniões pessoais devem ganhar forma e, inclusive, serem incentivados, visto que há milênios o homem utiliza sua retórica na persuasão de multidões. Nesse sentido, destacam-se as palavras de Hannah Arendt (1967), a qual ensina que o estudo sobre a oposição entre a verdade e a opinião remonta à época de Platão e traz um “antagonismo entre a comunicação e a forma de diálogo, discurso apropriado à verdade filosófica, e a comunicação da forma da retórica, através do qual o demagogo, como diríamos hoje, persuade a multidão.” (ARENDR, 1967, pg. 37).

Hannah Arendt (1967) também indica que Thomas Hobbes – tido como um dos maiores pensadores contratualistas da filosofia ocidental, vertente que compreende, em suma, o surgimento e justificativa do Estado a partir de um pacto de cunho teórico entre todos os indivíduos, no qual direitos são cedidos em prol da segurança – percebe tal antagonismo na oposição do “raciocínio sólido” e da “eloquência poderosa”, sendo o primeiro baseado nos princípios da verdade e o segundo compreendido na opinião e nas paixões públicas.

Dessa forma, tendo por base ambos os filósofos indicados, compreende-se que o discurso na forma retórica ou eloquente, ou seja, aquele aplicado com fins de persuasão, não traz, em sua essência, o conceito de uma verdade. De forma antagônica à retórica, a comunicação na sua forma de diálogo ou de raciocínio deve conter os elementos de verdade e estes, quando apresentados à sociedade na forma de “verdade”, devem afastar qualquer manipulação de seus elementos, em confronto com a realidade.

Ao transpor tais conceitos à sociedade democrática vivenciada no Brasil, verifica-se uma possível confusão (muitas vezes tendenciosa) entre esses conceitos, especialmente pelos dos veículos de comunicação responsáveis por trazer à sociedade o conteúdo necessário à tomada de decisões. Isso porque alguns veículos de informação apresentam conteúdos que seriam supostos “raciocínios” lógicos impessoais, quando, na verdade, são “discursos eloquentes” que assim se disfarçam para fins de legitimação e garantia de sua credibilidade.

Por mais que se tente, todos os seres humanos guiam suas ações a partir de princípios basilares inculcados em cada indivíduo, que são “lentes” para a compreensão do mundo – daí a impossibilidade prática da neutralidade absoluta. Porém, no caso do jornalismo comercial, não se pode deixar de observar que, além do aspecto subjetivo inerentemente humano, os veículos de comunicação se guiam por essa lógica mercantil e têm de se financiar, pois, afinal de contas, são, antes de tudo, empresas com despesas e que visam o lucro. Sobre a busca pelo financiamento, vale colacionar as ponderações de Regiane Martins Folter (2014, p. 79-80):

A necessidade de se financiar, de gerar renda, para assim se manter, é algo inerente a qualquer meio de comunicação, que precisa de recurso para existir. Mas a aproximação cada vez maior da mídia com os princípios que regem o capitalismo acabou por deformá-la, esvaziando seus princípios éticos para dar lugar à busca pelo lucro a qualquer custo. Mais do que informar e, conseqüentemente, formar a população, os grandes e relevantes grupos de comunicação que controlam os canais de TV, as páginas de jornais e revistas, as vozes nos rádios, querem vender seu produto e transformar o público em consumidor. Para isso, muitas vezes critérios éticos perdem a vez para critérios mercadológicos, valores sociais são deixados de lado, enquanto valores individuais são realçados.

O valor de troca se torna muito superior ao valor de uso da notícia, ou seja: o valor financeiro e comercial que a informação pode levantar enquanto produto é mais valorizado do que o valor que a notícia representa como fonte de informação e direito de expressão para a pessoa que a absorve a partir da leitura da realidade e sua compreensão. Enquanto a mídia comercial investe para amplificar o valor de troca da notícia e lucrar privilegiando o processo de venda, a mídia radical busca tornar o valor de uso por parte do público o mais rico possível, com a intenção de que o processo de absorção da informação seja uma experiência de formação e aquisição de conteúdo para ser livre e se auto-governar.

Não existe nenhuma outra indústria com um potencial tão grande de mesclar o poder de influenciar a opinião pública com o poder econômico. A linha que separa o exercício de um jornalismo cidadão e ético para a atividade simplesmente comercial de processar uma informação e transmiti-la em um formato passível de venda se torna cada vez mais tênue.

Independentemente das causas, a eloquência em detrimento do diálogo traz graves conseqüências à democracia, uma vez que a cobertura jornalística dos fatos e eventos na sua forma lógica é fundamental. Isto posto, esse sistema de governo pressupõe, para tomada de decisões conscientes pelos cidadãos,

conhecimento sobre os fatos importantes pertinentes às matérias, razão pela qual goza de especial proteção no direito brasileiro – notadamente em virtude do passado ditatorial brasileiro.

A tutela jurídica dada à liberdade de imprensa visa garantir, em última instância, o direito à informação, sendo esse um direito humano, decorrente da liberdade de pensamento e expressão; e é fundamental para o bom funcionamento da democracia (PERLINGEIRO; DÍAZ; LIANI, 2016). Vale observar que o direito à informação falsa não estaria protegido pela Constituição da República de 1988, uma vez que produziria uma “pseudo-operação” da formação da opinião (MENDES; BRANCO, 2016, p. 274).

Noticiar determinado fato ou não é uma escolha consciente dos meios de comunicação. Após verificar o que será noticiado, o jornalista (e por conseguinte, o meio de comunicação) faz o enquadramento do fato, isto é, a forma como se dará publicidade ao evento noticiado. A ótica utilizada, salientando certos aspectos sobre o fato e silenciando outros, também faz parte das escolhas necessárias à produção da matéria jornalística.

Nesse ponto, o jornalista Antonio Engelke acertadamente expõe sobre os contornos que o discurso jornalístico apresenta a partir do momento em que se emoldura como notícia, visto que as notícias informam sobre fatos relevantes do mundo e, assim, “nos fornecem modelos de apreciação desses fatos. Tais modelos transformam-se em convenções. Deixam de ser objeto de discussão para se tornar premissas dos debates na esfera pública.” (ENGELKE, 2022, pg. 27).

Diante disso, como forma a garantir o acesso à informação em sua roupagem racional, e não eloquente, despontam na sociedade contemporânea diversas previsões legais que garantem o direito difuso à informação, como normativas internacionais (art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e art. 19, § 2º, do Pacto Internacional dos Direitos Civil e Políticos de 1966) (MAZZEI; BENEVIDES; NETO, 2014), e a própria Constituição Brasileira (art. 5º, inciso XXXIII e art. 37, § 3º, inciso II) e legislação infraconstitucional (Lei nº 12.527/2011).

Nesse sentido, a presente pesquisa almeja lançar luz à região em que o direito à informação se toca pela necessidade de informações completas e verdadeiras, partindo-se do contraste

com o real, visando o desenvolvimento das potencialidades humanas e, em último grau, a sobrevivência e aperfeiçoamento da gestão da coisa pública pela via democrática.

Assim, embora os reflexos constitucionais havidos à proteção social nas últimas décadas, após publicação da Constituição da República de 1988, o esforço do constituinte ao acesso à informação pública foi e continua fortalecido, o que se demonstra claramente nos arts. 5º, XXXIII, 37, §3º, II, 216, §2º, 220 e 221, todos da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/11 (BRASIL, 2011), com ressonâncias em ecos de importantes organismos internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização do Estados Americanos (OEA).

A proteção internacional ao direito à informação também está expressa nos arts. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966, ratificado pelo Brasil pelo Decreto 592/92 (BRASIL, 1992), todos resguardando e reiterando o direito à liberdade de opinião e expressão, o que implica reflexo direto no direito à informação (ao menos factualmente verdadeira, como já mencionado acima).

Nesta linha de ideias, mesmo com eixo no direito à informação, há muito já se esgotou o “fluxo linear” entre liberdade de opinião e expressão direcionada a um universo consumidor, para se incorporar à comunicação meios de compreensão a plexos tecnológicos a partir de algoritmos, metaversos, *big datas*, etc. (HAN, 2021), cuja compreensão é “auto elaborada”, de maneira diluída em fantasiar “realidades” distópicas (MONIZ SODRÉ, 2021). Nesse contexto, amparado pelos mecanismos de controle e vigilância, torna-se mais difícil o exercício da cidadania como construção social, refletida coletivamente numa perspectiva de civilidade, mesmo que por vezes frustrada.

Quanto à contemporaneidade de ruptura da crença entre informação recebida, buscada, enquanto hipótese de realidade a ser aceita como verdade, cabe o destaque à reflexão de Byung-Chul Han, na obra *Infocracia: digitalização e crise da democracia*, acerca da era da desinformação e a consequente desintegração do processo democrático potencializado por meio da tecnologia da informação. Pondera o filósofo sul-coreano que:

A digitalização do mundo da vida avança inexoravelmente. Submete a uma mudança radical nossa percepção, nossa relação com o mundo, nossa convivência. Ficamos atordoados pela embriaguez da comunicação e informação. O tsunami de informação desencadeia forças destrutivas. Abrange também, nesse meio tempo, âmbitos políticos e leva a fraturas e disrupções massivas no processo democrático. A democracia degenera em infocracia. (HAN, 2022, p. 25)

A despeito de novos meios e formas de se “comunicar desinformando”, por signos de atração rápida (*fake news*, memes, *emojis*, etc.), Byung-Chul Han nos atenta (2022) para a urgente reconstrução do direito pleno à cidadania, percebida em sua plenitude constitucional (no âmbito da Constituição da República de 1988).

Sem óbice algum, deve-se levar em conta o fluxo da informação de modo que cada cidadão tenha compreensão plena de seu universo político-relacional, notadamente enquanto tentativa de adesões a conquistas de direitos decorrentes de seus vínculos de trabalho (nos setores públicos ou privados), fundamentais à existência digna como: seguridade social; saúde; previdência; assistência. Isso implica, a partir daí, sua formulação participativa em uma sociedade em permanente transformação e em busca das garantias básicas à vida decente.

Daí ser inimaginável, num regime democrático, um fluxo massivo de informação parcial, fatiado, unidirecional e, por vezes, enviesado. Ou seja, compartilhado consoante os interesses representados pelos grandes grupos de mídia e o capital que eles substancialmente representam, e que os financia, digitais ou não, como meios de divulgação (COSTA, 2021, p. 87-92).

Não se pode esquecer as mudanças e consequente reverberação nas plataformas digitais de buscas que preenchem espaços de pesquisas a demandas, e o velho filtro à informação suficiente aos seus objetivos cada vez mais sentidos de viabilidade empresarial, financeira, por meio de estratégias a créditos informacionais (MUNIZ SODRÉ, 2021). Isso, em certa medida, é evidenciado quando se leva em consideração os resultados da *Reuters Institute Digital News Report 2020*, pesquisa do Instituto

Reuters em cooperação com a Universidade de Oxford, em que se verificou que no Brasil 84% das pessoas estão preocupadas com o que é verdadeiro ou falso na internet (NEWMAN; FLETCHER; SCHULZ; ANDI; NIELSEN, 2020, p. 18).

Nesse sentido, Cristina Tardáguila (COSTA, 2021, p. 32-33), propõe a checagem das informações/dados/fatos – “*fact checking*” – para verificação de sua veracidade. Todavia, a questão não seria somente esta, mas passaria pelo filtro de “a qual notícia é de que forma será publicada”. Assim, eventual notícia não precisa necessariamente conter “inverdades”, mas pode ser limitadora da compreensão plena da realidade nas hipóteses em que contada de maneira uniforme, sem chance de um mínimo de questionamento pelo contraditório e pela desconstrução das premissas dadas como verdadeiras.

No dizer de Castro Rocha, gerando o “caos cognitivo” a partir da produção da informação enviesada para um determinado sentido (e não necessariamente utilizando de inverdades factuais, mas pelo direcionamento deliberado na seleção dos fatos e pela abordagem dada), quando utilizada e socialmente aceita como único meio de atualização acerca da realidade, é produzida uma espécie de “realidade paralela” (MAAKAROUN, 2022).

Assim, conforme exposto, tomemos a reforma da previdência, isto é, a Emenda Constitucional 103/19 (BRASIL, 2019) como exemplo. Havia uma ideia básica a ser sustentada para justificar e legitimar as alterações subtrativas nos direitos dos trabalhadores: o chamado déficit fiscal. Se havia efetivamente o dito déficit e qual era seu reflexo na Previdência Social dos setores privado e público¹, não era relevante, posto que o importante era fixar a premissa do “déficit”, como significado filológico (MONIZ SODRÉ *apud* FOUCAULT, 2021), mesmo tendo como desdobramento a aceitação e “consensualização” de uma compreensão incompleta acerca da problemática.

Dessa forma, no caso do propalado “déficit público” como balizador da “Reforma Previdenciária” (Emenda Constitucional

¹ Sobre o tema, ver: IBDP. Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. **Uma avaliação sobre os déficits da previdência pública e privada.** Disponível em: <<https://www.ibdp.org.br/2022/11/09/uma-avaliacao-sobre-os-deficits-da-previdencia-publica-e-privada/>>. Acesso em 23 de dez. 2022.

103/19), o parâmetro se amplia em sua acepção financeira até onde é possível abrir margem à restrição do pagamento de outras rubricas orçamentárias das contas públicas.

Mais um exemplo do enviesamento da informação é verificável na contribuição previdenciária extraordinária sobre os proventos dos servidores públicos ativos e inativos, instituída pela Emenda Constitucional 103/19 e em detrimento do princípio constitucional de “irredutibilidade salarial” dos servidores públicos.

De maneira contraditória, para aprovação da referida Emenda, sustentou-se a premissa do “superávit fiscal” e a busca pelo “equilíbrio atuarial” em pleno Regime Previdenciário Administrativo (que regula aposentadoria dos servidores públicos). Porém, a despeito da irremediável contradição entre o regime contributivo (alíquotas previamente fixadas visando sustentar o sistema previdenciário, isto é, grosso modo, equilíbrio atuarial) ao regime administrativo, que, a rigor, é rubrica provisionada pelo orçamento público, desde o Brasil/Colônia à Emenda Constitucional 20/1998 (BATISTA; SILVA, 2018)², como evidencia o artigo 169 da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), mesmo com todas as alterações redacionais sofridas ao longo do tempo.

Nesse sentido, a contribuição previdenciária dos servidores não visa sustentar o seu sistema (eis que não há sistema propriamente dito, mas sim os proventos de aposentadoria/pensão são arcados pelo orçamento geral), porém, antes almeja reduzir vencimentos/proventos dos servidores públicos pelo artifício da incidência da alíquota correspondente do tributo. Esse era o debate de fundo, ainda que não revelado e acobertado pela falácia do déficit fiscal e a busca pelo equilíbrio atuarial.

Daí que a chamada “regra de ouro”, antes de ser uma correção fiscal, garantidora de recursos aos serviços públicos inadiáveis à população, transforma-se em “excedente” financeiro

² Acerca da questão, ver: **A previdência social dos servidores públicos: direito, política e orçamento**. Curitiba: Kaygangue. 2018. Disponível em: <<http://cnasp.adv.br/sites/default/files/2018-12/A%20previd%C3%Aancia%20social%20dos%20servidores%20p%C3%ABlicos%20-%20CNASP.pdf>>. Acesso em: 12 de dez. 2022.

do Estado, por onde escorre o fluxo financeiro do Tesouro Nacional – o que será melhor tratado adiante.

Por outras palavras, no caso, o direito à informação é restringido pela construção de uma premissa falsa do déficit (ou seja, um discurso retórico sob uma roupagem de raciocínio lógico), quer previdenciário quer orçamentário, de modo que a conclusão não poderá ser outra. Embora amarga, a solução se resume a restringir direitos sociais, com reflexo direto nas remunerações de trabalhadores do setor público e privado, uma vez que esses terão que, para manutenção de uma vida digna, adquirir os direitos sociais que outrora haviam sido conquistados (saúde, educação, lazer, entre outros direitos previstos no artigo 6º da Constituição da República de 1988) como produtos a serem ofertados pelo mercado privado.

Perde-se duas vezes: redução de bens e serviços sociais públicos e, nesta proporção, redução em seus sustentos, com a premissa falsa, insista-se, do déficit. Vale observar que o chamado "superávit primário" (objetivo supostamente muito esperado pelo orçamento público), resulta no repasse dos recursos que "sobraram" para o pagamento dos juros do Sistema da Dívida³ – esse aspecto será tratado adiante, embora seja válido o destaque desde logo.

Os exemplos evidenciam como a retórica tem sido utilizada de modo a consensualizar a necessidade de reformas e restrição à direitos e serviços básicos, visando a diminuição das despesas correntes estatais (seja com previdência social ou com direitos sociais), muito embora as despesas com a dívida pública continuem crescendo sem as mesmas amarras impostas às demais incumbências constitucionais ao Estado brasileiro, ou

³ O termo "Sistema da Dívida" foi criado pela coordenadora nacional da Auditoria Cidadã Maria Lucia Fattorelli, a partir das diversas experiências à frente da Auditoria Cidadã da Dívida, investigando dívida pública do Brasil e de outros países, o que permitiu constatar a geração de dívida pública sem contrapartida alguma, ou seja, em vez de servir para aportar recursos ao Estado, a dívida tem funcionado como um instrumento que promove uma contínua e crescente subtração de recursos públicos, que são direcionados principalmente ao setor financeiro, como ilustrado no artigo disponível em: <<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/para-que-tem-servido-a-divida-publica-no-brasil-por-maria-lucia-fattorelli/>>.

sequer com o mesmo rigor na análise – o que será objeto do próximo tópico.

3. Ponderações sobre a dívida pública: complexidade e importância

A dívida pública do Estado é uma questão de grande relevância para a consecução dos direitos fundamentais que dependem de atuação comissiva do Estado e, por vezes, a questão orçamentária também influencia nas que dependem de uma postura omissiva. Assim, a despeito das formas que o Estado tem de auferir receitas (cuja preocupação da administração e dos juristas gira em torno da tributação), como gastar os recursos públicos é discussão igualmente relevante⁴ e não se pode falar de despesas do Estado, por outro lado, sem mencionar o endividamento público e suas reais razões.

Porém, sistematicamente, o debate público sobre o endividamento do Estado não se dá de maneira aprofundada. Há grandes e, por vezes inflamadas, discussões sobre os ditos “expressivos” gastos com direitos sociais (saúde, educação, moradia, cultura, previdência social, entre outros direitos de segunda geração), o que justificaria uma necessária redução da intervenção estatal nessas searas, legando-os à iniciativa privada. Contudo, no que se refere à dívida pública, as discussões são superficiais e desproporcionais à relevância da temática (GASPARINI; GODOIS, 2018, p. 2). Aliás, mesmo nas graduações de bacharel em direito, o foco dado pelas instituições de ensino, via de regra, gira em torno da cadeira de direito tributário (sendo a tributação uma das formas de ingresso de receita no Estado), de modo que as despesas não têm tão rico estudo pelos juristas em formação (NEVES JUNIOR, 2018, p. 116).

Segundo Kiyoshi Harada, “dívida pública nada mais é do que o volume de recursos financeiros obtidos por um ente público, dentro de um determinado período, sob condição de devolver, em geral, acrescido de juros, e dentro de certo prazo estabelecido”

⁴ Acerca da influência das despesas para garantia dos direitos fundamentais resultantes do histórico de lutas sociais, ver: “O custo dos direitos: Por que a liberdade depende dos impostos”, de Stephen Holmes e Cass R. Sunstein.

(2002, p. 134). Esse conceito será utilizado adiante quando a expressão “dívida pública” e sinônimos é mencionada. Em suma, o endividamento estatal decorre da tomada de recursos financeiros de terceiros pelo Estado com a promessa de os devolver, via de regra, acrescido de juros remuneratórios em prazo pactuado. Embora o conceito seja genérico, é precisamente nesse aspecto que se destaca para o fim do presente estudo.

No rol de despesas contidas no orçamento aprovado pelo Governo Federal para o ano de 2022, consta que, de sua totalidade, apenas 35% serão despendidos nas chamadas despesas finalistas (previdência social, assistência social, saúde, educação, trabalho, entre outros). Por outro lado, os demais 65% serão utilizados para os chamados encargos especiais, dos quais, ao menos nominalmente, do referido percentual, 78% vão para a dívida pública (refinanciamento e serviço da dívida). Assim, dos mais de R\$4,78 trilhões de reais de despesas previstas no orçamento do ano em questão, R\$2,37 trilhões serão destinados, diretamente, a gastos com a dívida pública do governo federal (BRASIL, 2022).

A vultuosidade das despesas decorrentes do endividamento do Estado (afinal, compromete, no mínimo, algo próximo à metade do orçamento do governo para 2022) já seria razão suficiente para pautar a questão nos espaços públicos de discussão e informação de maneira pormenorizada, traduzindo uma discussão complexa (legada aos contabilistas e economistas) aos cidadãos.

Para fins de comparação, a operação Lava Jato, amplamente divulgada nos veículos de comunicação nacional ao longo de vários anos, conseguiu que pouco mais de R\$5 bilhões, com a promessa de retorno de cerca de R\$22 bilhões, retornassem aos cofres públicos (CORDEIRO, 2022). Ainda que o combate à corrupção tenha, necessariamente, de ser informado à população e pautado no espaço público de discussão, esse grande montante resgatado daqueles envolvidos em esquemas de corrupção, representa cerca de 0,21% do total gasto (ou que pode ser gasto) com a dívida pública brasileira apenas em 2022, sem que essa última tenha tanta atenção dos grandes veículos de comunicação. A comparação tem como único objetivo demonstrar como a discussão acerca do endividamento do Estado também é relevante e, por isso, merece ampla e séria cobertura midiática.

O grande endividamento do Estado decorre da passagem paradigmática do Estado fiscalista para o chamado Estado Endividado (MAZZA, 2018, p. 390). A partir do período pós Segunda Guerra Mundial, o Estado aumentou sua atuação, compreendendo uma série de direitos fundamentais que dependiam de sua atuação ativa, alcunhando-se a expressão de Estado Social. Contudo, a partir das crises econômicas na década de 1970, as ideias neoliberais de diminuição da participação do Estado, acompanhadas de alterações sistêmicas no capitalismo (para a financeirização) e mudanças de prioridades da política monetária resultaram em alterações significativas nas prioridades do Estado, notadamente pelas políticas de austeridade.

Nesse ponto, Willame Parente Mazza, citando o sociólogo alemão Wolfgang Streeck, menciona que “o Estado teve suas crises financeiras não só em função das despesas sociais da época, mas, sobretudo, pelo endividamento e crescimento da dívida pública. O Estado passa por um período de transição do Estado fiscal ao Estado endividado, no qual salda cada vez mais suas despesas por empréstimo, acumulando dívidas para cujo financiamento tem de utilizar uma porcentagem cada vez maior de suas receitas. Dívida esta mantida primordialmente para alimentar o sistema financeiro e a nova fase do capitalismo, na transição do produtivo ao financeiro” (MAZZA, 2018, p. 392).

Nesse contexto, e à luz das reflexões sistêmicas sobre a dívida pública estatal no paradigma neoliberal, alguns autores têm concluído que os recursos oriundos do endividamento público não têm sido utilizados para financiar os gastos sociais ou de infraestrutura, mas tem absorvido recursos das áreas mais relevantes e destinados para os lucros do capital rentista (GASPARINI; GODOIS, 2018, p. 314 e 328).

Não se pode deixar de notar que, ao longo da história brasileira, a tomada de empréstimos pelo estado resultou em benefícios que possibilitaram o desenvolvimento nacional, como no caso das “inversões públicas ferroviárias, no século XIX, e do II PND, na década de 1970” (ZILIOTTO, 2011, p. 215). Porém, fazendo o cotejo entre benefícios e malefícios do processo de endividamento nacional ao longo da história brasileira, Guilherme Antonio Ziliotto tece as seguintes considerações (2011, p. 216):

É extremamente difícil fazer um balanço entre esses efeitos, benéficos e maléficos, tomando como base apenas a análise histórica. Podemos dizer que, dentro da historiografia analisada, esse balanço parece reforçar o lado da dívida pública como elemento deteriorante das condições de crescimento, sobretudo quando o crescimento da dívida pública assumiu um caráter essencialmente financeiro, à medida que a necessidade de pagar dívidas antigas levou a que mais dívidas fossem assumidas, não raro a custos crescentes, de modo que a tentativa de rolar a dívida pública induziu a seu avanço endógeno e exponencial.

Diante da amplitude do Estado, suas necessidades financeiras demandam grande volume de recursos, que apenas alguns poucos indivíduos/companhias têm capacidade para emprestar ao Estado. Assim, aos detentores do capital disponível para empréstimo ao Estado, é interessante manter os Estados endividados, pois os rendimentos sobre esse capital, além de quase sempre garantidos, inclusive por cláusula de renúncia de soberania, são vultosos. Nesse aspecto, tratando do exemplo brasileiro, vale notar que grande parcela dos títulos federais tem como remuneração a taxa *overnight* do Sistema Especial de Liquidação e Custódia de Títulos Públicos (SELIC) (GASPARINI; GODOIS, 2018, p. 322). A partir de qualquer alteração da SELIC pelo Comitê de Política Monetária (Copom), taxa básica de juros da economia e, em outubro de 2022, fixada em 13,75% ao ano (BRASIL, 2022), há, para esses títulos, aumento direto dos juros acumulados e, por consequência, do estoque total da dívida pública.

O paradigma brasileiro, quando se fala em dívida pública, é primazia ao superávit primário, que seria “o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros” (BRASIL, 2014). Nesse contexto, faz-se um contingenciamento dos gastos públicos para que o superávit primário seja alcançado e, desta forma, grosso modo, sobre recursos financeiros para pagamento dos juros da dívida – o chamado serviço da dívida (GASPARINI; GODOIS, 2018, p. 325). Adicionalmente, cabe mencionar que várias receitas públicas não

são contabilizadas no cálculo do “resultado primário” (AVILA, 2020).

Em nota técnica do DIEESE (2015, p. 2-3), são feitas as seguintes considerações:

O superávit primário, por exemplo, além de importante ferramenta da política macroeconômica para conter a inflação, deve ser interpretado como mecanismo de concentração da renda, na medida em que é destinado integralmente ao pagamento da dívida. O superávit primário, produto do esforço de austeridade fiscal do Estado, pode, assim, também ser compreendido como arrecadação tributária de toda sociedade transferida aos poucos detentores dos títulos da dívida pública, e não apenas como elemento de credibilidade assegurado pelo Estado diante do investidor nacional e estrangeiro.

Nesse sentido, em suma, tem-se o grande endividamento do Estado brasileiro. São feitos inúmeros contingenciamentos de gastos (o que é colocado em prática por meio de reformas, como a reforma da previdência social em 2019⁵; a reforma administrativa em tramitação atualmente – PEC 32/2020⁶; o Teto de gastos, corte de gastos com educação e financiamento de pesquisa; entre inúmeros outros exemplos de cortes de recursos que integram as políticas de austeridade). Sem decréscimo da obrigação principal, os valores “salvos” são destinados ao pagamento dos juros e amortizações.

Vale destacar que a principal forma de arrecadação do Estado brasileiro é pela via tributária, cuja tributação indireta

⁵ Vale notar que a reforma da previdência de 2019 (Emenda Constitucional 103/19) tinha em sua redação inicial proposta para diminuição dos valores pagos a título de benefício assistencial (o que atinge os cidadãos mais vulneráveis), bem como a sua privatização. Acerca desse último, ver: GNATA, Noa Piatã Bassfeld. **Crítica da privatização da previdência social brasileira**. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-06112020-163237/pt-br.php>>. Acesso em: 13 de dez. 2022.

⁶ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC%2032/2020>. Acesso em 12 de dez. 2022.

incide de forma mais acentuada, proporcionalmente, àqueles mais desprovidos de recursos financeiros (GASPARINI; GODOIS, 2018, p. 319) – na chamada regressividade tributária, diametralmente oposto ao sistema progressivo, tido como ideal.

Em virtude da seriedade da discussão, o legislador constituinte expressamente consignou no artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (BRASIL, 1988) que, no prazo de um ano, a contar da data de promulgação da Constituição da República de 1988, seria promovida auditoria dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.⁷ Contudo, o exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro ainda não ocorreu, ainda que na chamada CPI da dívida pública⁸, alguns passos tenham sido dados mais de 20 anos após a promulgação da Carta Magna.

Diante dessa omissão deliberada ao cumprimento do texto constitucional, é possível ver os resultados das auditorias realizadas outrora. Reinaldo Gonçalves, tratando da auditoria da dívida externa brasileira iniciada em 1931, realizada durante o regime de Getúlio Vargas, sintetiza da seguinte forma (*apud* Bouças, 2003, p. 115):

A melhor síntese dos resultados da auditoria da dívida externa talvez tenha sido feita por Arthur de Souza Costa, ministro da Fazenda [entre 1934 e 1945], quando em 1935 afirmou que “a história dos nossos empréstimos contém operações em número exagerado, onerosas, ruinosas mesmo, feitas sem finalidade econômica com repercussão no desenvolvimento do país. Na sua maior parte, elas foram determinadas pela necessidade de cobrir déficits orçamentários”.

Embora extenso, o exposto acerca do endividamento estatal está longe de esgotar o assunto, sendo apenas uma breve

⁷ Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

⁸ Acerca da Comissão de Inquérito Parlamentar – CPI da Dívida Pública ver: <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/clique-aqui-para-saber-como-foi-a-cpi-da-divida/>>. Acesso em: 19 de dez. 2022.

introdução para o que será exposto adiante, em que analisar-se-á a cobertura jornalística acerca da dívida pública na mídia comercial.

4. Análise empírica acerca da abordagem dada à dívida pública em jornal de grande circulação brasileiro

Com base nas reflexões sistêmicas sobre a dívida pública estatal no paradigma neoliberal, é possível compreender a real importância da informação acerca do endividamento do Estado e do direcionamento dos recursos, especialmente ao considerar que a priorização do pagamento da dívida (ou dos juros desta dívida) refletem diretamente nos gastos com previdência social, saúde, educação, etc.

Assim, sendo o Brasil uma democracia, que demanda a tomada de decisões de forma consciente de seus cidadãos, espera-se que os veículos de informação repassem à sociedade os fatos e informações relevantes acerca desta matéria tão relevante, apresentando conteúdos de raciocínio lógico impessoal ao menos no que se refere à questão objetiva da dívida pública (dados acerca dos valores gastos, o direcionamento de tais gastos no que se refere à obrigação principal e juros, etc.).

Com isso, de modo a verificar a forma que a mídia aborda tal matéria, realizou-se uma análise empírica acerca da forma em que o conceito de dívida pública é tratado em grandes veículos de comunicação, especialmente para fins de justificativa de redução de intervenção estatal e contingenciamento de gastos nas áreas sociais.

Para tal análise, utilizou-se como paradigma dos veículos de comunicação o jornal *O Globo*, o qual, conforme dados apurados pela *Comscore*, multinacional referência na análise de tráfego de conteúdo na internet, consolidou-se como o maior jornal do Brasil no ano de 2021⁹.

⁹ O GLOBO. O GLOBO foi o jornal mais lido do país em 2021. Rio de Janeiro. Fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/o-globo-foi-jornal-mais-lido-do-pais-em-2021-25376960>>. Acesso em: 15/03/2022. YAHYA, Hanna. Jornais em 2021: impresso cai 13%; digital sobe 6%. Brasília. Fevereiro de 2022. Disponível em:

Assim sendo, utilizando os termos de busca “dívida pública” e “dívida federal” e tendo como marcos temporais de pesquisa 01 de janeiro de 2021 até 30 de setembro de 2022, foram localizadas 40 (quarenta) publicações que relacionavam a dívida pública em seu conteúdo.

Dessa totalidade de artigos, verificou-se que o termo *dívida pública* é utilizado mensalmente para noticiar a relação do endividamento com o PIB (totalidade de 20 artigos), com chamadas de notícias mensais como: “Pela primeira vez em três meses, dívida pública recua e chega a 89,1% do PIB”¹⁰ (30/04/2021); “Dívida pública permanece estável em 82,9% do PIB em outubro”¹¹ (30/11/2021); e “Dívida pública cai em agosto e chega a 77,5% do PIB”¹² (31/08/2022).

Nestas notícias que relacionam a dívida pública ao PIB, tem-se a repetição de um padrão no que se refere à natureza da dívida pública, trazendo conceitos como os indicados abaixo:

30/04/2021: A estatística considera a dívida pública bruta, que compreende o governo federal, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e os governos estaduais e municipais. O dado é acompanhado de perto pelo mercado financeiro para medir a capacidade do país de pagar suas dívidas, o chamado nível de solvência.

26/01/2022: A dívida pública é a emitida pelo Tesouro para financiar o déficit orçamentário do governo federal,

<<https://www.poder360.com.br/midia/jornais-em-2021-impresso-cai-13-digital-sobe-6/>>. Acesso em: 15 de mar. 2022.

¹⁰ O GLOBO. Pela primeira vez em três meses, dívida pública recua e chega a 89,1% do PIB. Rio de Janeiro. Abril de 2021. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/economia/pela-primeira-vez-em-tres-meses-divida-publica-recua-chega-891-do-pib-24996309>>. Acesso em: 15 de abr. 2022.

¹¹ O GLOBO. Dívida pública permanece estável em 82,9% do PIB em outubro. Rio de Janeiro. Novembro de 2021. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/economia/macroeconomia/divida-publica-permanece-estavel-em-829-do-pib-em-outubro-1-25298859>>. Acesso em: 15 de abr. 2022.

¹² O GLOBO. Dívida pública cai pelo nono mês seguido e atinge 77,6% do PIB. Rio de Janeiro. Setembro de 2022. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/economia/macroeconomia/divida-publica-permanece-estavel-em-829-do-pib-em-outubro-1-25298859>>. Acesso em: 17 de abr. 2022.

ou seja, para pagar despesas que ficam acima da arrecadação com impostos e tributos. Também sobe por conta dos juros sobre a própria dívida.¹³

Dos trechos transcritos, os quais se repetem quanto ao conteúdo em todos os vinte artigos que relacionam o PIB à dívida pública, o veículo de comunicação não apresenta um conceito estruturado acerca do que vem a ser esta dívida, ou então qual o percentual do orçamento federal que é direcionado ao pagamento dessa dívida (reforça-se, tal como exposto anteriormente, que aproximadamente 78% do orçamento de encargos especiais é utilizado para o pagamento da dívida pública). Antes, porém, reforça a dívida como algo de fato, mencionando a questão em termos percentuais, não posicionado a percentagem dentro do contexto maior a qual está inserida.

Adicionalmente, não informa que as citadas “despesas que ficam acima da arrecadação com impostos e tributos” (FATORELLI, 2022) são exatamente as despesas com juros e amortizações da própria dívida, as quais têm sido as responsáveis históricas pelo déficit nominal, como citado em recente artigo¹⁴ da Profa. Fattorelli.

Especialmente nas notícias veiculadas no ano de 2021, em todas as 12 (doze) notícias que vinculam o PIB à dívida pública, o jornal apresenta uma relação entre os programas de auxílio à população no período da COVID-19 e a possibilidade de aumento da dívida pública.

Em todas as doze notícias indicadas, tem-se o padrão de citar um economista especialista majoritariamente de instituição financeira (como “economista-chefe da Valor Investimentos” –

¹³ O GLOBO. Dívida federal sobe 12% em 2021, e Tesouro pede ‘agenda de reformas fiscais’. Rio de Janeiro. Setembro de 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/macroeconomia/divida-federal-sobe-12-em-2021-tesouro-pede-agenda-de-reformas-fiscais-1-25368487>>. Acesso em: 17 de abr. 2022.

¹⁴ FATTORELLI, Maria Lucia. O estouro está nos gastos com juros e mecanismos do sistema da dívida e não nos gastos sociais. 2022. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/extra-classe-o-estouro-esta-nos-gastos-com-juros-e-mecanismos-do-sistema-da-divida-e-nao-nos-gastos-sociais-por-maria-lucia-fattorelli/>. Acesso em 29 de jan. 2023.

notícia de 30/04/2021¹⁵ e “economista da CM Capital” – notícia de 30/11/2021¹⁶) e relacionar a redução da dívida pública com a redução das medidas assistenciais, como “O retorno dessa arrecadação mais forte, tanto por conta desses programas que vão sendo enxugados junto com a retomada da atividade econômica beneficia muito essa dinâmica do resultado do governo” (O GLOBO, 30/04/2021) e “Enquanto a gente não entrar num ritmo de controle de gastos sem que a gente tenha um temor de que possa ter um aumento de gastos, por exemplo, auxílio emergencial ou situação de medidas populistas ainda mais considerando um ano de eleição, esses dados ainda vão seguir sub judice do mercado” (O GLOBO, 31/08/2021¹⁷).

Ocorre que o discurso temeroso relacionando os elevados “gastos em medidas populistas” ou de assistência à população ao crescimento da dívida pública (sem ao menos apresentar uma explicação acerca da natureza desta dívida) é repetido em matérias que noticiam as medidas de contingenciamentos de gastos, como o teto dos gastos. Como exemplo, tem-se as notícias veiculadas em 08/08/2022¹⁸ e 22/09/2022¹⁹ (“Com teto de gastos ameaçado,

¹⁵ O GLOBO. Pela primeira vez em três meses, dívida pública recua e chega a 89,1% do PIB. Rio de Janeiro. Abril de 2021. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/economia/pela-primeira-vez-em-tres-meses-divida-publica-recua-chega-891-do-pib-24996309>>. Acesso em: 15 de abr. 2022.

¹⁶ O GLOBO. Dívida pública permanece estável em 82,9% do PIB em outubro. Rio de Janeiro. Novembro de 2021. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/economia/macroeconomia/divida-publica-permanece-estavel-em-829-do-pib-em-outubro-1-25298859>>. Acesso em: 15 de abr. 2022.

¹⁷ O GLOBO. Dívida federal sobe 12% em 2021, e Tesouro pede ‘agenda de reformas fiscais’. Rio de Janeiro. Setembro de 2022. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/economia/macroeconomia/divida-federal-sobe-12-em-2021-tesouro-pede-agenda-de-reformas-fiscais-1-25368487>>. Acesso em: 17 de abr. 2022.

¹⁸ O GLOBO. Com teto de gastos ameaçado, analistas recomendam corte de despesas ineficientes e controle da dívida Rio de Janeiro. Agosto de 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/08/com-teto-de-gastos-ameacado-analistas-recomendam-corte-de-despesas-ineficientes-e-controle-da-divida.ghtml>>. Acesso em: 18 de abr. 2022.

¹⁹ O GLOBO. ‘E agora, Brasil?’: teto de gastos evita medidas populistas do governo, afirma Temer. Setembro de 2022. Disponível em:

analistas recomendam corte de despesas ineficientes e controle da dívida” e “E agora, Brasil?: teto de gastos evita medidas populistas do governo, afirma Temer” – O GLOBO, 2022).

Em ambas as matérias, o veículo de comunicação deixa de conceituar a dívida pública, mas utiliza o termo “dívida” para justificativa de aplicação do controle de gastos, como se verifica no trecho transcrito da notícia de agosto de 2022:

“Era uma casa muito engraçada, não tinha teto, não tinha nada...”, diz a música infantil sobre um local confuso. A paródia com o risco que o país corre em 2023, contudo, é real: sem uma âncora fiscal forte, a recessão, a pobreza e o desequilíbrio financeiro podem ameaçar o próximo ano, independente de quem ganhar as eleições de outubro.

Criado na crise de 2016, o teto de gastos, cada vez mais, é considerado carta fora do baralho, depois de ser sucessivamente “furado” pelo atual governo e pelo Congresso. Primeiro, com a proposta de emenda à Constituição (PEC) dos Precatórios, no fim de 2021, que mudou a regra para “subir” o teto, gastar mais com o Auxílio Brasil e limitar o pagamento de dívidas da União.

(...)

Para 2023, o maior desafio será manter o Auxílio Brasil de R\$600 (com um custo estimado em R\$160 bilhões por ano). Os postulantes ao Palácio do Planalto prometem manter esse valor no próximo ano. A sobrevivência de outros benefícios também é dúvida, como os vales a caminhoneiros e taxistas, e as reduções de impostos promovidas neste ano.

Com o teto em xeque, economistas de instituições financeiras ouvidos pelo GLOBO defendem manter uma regra fiscal que limite os gastos e também seja voltada ao controle da dívida pública, principal indicador de solvência de um país. Hoje, a dívida está na casa dos 80% de tudo que o país produz em um

<<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/09/e-agora-brasil-teto-de-gastos-evita-medidas-populistas-do-governo-afirma-temer.ghtml>>. Acesso em: 18 de abr. 2022.

ano (o PIB). É uma dívida mais alta (e cara) que a de países emergentes.

Com uma dívida alta, o dinheiro acaba sendo direcionado para o governo rolar esse passivo, em vez de ser destinado a projetos da economia real, que geram o crescimento do país. E, com baixa credibilidade da política fiscal, o país tem mais inflação, o que leva a mais volatilidade e a menores taxas de crescimento. (O GLOBO, 2022. Grifo nosso)

Na sequência da notícia em análise, o jornal O Globo apresenta diversas citações de economistas, como Mário Mesquita (Economista chefe do Itaú Unibanco²⁰), Fernando Honorato (Economista chefe do Bradesco²¹) e Jeferson Bittencourt (Superintendente da ASA *investments*²²), os quais trazem um padrão de entendimento no sentido de ser imprescindível uma “nova âncora fiscal” no controle de gastos para que seja viável o pagamento da dívida pública (mas sem conceituar essa dívida).

Porém, analisando-se os dados do orçamento federal, pesquisados pela Auditoria Cidadã da Dívida, verifica-se que o crescimento da dívida não tem sido causado pelos gastos sociais, mas pelos mecanismos financeiros que geram dívida, tais como as altíssimas taxas de juros, a remuneração da sobra de caixa dos bancos, dentre outros mecanismos ilegítimos (FATTORELLI, 2020). Ademais, a dívida pública não tem aportado recursos nas áreas sociais, mas sim, retirado recursos (que poderiam estar sendo destinados para investimentos importantes para a sociedade) para servirem ao pagamento de juros e amortizações da própria dívida (AVILA, 2020).

²⁰ Disponível em:

<<https://www.linkedin.com/in/m%C3%A1rio-mesquita-03819346/?originalSubdomain=br>>. Acesso em 19 de dez. 2022.

²¹ Disponível em:

<<https://www.linkedin.com/in/fernando-honorato-barbosa-8b959b14/?originalSubdomain=br>>. Acesso em 19 de dez. 2022.

²² Disponível em:

<<https://www.linkedin.com/in/jeferson-bittencourt-03956837/?originalSubdomain=br>>. Acesso em 19 de dez. 2022.

Nessa linha, cabe o destaque também à compreensão de Mário Mesquita, o qual reforça a dificuldade do ajuste fiscal sem que tenha credibilidade e apoio político:

(...) a necessidade de ajuste fiscal sofre bastante resistência e que não há regra fiscal boa que sobreviva sem credibilidade e apoio político. O desafio, para ele, não é a falta de espaço para cumprir o teto, mas uma possível carência de vontade política de compensar aumentos de gastos, principalmente sociais, com cortes em outras despesas. Ele calcula que há um espaço de, no mínimo, R\$20 bilhões para aumento de gastos livres no ano que vem, na comparação com 2022.²³

A compreensão acima sintetiza o ponto crítico acerca da análise dos discursos sobre a dívida pública: como forma de priorizar o pagamento da dívida pública, inclusive por meio da redução de direitos sociais, faz-se necessário a legitimação popular.

Para que se consiga este apoio social, o que se identificou nos 40 artigos analisados do maior veículo de comunicação do Brasil, é a utilização do termo “dívida pública” de forma vaga, sem a conceituação do que é a dívida e o que, de fato, vem sendo pago dessa dívida (juros ou quantia principal), seguido de crítica do próprio mercado financeiro acerca dos altos gastos governamentais com programas sociais, feita, sobretudo, por economistas de instituições financeiras, que, não por mero acaso, lidam (e lucram) profissionalmente com o endividamento estatal.

Em nenhum dos quarenta artigos analisados o jornal O Globo trouxe dados concretos acerca do endividamento do Estado, como o fato de que ao menos 2,37 trilhões seriam gastos em 2022, diretamente, com a dívida pública do governo federal (BRASIL, 2022), ou, ainda, que apesar de comprometer parcela significativa do orçamento público federal, pela falta de auditoria dessa dívida,

²³ O GLOBO. Com teto de gastos ameaçado, analistas recomendam corte de despesas ineficientes e controle da dívida Rio de Janeiro. Agosto de 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/08/com-teto-de-gastos-ameacado-analistas-recomendam-corte-de-despesas-ineficientes-e-controle-da-divida.ghtml>>. Acesso em: 18 de abr. 2022.

não se sabe exatamente o que está sendo pago com as receitas oriundas dos impostos e de novos títulos públicos emitidos.

Ao contrário, o termo *dívida pública* é utilizado de forma indiscriminada para justificar o corte de gastos nas políticas de austeridade, de modo que a população, guiada por essa forma tendenciosa de noticiar a dívida pública (como comparando indevidamente a gestão financeira do país com os gastos e receitas de uma casa), acaba por legitimar os diversos cortes de direitos sociais sem ao menos ter o acesso à informação de forma lógica e coesa.

Reforça-se, mais uma vez, que o que se verificou nos dados coletados é que os recursos oriundos do endividamento público não têm sido utilizados para financiar os gastos sociais ou de infraestrutura, mas tem absorvido recursos das áreas mais relevantes e destinados para os lucros do capital rentista. Ou seja: os recursos destinados ao pagamento da dívida não resultam no decréscimo do valor principal, mas sim no pagamento de juros.

Não se está aqui defendendo o controle da mídia para limitar a forma de comunicação, mas sim criticando a roupagem de “raciocínio lógico” dada aos discursos retóricos (aplicados com fins de persuasão) para fins de supressão de direitos sociais. Em uma sociedade democrática, conforme já apresentado, a tomada de decisões pelos cidadãos deve ocorrer de forma consciente, com o conhecimento sobre os fatos pertinentes às matérias e concatenando-os com o contexto.

Os veículos de comunicação, ao noticiarem, utilizando de argumentos de autoridade relacionado profissionalmente às instituições financeiras, sob forma de “informação racional”, o necessário pagamento da dívida pública, sem ao menos conceituar o que é a dívida e o que está sendo efetivamente pago, e reafirmar a possibilidade de redução de direitos sociais para fins de pagamento dessa dívida, acabam por noticiar informações que, ainda que factualmente verdadeiras, não elucidam ou esclarecem o leitor sobre o assunto, o que parece insuficiente para o escopo e profundidade que o direito à informação pública tem no texto constitucional e diversos diplomas internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Considerações finais

Diante do exposto, é possível concluir que o direito à informação, como desdobramento da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa, é fundamental para o desenvolvimento dos indivíduos em um país democrático. Considerando que esse modelo de gestão da coisa pública parte do princípio de o povo se autogovernar (ainda que por meio de representantes eleitos periodicamente), apenas é possível decidir algo se todos, ou ao menos quase todos, os termos do objeto a ser deliberado forem conhecidos.

Na presente pesquisa, analisou-se a forma como é feita a cobertura jornalística sobre a dívida pública, sendo essa questão fundamental para a tomada de decisões quanto à gestão dos bens públicos. Considerando a subjetividade intrínseca dos seres humanos, assim como os próprios interesses dos jornalistas e veículos de comunicação (empresas que, ainda que comprometidas com a imparcialidade e credibilidade, buscam o lucro), foi possível verificar, por meio dos resultados da pesquisa empírica, que pela omissão, deliberada ou não, de elementos-chaves para a compreensão do que é a dívida pública e seus efeitos para a vida dos brasileiros, as notícias não são informativas ao público – no escopo que se espera quando se trata de uma discussão nuclear e que é utilizada para limitação de direitos constitucionais.

A roupagem dada ao assunto abordado transmite a imagem de que se trata de uma discussão matemática, legada aos economistas de instituições financeiras, em que o leitor apenas deve estar ciente de que, em um apelo à moral individual, o Estado deve arcar com suas dívidas (ainda que não se esclareça quais sejam essas dívidas, qual a sua origem, natureza ou destinação), custe o que custar em termos de perda de direitos frutos da luta social. A preocupação do leitor, portanto, a partir da cobertura jornalística, deve se resumir à ciência de que há o endividamento, e que se for necessário um contingenciamento de gastos, será para pagar a (eterna) dívida, sob pena de perda de credibilidade do país, fuga de investimentos, entre outros – o que seria muito pior para toda a coletividade.

Não se busca deslegitimar a existência dos veículos de comunicação (que, como já outrora mencionado, são indispen-

sáveis à democracia), ou ainda, da abordagem dada ou conclusão verificada. A preocupação, porém, é de como um assunto de interesse de todos é limitado e legado a um nicho específico, eis que, como visto no resultado da pesquisa, apesar da publicidade dada à temerária dívida pública, pontos-chaves de seu conceito para um debate efetivo e pleno conhecimento do assunto não são tratados. Assim, mesmo que a notícia seja factualmente verdadeira, apenas isso não a torna informativa nos aspectos relevantes – tomando como ponto de partida que o jornalismo é função pública de garantia do acesso à informação plena.

Como visto, a dívida pública brasileira compromete parcela significativa do orçamento federal todos os anos. Esses recursos públicos entregues aos credores deixam de ser investidos em áreas prioritárias (segundo a Constituição da República de 1988), como moradia, saúde, educação, segurança alimentar, lazer, cultura, dentre outros direitos sociais. Pela inexistência de perícia/auditoria oficial (conforme previsto no artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), com participação efetiva da sociedade civil, não se sabe se a dívida pública é legítima (isto é, se o mútuo foi tomado em condições de mercado, respeitando a ordem constitucional e resultando em proveito para parcela da população) ou não.

Porém, a despeito de toda a complexidade do assunto, o endividamento estatal, nas notícias objeto da pesquisa, é abordado superficialmente e usado como justificativa para (contra) reformas sociais. Sabendo que cada notícia é resultado do recorte feito pelos jornalistas envolvidos nas matérias, a presente pesquisa evidenciou, em certa medida, qual a lente utilizada para abordar o assunto.

Embora a pesquisa seja limitada aos contornos dados, já foi possível verificar um certo padrão para noticiar sobre a dívida pública. A partir desse ponto de partida, espera-se que outras pesquisas sejam realizadas para verificar se o mesmo padrão é encontrado em outros veículos de comunicação, qual a intenção na omissão de certos aspectos da dívida pública, se o viés dado se relaciona com a forma de captação de recursos pelos veículos de comunicação, entre outros.

Bibliografia

ARENDRT, Hannah. **Verdade e Política**. São Paulo: Perspectiva, 1967. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5144219/mod_resource/content/0/ARENDRT%2C%20Hannah%20%281967%29%20Verdade%20e%20pol%C3%ADtica.pdf>.

AVILA, Rodrigo. **A Mentira do Déficit Orçamentário**. Brasília. Outubro de 2020. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/a-mentira-do-deficit-orcamentario-por-rodrigo-avila/>>. Acesso em 29 de jan. 2023.

BATISTA, Flávio Roberto; SILVA, Julia Lenzi. **A previdência social dos servidores públicos: direito, política e orçamento**. Curitiba: Kayganguê. 2018. Disponível em: <<https://cnasp.adv.br/cnasp/wp-content/uploads/2020/12/livro-A-PREVIDENCIAL-SOCIAL-DOS-SERVIDORES-PUBLICOS-DIREITO-POLITICA-E-ORCAMENTO.pdf>>. Acesso em: 12 de dez. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 12 de dez. 2022.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct>. Acesso em: 12 de dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 12 de dez. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 12 de dez. 2022.

BRASIL. Portal da Transparência. **Controladoria-Geral da União**. Controladoria-Geral da União, 2022. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento?ano=2022>>. Acesso em: 21 de ago. 2022.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Taxa Selic. **Política Monetária**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>>. Acesso em: 26 de out. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Superávit primário. **Senado notícias**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit#:~:text=Super%C3%A1vit%20prim%C3%A1rio%20%C3%A9%20o%20resultado,quando%20esse%20resultado%20%C3%A9%20negativo>. Acesso em: 13 de dez. 2022.

CORDEIRO, Tiago. Quanto dinheiro foi recuperado pela Lava Jato e onde ele foi parar. **Gazeta do Povo**. Curitiba. Maio de 2021. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/lava-jato-dinheiro-recuperado-destino/>>. Acesso em: 21 de ago. 2022.

COSTA, Caio Túlio [et al.]. **Tempestade perfeita**: sete visões da crise do jornalismo profissional. Rio de Janeiro: História Real, 2021. p. 87-92.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Dívida pública brasileira e compressão do orçamento: o que resta aos trabalhadores. **Nota técnica n. 148**, set. 2015. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec148divida.html>>. Acesso em: 13 de dez. 2022.

ENGELKE, Antonio. Parem as Máquinas. **Revista Piauí**, edição 187, abr. 2022. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/parem-as-maquinas/>>. Acesso em: 13 de dez. 2022.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**: o neoliberalismo e as novas técnicas do poder. Belo Horizonte: Âyiné, 2021.

HAN, Byung-Chul. **Infocracia**: digitalização e crise da democracia. Petrópolis: Vozes, 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Para que tem servido a dívida pública no Brasil**. 2020. Disponível em: <<https://auditoriacidade.org.br/conteudo/para-que-tem-servido-a-divida-publica-no-brasil-por-maria-lucia-fattorelli/>>. Acesso em: 28 de jan. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. **O estouro está nos gastos com juros e mecanismos do sistema da dívida e não nos gastos sociais**. Auditoria Cidadã da Dívida, 2022. Disponível em: <<https://auditoriacidade.org.br/conteudo/extra-classe-o-estouro-esta-nos-gastos-com-juros-e-mecanismos-do-sistema-da-divida-e-nao-nos-gastos-sociais-por-maria-lucia-fattorelli/>>. Acesso em: 29 de jan. 2023.

FOLTER, Regiane Martins. Crise do modelo do jornalismo comercial e emergência do jornalismo cidadão. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Comunicação Social). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/119087>>. Acesso em: 29 de jan. de 2023. GASPARINI, Andreia Filianoti. GODOIS, Leandro. Direitos Fundamentais e Políticas Públicas: a ilegitimidade constitucional da Dívida Pública Federal. In: ROTTA, E., LOPES, H. C., and ROSSINI, N., eds. **O modelo de desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do século XXI: aportes para o debate** [online]. p. 313-336. Chapecó: Editora UFFS, 2018.

O GLOBO. O GLOBO foi o jornal mais lido do país em 2021. Rio de Janeiro. Fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/o-globo-foi-jornal-mais-lido-do-pais-em-2021-25376960>>. Acesso em: 15 de mar. 2022.

_____. Pela primeira vez em três meses, dívida pública recua e chega a 89,1% do PIB. Rio de Janeiro. Abril de 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/pela-primeira-vez-em-tres-meses-divida-publica-recua-chega-891-do-pib-24996309>>. Acesso em: 15 de abr. 2022.

_____. Dívida pública permanece estável em 82,9% do PIB em outubro. Rio de Janeiro. Novembro de 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/macroeconomia/divida-publica-permanece-estavel-em-829-do-pib-em-outubro-1-25298859>>. Acesso em: 15 de abr. 2022.

_____. Dívida pública cai pelo nono mês seguido e atinge 77,6% do PIB. Rio de Janeiro. Setembro de 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/macroeconomia/divida-publica-permanece-estavel-em-829-do-pib-em-outubro-1-25298859>>. Acesso em: 17 de abr. 2022.

_____. Dívida federal sobe 12% em 2021, e Tesouro pede ‘agenda de reformas fiscais’. Rio de Janeiro. Setembro de 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/macroeconomia/divida-federal-sobe-12-em-2021-tesouro-pede-agenda-de-reformas-fiscais-1-25368487>>. Acesso em: 17 de abr. 2022.

_____. Com teto de gastos ameaçado, analistas recomendam corte de despesas ineficientes e controle da dívida Rio de Janeiro. Agosto de 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/08/com-teto-de-gastos-ameacado-analistas-recomendam-corte-de-despesas-ineficientes-e-controle-da-divida.ghtml>>. Acesso em: 18 de abr. 2022.

_____. 'E agora, Brasil?': teto de gastos evita medidas populistas do governo, afirma Temer. Setembro de 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/09/e-agora-brasil-teto-de-gastos-evita-medidas-populistas-do-governo-afirma-temer.ghtml>>. Acesso em: 18 de abr. 2022.

GONÇALVES, Reinaldo. Auditoria e dívida externa: lições da era Vargas. In: **Auditoria da Dívida Externa**: Questão de Soberania (org. Maria Lucia Fattorelli). Contraponto, 2003. p. 111-121.
HARADA, Kiyoshi. **Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MAZZA, Willame Parente. O estado endividado: na encruzilhada entre o desenvolvimento econômico e os direitos sociais. In. **Dívida Pública**. José Maurício Conti (org.). Série Direito Financeiro. P. 389-420. São Paulo: Blucher, 2018.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues. BENEVIDES, Jonatas Ribeiro. NETO, Zaiden Geraige. O direito coletivo de acesso à informação pública na América Latina. **Revista Jurídica Cesumar**. p. 171-184. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/3304/2295>>. Acesso em: 28 de abr. 2022.

MAAKAROUN, Bertha. Castro Rocha: 'Brasil é laboratório de criação de realidade paralela'. **Pensar**. Estado de Minas. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/pensar/2022/10/21/inter_na_pensar,1409943/castro-rocha-brasil-e-laboratorio-de-criacao-de-realidade-paralela.shtml>. Acesso em: 12 de dez. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. Sistema Normativa da Dívida Pública no Brasil. In. **Dívida Pública**. José Maurício Conti (org.). Série Direito Financeiro. P. 115-132. São Paulo: Blucher, 2018.

NEWMAN, Nic (et al.). Reuters Institute Digital News Report 2020. 2020. **Reuters Institute**. Disponível em: <<https://www.digitalnewsreport.org/survey/2020/resources-2020/>>. Acesso em: 12 de dez. 2022.

PERLINGEIRO, Ricardo; DÍAZ, Ivonne; LIANI, Milena. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 2, p. 143-197, maio/ago. 2016.

SODRÉ, Muniz. **A sociedade incivil**: mídia, iliberalismo e finanças. Petrópolis: Vozes, 2021.

YAHYA, Hanna. Jornais em 2021: impresso cai 13%; digital sobe 6%. Brasília. Fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/midia/jornais-em-2021-impresso-cai-13-digital-sobe-6/>>. Acesso em: 15 de mar. 2022.

ZILLOTTO, Guilherme Antonio. **Dois séculos de dívida pública**: a história do endividamento público brasileiro e seus efeitos sobre o crescimento econômico (1822-2004). São Paulo: Editora Unesp, 2011.

Formação da Sociedade de Classes no Brasil e América Latina e a Necessidade de Descolonização: pontos para uma reflexão coletiva¹

Maria Mello de Malta
Jaime Ernesto Winter Hughes León

Transcrição adaptada do encontro do curso Diálogos Brasil-Chile com Maria Mello de Malta e Jaime Ernesto Winter Hughes León ocorrido em 17 de junho de 2022

1. Introdução

O objetivo deste texto é apresentar, na forma de pontos para a reflexão, o debate sobre a formação da sociedade de classes no Brasil e sobre a necessidade de novos níveis de descolonização da América Latina, pensando em elementos que possamos articular para pensar junto com questões da história recente do Chile e do Brasil.

Imaginamos que seria interessante partir das reflexões que viemos fazendo sobre as controvérsias históricas-políticas e da história do pensamento econômico brasileiro, destacando os efeitos da atual crise do neoliberalismo, do ponto de vista de sua capacidade de responder às principais questões que a economia está colocando para o próprio pensamento econômico brasileiro no início do século 21.

Nesta direção, este texto tem o sentido de compartilhar algumas reflexões que estamos fazendo, e fazemos essas reflexões não só não na academia, mas também nos espaços políticos em que participamos. Essa dupla inserção para nós é muito

¹ Agradecemos o cuidadoso trabalho de transcrição feito por Lily Badaró, Renata de Loyola Prata, Rodrigo Almeida, Ruan Nery e Valni Heringer.

importante, porque a academia é um lugar privilegiado de reflexão, mas carece manter o pé nas nossas organizações da sociedade civil para evitar um descolamento da realidade e da conjuntura mais imediata. Desta forma, articulamos sempre uma visão estrutural com um acompanhamento mais conjuntural a fim de formarmos um quadro analítico para dar espaço para interpretações coletivas. Assim, o convite é fazer uma reflexão a respeito do que a gente está chamando de formação da sociedade de classes no Brasil a fim de realizarmos juntos este movimento.

Além desta breve apresentação, o texto contém duas seções falando sobre a formação da sociedade de classes no contexto do capitalismo dependente latino-americano e sobre a relação específica entre democracia e neoliberalismo e, por fim, as considerações finais.

2. Uma interpretação da formação econômico-social brasileira: visão a partir de florestan fernandes e caio prado júnior

A ideia de formação da sociedade de classes está principalmente vinculada à reflexão presente na obra de Florestan Fernandes, deste modo é fundamental discutir os pontos que Florestan levantou como pontos essenciais para a compreendermos a ordem social brasileira e sua formação, enriquecendo-a com a série de reflexões que foram feitas ao longo do século 20, inclusive por outros autores, sobre o tema. Do nosso ponto de vista este tema forma um campo que costumamos caracterizar como das Interpretações do Brasil.

A busca de interpretar o Brasil como uma formação social autônoma nos parece ter ganho urgência no que podemos chamar de o longo século 20 brasileiro: um século que se inicia com a abolição da escravidão, nos obrigando a incluir autores do final do século 19 que estão relacionados com o debate do movimento abolicionista como intérpretes dessa realidade e termina com o fim da nova república caracterizado pelo fechamento do período de lutas que tinha na CUT e no PT seu referencial de movimento social e partido da classe trabalhadora. Realmente não há como compreender o Brasil de hoje sem compreendermos o papel da escravidão e a lentidão com que ela foi abolida no país. Ao mesmo tempo, o movimento de pensar esses pontos principais da questão

da formação social brasileira, não pode abrir mão de compreender as questões da revolução burguesa periférica, do que é o modo de organização do capitalismo dependente e quais os impactos que isso tem sobre a nossa forma de pensar a nós mesmos, a nossa formação como nação, nossa formação como povo e, finalmente, a nossa tão difícil democracia.

Se o nosso objetivo é falar da formação social brasileira, é importante a gente lembrar aqui o que Florestan pensa desse processo de formação social brasileira, como é que ele vê essa questão. Lembrar que esse é um conceito que ele toma de empréstimo de Weber, enriquece com um pouquinho de Durkheim e Marx e chega a uma formulação bem típica do próprio Florestan, que o Gabriel Cohn chamava de “ecletismo bem temperado”. Mas com o objetivo de dizer o quê? Que a nossa formação social, na medida em que ela se insere, num movimento que é o movimento de expansão do capitalismo² que o autor chama de “civilização ocidental” ou do “capitalismo europeu”, considerando, nesse sentido, que nós não seríamos civilização ocidental, o que é fato e razoável. Mas também considerando com isso, que não tinha nada aqui antes.

Esta é uma questão que está presente nesses autores do século 20 que é uma questão importante para o debate atual de descolonização do pensamento na periferia, do nosso pensar sobre nós mesmos. Precisamos enfrentar o debate de quais eram as ordens sociais que existiam aqui antes da invasão portuguesa que nos obriga a participar da ordem social do capital, que estava sendo desenvolvida na Europa. Isso não é uma coisa secundária. Em especial quando se pensa que somos, historicamente, enquanto ocupantes dessa região do mundo, extremamente insatisfeitos com a ordem social que se estabelece a partir dessa ocupação europeia das nossas terras.

² Pensar que nossa formação social se origina na expansão colonial do capitalismo europeu abre uma enorme discussão para os historiadores tanto atuais quanto da época em que Florestan escreveu. Atualmente há a reflexão de formulação de uma história menos eurocentrada que seja capaz de tomar em conta as organizações sociais existentes em território brasileiro antes da invasão portuguesa. Na época, o centro do debate era a questão do modo de produção vigente no Brasil que trazia consigo o debate sobre a forma da revolução brasileira necessária. Sobre este segundo tema ver Curty (2017).

Por que é tão relevante e atual? 2022, é ano do centenário do Darcy Ribeiro e temos abordado Darcy Ribeiro como um grande provocador do pensamento econômico e social brasileiro. Olhar para as pautas que ele inclui nesse debate revela um conjunto de aspectos que realmente precisamos retomar, visitar e aprofundar, em vários níveis para compreender o Brasil e a América Latina de forma descolonial.

Darcy faz uma proposição que é a seguinte: ao contrário do que propõem muitos autores conservadores, não somos um povo pacífico, nós não somos um povo que viveu todo o seu tempo, diante de pouquíssimas guerras como nos conta uma historiografia mais tradicional e dominante ainda hoje. Para pensar as guerras do Brasil, em geral fazemos um grande esforço e lembramos da Guerra do Paraguai³. Darcy põe em questão e que também está em tela, por exemplo na série documental *Guerras do Brasil.Doc* é que, ao contrário dessa ideia de que somos um povo pacífico, nós vivemos sistematicamente, desde a tomada das terras pelos portugueses, em guerra. Estamos em uma guerra constante desde então, é uma guerra contra o invasor, é uma guerra contra o colonizador, é uma guerra contra a escravização, é uma guerra contra o imperialismo, é uma guerra de tentativa de sobrevivência de um povo que, ao longo desta guerra, se renova, se reconfigura e se apresenta como um povo que pretende dar a sua própria direção para o seu futuro. Então, essa ideia que estamos em guerra, é uma ideia bem importante para a gente pensar como um dos elementos da nossa proposição de pensar de uma forma descolonizada, uma forma autopropelida.

Colocar esta perspectiva hoje é ainda mais urgente. Estamos em um momento em que se tem discutido o marco temporal para a demarcação das terras indígenas no Brasil, o assassinato, mais uma vez, de indigenistas, de pessoas que estão denunciando um tipo de relação exploratória e predatória que o capitalismo tem com os nossos povos originários, com as nossas florestas, com a realidade de organização não-capitalista dos

³ Chamada assim pelos brasileiros, mas para o Paraguai é a Grande Guerra. É fundamental levarmos em nossa reflexão esta noção das diferenças de perspectiva entre vencedores e perdedores, como uma postura de busca de um olhar não colonial.

indígenas. É impossível ficar indiferente ao genocídio dos Ianomami e negar o quanto esta guerra continua. Fomos invadidos em 1500, e não descobertos, e continuamos em guerra.

No documentário *Guerras do Brasil.doc*, no episódio sobre as Guerras de Invasão, em um dos momentos da entrevista do antropólogo Ailton Krenak⁴, ele desafia seu interlocutor afirmando: “A gente está em guerra. Hoje de manhã, antes de eu vir para cá, a gente estava em guerra e aliás eu não sei o que é que você, com essa sua brancura, está rindo para minha cara e com essa cara tão simpática para mim... a gente está em guerra.”. Esta fala representa o tom que o documentário demonstra como a violência da espoliação dos povos originários que se deu de maneira permanente, ao longo de todos esses séculos em que o modo de organização europeia se estabeleceu aqui.

Aceita a provocação de Darcy e reconhecendo sua importância em termos de reescrever a história do ponto de vista do dominado, vale a pena retornarmos à noção de formação social de Florestan e trazer algumas nuances.

O que é que Florestan chama atenção para nós? E porque é que ele usa com a ideia de formação social? Por que é que para ele isso é importante? Por que quando se estabeleceram os ordenamentos portugueses do Brasil, a maior parte do Brasil não se organizava na forma portuguesa mas, sim, na forma indígena. O território brasileiro tinha uma vida cotidiana que era fundamentalmente indígena e a forma que estava invadindo era ainda uma pequena minoria, violenta é verdade, com objetivos de dominação fortíssimos, mas uma pequena minoria. Nesse sentido, a ideia de formação social tem dentro de si um movimento que é um movimento de convivência entre modos de produção diferentes e simultaneamente, a possibilidade permanente de mudanças.

Nesse sentido, ele vai se diferenciar muito de Weber, cujo conceito faz recurso a uma ideia de sociedade estamental, que não muda e que fica naquela forma, naquela “ordem” por muito tempo. Porém sabemos que mudança não é sinônimo de melhoria. A

⁴ Krenak é bastante conhecido desde a grande intervenção que ele faz na constituinte de 1988, pintando a cara para guerra, para falar da importância de se registrar o direito dos povos indígenas na Constituição de 1988. Desde então escreveu muitos livros, além de um doutorado apontado a perspectivas dos povos originários sobre o Brasil em diversos temas.

sociedade brasileira carrega dentro de si um elemento de mudança muito particular, que é um elemento muito interessante, que o próprio Florestan chama a atenção, que é uma mudança conservadora permanente. É o tal dilema do filme *Il Gattopardo* (O Leopardo) de Luchino Visconti: "precisa que tudo mude para que tudo permaneça como está". Esse é um elemento presente nesse conceito de formação social elaborado por Florestan, que é muito rico para compreendermos a história do Brasil.

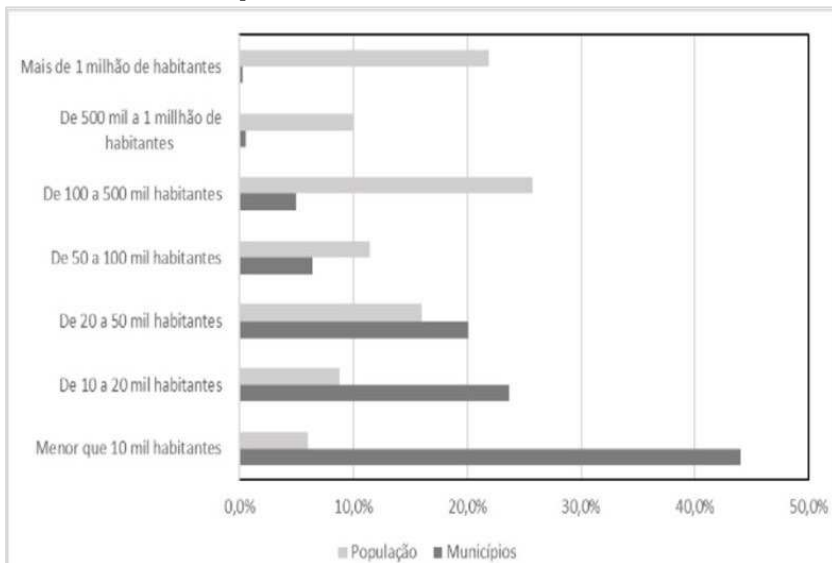
Compreender esses movimentos da ordem social brasileira, na medida em que ele traz essa complexidade do que é esse modo de organização social combinado as formas do invasor e invadido. E a expansão dessas duas maneiras é a combinação desses dois modos, com um resultado que conhecemos hoje, bem como sabemos que foi o vencedor e o vencido nessa disputa.

Do nosso ponto na história, olhando do século 21, sabemos que os mais agressivos invasores da história, os europeus, realmente dominaram com o seu modo de fazer a vida, todo o território. Mesmo assim, eu queria colocar um elemento para nossa reflexão: O Brasil é um país que tem cerca de duzentos e vinte milhões de habitantes, certo? Como é que nos organizamos no território? Todas as referências cotidianas que aparecem nas mídias de massa (novelas, revistas de circulação nacional, filmes...) nos representam como um país que vive em grandes cidades. De fato, os dados apontam para uma concentração da população em grandes cidades. São 17 municípios com mais de 1 milhão de habitantes (14 deles são capitais). Esse grupo concentra 21,9% da população ou 46,7 milhões de pessoas. Acima de 500 mil moradores temos mais de 49 municípios (32 a mais). Na concepção de grande cidade apresentada pelo IBGE, municípios de mais de 100 mil habitantes têm um total de 326 cidades no país que se caracterizariam desta forma (IBGE, 2022). O município mais populoso do país continua sendo São Paulo, com 12,4 milhões de habitantes. No ranking dos 5 municípios mais populosos ainda encontramos Rio de Janeiro (6,8 milhões), Brasília (3,1 milhões), Salvador (2,9 milhões) e Fortaleza (2,7 milhões).

Por outro lado, de cada três municípios, dois são de baixa densidade demográfica. São 3.770 deles com menos de 20 mil habitantes, o que corresponde a 67,7% do total. Os menores são

Serra da Saudade (MG), com apenas 771 habitantes, Borá (SP), com 839, Araguainha (MT), com 909, e Engenho Velho (RS), com 932 moradores. Vale dar uma olhada neste gráfico disponível no site do IBGE, para ajudar na nossa análise.

Gráfico 1- Distribuição percentual da população brasileira entre municípios por faixa de número de habitantes



Fonte: IBGE

Então vamos à nossa análise. Quando olhamos o mapa brasileiro dividido em municípios, a gente encontra cerca de 5500 municípios no Brasil. Dos 5500 municípios do Brasil, apenas 326 têm mais de 100.000 habitantes, menos de 10%. Nós bem sabemos a diferença entre morar em cidades de mais de um milhão de habitantes ou com 100mil. É a diferença entre morar no Rio de Janeiro ou em Barra do Piraí, entre morar em Fortaleza ou em Maranguape, Porto Alegre ou Uruguaiana. São estruturas urbanas completamente diferentes. São formas de vida diferentes. A forma de vida da grande cidade classificada pelo IBGE já é bem diferente entre si. Tão diferente que o próprio IBGE desenvolveu uma outra categoria para indicar isto, a categoria de grandes concentrações urbanas. Nas grandes concentrações urbanas encontradas pelo estudo *Arranjos Populacionais e Concentrações*

Urbanas do Brasil, o instituto identificou 26 "grandes concentrações urbanas" no Brasil. Tal categoria abrange arranjos populacionais "acima de 750 mil habitantes e os municípios isolados (que não formam arranjos) de mesma faixa populacional". Os arranjos, por sua vez, foram definidos como conjuntos formados por dois ou mais municípios que se encontram integrados por contiguidade da mancha urbana ou fluxos para trabalho ou estudo. Em termos de concentração populacional, as grandes concentrações urbanas representam as faixas mais populosas, seguidas pelas "médias concentrações urbanas" (municípios isolados e arranjos populacionais entre 100 mil e 750 mil habitantes). Cerca de 71 milhões de brasileiros vivem nestas grandes concentrações urbanas, porém a maior parte dos brasileiros não vive desta forma. No entanto, esse é o modo que se comunica, dentro desta ordem social, com a lógica do dominador. Por isso que a gente acha que ele é o numericamente dominante também, porque ele é, de fato, o politicamente, ideologicamente e economicamente dominante. O mesmo vale para como olhamos para o período colonial.

É por isso que esse conceito de formação social do Florestan é muito rico, porque ele traz essa enorme contradição que existe na nossa formação social e da qual não nos livramos, mesmo tendo transitado da ordem social colonial à ordem neocolonial, nos conceitos do Florestan, e chegado à ordem social capitalista, a ordem social burguesa, que seria o modo como o país se organiza a partir do momento em que ele vai deixar de ser colônia, deixar de ser parte do império colonial, com a independência. Sobre isso há algumas discussões, se 1822 é de fato independência ou só quando Pedro I, em 1831 abdica do trono em favor de seu filho e vai para Portugal, ou ainda quando finalmente há a Proclamação da República. De qualquer forma, é apenas no período que transita entre a luta pelo fim da escravidão e o início da República e termina nos anos 30, com o nascimento da universidade, e a ruptura ditatorial do Estado Novo, que se vê o nascimento de toda uma reflexão auto-organizada sobre o que queremos do Brasil, pensado como um projeto separado do império português. É um período de transição enorme, de cerca de 50 anos, em que de fato se consegue dizer que o Brasil passa a ter uma ordem social de classes. O reconhecimento dos direitos

trabalhistas, pelo menos na cidade, é do final deste período. Só então estaria mais definido o conceito de classe como a forma de organização dos grupos sociais e dos grupamentos sociais no capitalismo, com a flexibilidade que está associada à ordem liberal burguesa.

Ainda assim, essa perplexidade que a gente fica na hora que olha os números de como os brasileiros vivem hoje, revela que a contradição permanece. E, nesse sentido, pensar o nosso processo de formação social é tentar entender por que a gente continua se organizando desta forma que o Florestan vai chamar de capitalismo dependente. Por quê?

Avaliem qual é essa situação. Quem vive numa grande cidade e olha para dentro dela, acha que todo mundo está organizado na forma social do capital ou vemos uma reprodução daquela dualidade? Mesmo se pensarmos na ordem do capital ainda mais perversa determinada pela reforma trabalhista, que estabelece que trabalhador é aquele que tem qualquer tipo de vinculação, sem necessariamente ser formal, e recebe pela atividade que faz. É uma vinculação hierárquica qualquer. Não precisa ter uma vinculação formal de trabalho com essa nova legislação trabalhista para ser “empregado”. Quantos de nós vivem de fato um capitalismo liberal com plenos direitos?

Quando olhamos para a forma de organização colonial e reflete sobre ela a partir da perspectiva do Florestan, bem como a do Caio Prado Júnior, que são as nossas principais referências para pensar esse movimento anterior, encontramos uma questão na nossa ordem social, que é a chave para a gente entender quais são essas permanências. Tem uma parte da nossa economia e sociedade que é perfeitamente bem articulada com os interesses externos. No período colonial, com os interesses da metrópole. A produção, o modo de vida das pessoas que estavam envolvidas na produção de mercadorias para atender os interesses e as necessidades da metrópole, e que vivem disso, são uma pequena parcela de toda a população que está no território brasileiro.

Esses números que eu vou dizer agora são muito pouco precisos, mas são números com os quais os indigenistas trabalham. Quando Portugal “descobriu” o Brasil, tinha mais ou menos 1,3 milhões de habitantes na metrópole lusitana, segundo o censo feito em 1530. E os indígenas no Brasil eram entre 2 e 5

milhões, pelas estáticas realizadas até aqui e academicamente aceitas. A variação é bem grande, mas são os números com que os antropólogos, demógrafos e indigenistas trabalham. Observando estes números fica a questão de como é que um povo tão pequeno, que se viesse todinho transplantado para o Brasil não dava conta de resolver a questão com os indígenas que estavam lá no litoral, dominou completamente o modo de viver no país?

A forma de organização dessa produção coloca em questão duas coisas. A primeira: organizar essa produção significava também organizar uma ordem social - Florestan vai chamar a atenção para isso - que é uma ordem social segregadora. Essa ordem social segregadora, ela vai precisar internamente estabelecer um estilo de dominação social muito típico da nossa região, de uma ordem social segregada, que necessita de um estilo de dominação que é altamente violento, que é altamente controlador da forma da nossa relação com o externo. E o externo aqui, nesse ponto do período colonial, é a ordem social do capital, a ordem social da metrópole e a ordem social europeia. Veja, essa forma de sociedade que estabelece essa segregação social determina o seguinte: existem aqueles que o Caio Prado vai chamar os partícipes do setor orgânico da economia e os habitantes que não fazem parte dele. O setor orgânico, na concepção de Caio Prado, é aquele que se comunica com a metrópole, é aquele que gera receita para o capital. E de outro lado, o grupo ou a parte da sociedade que forma não incluído no setor orgânico, na verdade forma um outro setor - que Caio Prado chama de inorgânico - apoia esse e vive em larga medida desse. Se a gente usar esses conceitos de orgânico e inorgânico que o Caio Prado utiliza para descrever a situação da nossa colônia, a gente consegue descrever até o microcosmo das nossas cidades hoje. Em todos os níveis a gente consegue ir encontrando essas dimensões do orgânico, que é articulado com o grande capital internacional, e o inorgânico, que vive à margem desse movimento, mas em larga medida, das sobras desse movimento. A essa questão presente no capitalismo dependente, que vai se apresentar de uma forma dúplice, Florestan chama de dupla articulação. Do lado interno, há a questão da segregação social e do lado externo, existe a dependência do capital internacional. Essa dependência do capital internacional é o elemento que nos associa ao movimento

dinâmico do capital internacional, que vai ser ditado pelas potências hegemônicas, pela relação das nossas elites e das nossas comunidades nacionais com o tal mundo internacionalizado dos negócios, que não é a maioria de nós.

Essa dupla articulação é um elemento que Florestan aponta como o resultado desse processo de formação, que é um processo de formação que tem um setor orgânico e um setor inorgânico, que gera esse tipo de relação econômica e social segregada dentro do país, com uma dominância de uma classe que precisa ser violenta para manter essa ordem por ser minoria e por estar atendendo os interesses que não são os interesses da maioria da população e sim os interesses do capital internacional. E se sustenta do ponto de vista tanto político quanto econômico, pela força externa do capital. Se pensarmos que esta é a forma da organização social colonial, conseguimos entender como essa forma da relação entre o setor orgânico e o inorgânico se transforma, se transmuta na dupla articulação que vai compor a forma social do capitalismo dependente. Tem outra dimensão da dinâmica entre esses dois setores que Florestan extrai também como resultante dessas articulações, que é a ideia de que essas duas dimensões juntas, produzem e reproduzem sistematicamente o subdesenvolvimento e a dependência. E fazem isto ao mesmo tempo que garantem uma permanente mudança de acordo com os interesses da metrópole, funcionam como barreiras à verdadeira mudança social. A mudança social que se dê de forma autônoma, que teria como interesse modificar, incorporar e enriquecer a maior parte do povo (e a expressão do Florestan é povo, não é trabalhador).

É por isso que Florestan aponta que essa dupla articulação faz as mudanças necessárias para manter o permanente impedimento da verdadeira mudança social. Olha só que interessante. É uma reflexão que coloca um elemento dinâmico que se relaciona com nosso tipo de formação. E que permanece e se perpetua ao longo do período colonial; do período neocolonial, que é a grande transição do século 19; e depois, da forma social do capitalismo dependente, como elemento que explica a lógica de movimento, de dominação e de permanência dessa sociedade tão dura para nós e que se identifica muito mais do que nós gostaríamos com a maior parte das nações latino americanas.

Essa história, se a gente for pensar em termos gerais, e não pensando nas particularidades, é a história da maior parte das nações da América Latina. Algumas pararam antes, como Cuba, o próprio Chile tem uma tentativa de rompimento dessa lógica com Allende. Mas a maior parte de nós seguiu com essa estrutura de dupla articulação. Então, nesse sentido, a conformação da nossa sociedade de classes carrega algo que explicaremos melhor adiante, que é uma espécie de uma dificuldade de entender o que é o sentido da democracia. O que é um sentido de unidade popular, porque, afinal, tem os que fazem parte do movimento com articulação externa e os que não fazem parte desse movimento, mas que dele dependem em larga medida. E por incrível que pareça, essa ordem social, ela é capaz de gerar uma abundância econômica gigantesca. Implicando numa enorme desigualdade, não apenas política, mas também social.

Esta dominação precisa ser violenta e controladora para manter as vantagens da forma de acumulação que se estabelece como interesse da ordem externa e não os interesses genuínos do desenvolvimento de um possível Brasil autodeterminado que poderia existir a partir da efetiva ruptura com o império português.

Uma das coisas evidentes é que essa formação colonial vai gerar muito lucro, tendo sido concebida para isso. A colonização estabelecida aqui faz desse território um espaço de acumulação primitiva para o capital da metrópole que se dá não apenas no âmbito da forma de divisão da terra, que é altamente concentrada e não está disponível para a população a partir de 1850 (com a lei de terras), a não ser por meio da compra. É também a forma de ocupar essa terra que é distribuída desigualmente, por meio de força de trabalho escravizada, o que atende aos interesses do tráfico internacional de escravos. É um espaço de acumulação primitiva no sentido de transformar em mercadoria o que não era mercadoria. Entre povos da África, mesmo houvesse escravizados, o sentido da escravização não era a criação de uma mercadoria. A escravização que existia em África ou até entre os indígenas brasileiros, que essa realmente era quase nenhuma, era ritual ou por algum tipo de dívida, frequentemente moral. Não era para transformar essas pessoas em mercadoria. A forma de escravidão estabelecida aqui é a forma de apropriação que o capital tem da

relação de escravização. Então aqui a colônia se torna um espaço de acumulação, tanto no âmbito do tipo de produção como na forma que se incorpora à força de trabalho nessa produção.

A parte escravizada da força de trabalho que é inicialmente principalmente indígena e posteriormente, principalmente vinda de África por tráfico internacional de escravos e não tem direitos como cidadão, não tem direitos políticos, sociais, de nenhuma natureza até o advento da República. Havia uma Constituição a partir da independência e da constituição do Império, mas a Constituição não estabelece direitos do povo negro. O texto trata o povo escravizado como mercadoria. A questão toda tem a ver com direitos de propriedade, os limites que se estabelecem ali. Assim, a massa da população, em larga medida, vive sem direito nenhum por muito tempo e depois, ao longo do século 20, ganhando progressivamente alguns direitos e agora recentemente, perdendo novamente com o advento do neoliberalismo (a ser mais detalhado adiante) essa enorme massa fica fora da construção do sentido de existência do país Brasil. É necessário entender que um dos principais demarcadores do que da forma social do Brasil é a escravidão e o movimento abolicionista, porque estas dimensões, ao mesmo tempo definem uma forma de sociabilidade no trabalho, mas definem também a permanência de uma questão racial não resolvida.

Esses elementos formam um quadro muito importantes para entendermos o quanto essa dinâmica de dependência, que sai da forma colonial, vive sua revolução burguesa e ganha a forma pós Golpe de 30 (também chamado por alguns de Revolução de 30), é sempre mantida por meio de uma relação entre os donos do capital internacional e classe dominante interna, que comanda a produção e a política internas, a fim de os interesses do capital internacional.

É nesse sentido que vários intérpretes do Brasil, tanto revolucionários como Florestan; como radicais como Sérgio Buarque, quanto conservadores como Gilberto Freyre e Raimundo Faoro vão afirmar que aqui não se constitui uma nação. Afirmando isto porque percebem que o projeto autodeterminado do que devemos ser nunca entra em pauta. Todos esses autores, que classificamos como intérpretes do Brasil, vão entrar neste debate e vão propor futuros diferentes para o que deveríamos ser, o que

seria melhor para nós. Eles têm visões muito diferentes entre si. Os intérpretes do Brasil não têm uma toada só, a ideia de nação de cada um deles é muito diferente. Mas todos eles indicam que o país não teve esse momento em que discutiu qual deveria ser o projeto de nação que deveríamos seguir. Não tendo esse momento, o país se forma sem a construção de um sentido nacional. E não se reconhece, portanto, como nação.

Sem nação, o sentido de povo fica ainda mais vago, não apenas na questão da relação entre classes, mas também nos temas como as questões raciais, as questões das diferentes origens, as diferentes formas de organização e os valores que se encontram no Brasil. Todas essas dimensões geram opressões, porque o tipo de relação social aqui é um tipo de relação social que precisa afirmar a forma dominante de maneira sempre peremptória, sem grande discussão. Porque a discussão democrática tenderia a favorecer a maioria. Mas isso é uma coisa para a gente discutir, certo? Porque hoje a gente vive numa ordem democrática e penso que ela não anda favorecendo a maioria. Eu acho que isso é uma coisa para a gente discutir também. Então, esses são os elementos que a gente queria trazer e que eu acho que é uma reflexão importante para a gente pensar o tipo de nação interrompida que a gente tem no Brasil e na América Latina. O tipo de povo cindido que a gente tem no Brasil e na América Latina e o tipo de democracia que a gente tem no Brasil e na América Latina.

Então, é nesse sentido que eu queria convidar vocês a pensar a partir desses conceitos. São conceitos do Florestan com uma pitadinha de Caio Prado, discutindo com os mais liberais como Sérgio Buarque de Holanda e Ruy Barbosa, e até com os mais conservadores como Oliveira Viana, Raymundo Faoro e Gilberto Freyre.

3. Democracia e neoliberalismo na América Latina: as experiências de Chile e Brasil no fim do século XX

A seção anterior é um excelente pontapé inicial, uma exposição panorâmica da nossa formação enquanto uma sociedade de classes com passado e origem colonial e que ajuda a pensar os problemas que a gente carrega desse tipo de formação dependente. Em especial, a gente trata ali dentro do LEMA, do

Laboratório de Estudos Marxistas, a partir da visão dos intérpretes, das controvérsias da nossa formação socioeconômica e os dilemas da descolonização que a gente ainda passa e que explicam nossa “transição incompleta”. Estou falando em especial do caso do brasileiro, de um Brasil que foi colônia ontem para um Brasil nação de amanhã, nas palavras do Caio Prado. Mas a gente pode pensar isso, ampliar, pensar para o conjunto da América Latina. Como citado, o dilema da democracia, que não se consolida no Brasil enquanto uma democracia de massa, uma democracia para o povo, para o conjunto da população. Eu acho que tem um intérprete do Brasil, que a gente trabalha bastante, que traz uma ideia muito bacana para pensar essa questão da democracia e conectando com a nossa formação socioeconômica, que é o Octavio Ianni.

Não sei quais de vocês conhecem aqui, mas o Ianni foi um sociólogo importante da USP, foi discípulo do Florestan Fernandes e podemos sintetizar o que ele fala em um texto que chama “As Raízes da antidemocracia na América Latina”. Ele vai comentar a nossa cultura política autoritária, do conjunto dos países latino-americanos, não é só para o Brasil não. Então, [Ianni] vai falar das tentativas de golpe e efetivamente dos diversos números de golpes de Estado, como se discute no Brasil e não no conjunto de países da América Latina, que se teria, supostamente, uma sociedade civil amorfa, débil, fraca, que não tem capacidade de se organizar e isso justificaria a existência de um Estado forte, interventor, autoritário, conservador. Este seria o caso de autores como Oliveira Vianna e Alberto Torres, por exemplo.

Eu acho que é bem bacana essa ideia que ele traz de a gente pensar uma cultura política autoritária aqui na região da América Latina. Dentro do lema, nos dedicamos no geral a estudar a economia e o pensamento social brasileiros, logo a gente não é especialista do caso chileno, mas é um desafio que nos interessa. Como o Lawrence falou: “Eu vou botar aqui um desafio para eles de pensar a questão do Brasil e o Chile”. A fim de curiosidade, existe no Chile um curso curioso da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (a CEPAL), que é um desdobramento da ONU que nasceu com a proposta de pensar a América Latina e o Caribe a partir dos desafios e interesses próprios da região. Mesmo assim, eles chamam de curso de verão sobre economias latino-

americanas, realizado em pleno inverno de Santiago! Chamamos de uma experiência curiosa porque é um curso que é voltado para os europeus e para os estadunidenses, como visto pelo nome do curso. É um singelo retrato de dominação ideológica muito forte do que é pensar a América Latina. Quando é proposto é a partir dos interesses não dos latino-americanos, mas dos países cêntricos.

Nós, os brasileiros, temos essa deficiência de não se enxergar tão latino-americanos quanto somos. A gente tem nossos modelos mais na Europa e nos Estados Unidos. Traços da nossa formação socioeconômica e cultural. Não achamos que isso seja uma regra. Estamos afirmando que, em geral, a gente se vê mais, se espelha mais na Europa e nos Estados Unidos do que na própria América Latina, e esquece ou ignora que a gente tem muitos traços em comum com nossos irmãos do subcontinente. E um traço comum importante é o da cultura política autoritária.

Então, daremos uns pitacos aqui sobre Chile e sobre o Brasil. Temos em mente o nascimento do neoliberalismo nesses dois países. Sem a pretensão de falar detalhada e profundamente da formação socioeconômica e cultural do Chile, mas vamos tratar aqui de um período especial: o da experiência, ou melhor, da tentativa de experiência socialista no Chile, que foi no governo do Allende e como se deu o golpe lá. Fazemos isso baseado nos estudos de doutorado de uma professora e historiadora aqui da UFRJ, Rejane Hoeveler, que é da Escola de Serviço Social. Então, ela pesquisou na sua tese de doutorado o Chile, a relação do empresariado com o golpe, com o desenrolar do golpe chileno. Ela deu aula num curso que o LEMA ofereceu sobre experiências de revoluções no mundo e teve uma aula do Brasil, uma aula sobre Rússia, uma aula sobre Chile entre outras. Nesta aula específica, ela comentou o caso chileno, e as implicações disso para o século 21 e vai nos servir para a gente analisar as experiências de revolução e pensar as implicações para o século 21, o que se deu disso, o que se tomou de lição, o que é que se tomou de erros cometidos... saíram vários, vários debates bacanas nessa disciplina eletiva.

Rejane comentava que era interessante a gente pensar a experiência do Chile, mas de outros países também, pensando na contemporaneidade. Como posto na seção anterior: os intérpretes pensam, querem pensar o hoje, querem entender o hoje e recorrem

ao passado. E muitas vezes propõem projetos políticos para o futuro de seu país. Então a gente se pergunta: Por que é que esse neoliberalismo, que prometeu tanto ali no final dos anos 80 - pelo menos, no discurso ideológico, prometia tanto - por que ele não conseguiu entregar o que prometeu, dado que a gente vive abertamente um período de crise socioeconômica intensa? Por que? Vamos pensar um pouco sobre o neoliberalismo. Vamos pensar por que ele não consegue entregar aquilo que ele prometeu. A gente tem que entender o neoliberalismo, dentre outras coisas, enquanto uma fase do modo de produção capitalista, como nos ajuda a pensar o professor Alfredo Saad-Filho. Um detalhe importante que vamos tentar ressaltar aqui é que não existe um consenso do que seja o neoliberalismo, uma definição única do que seja neoliberalismo. Tem definição dentro da história do pensamento econômico, dentro da história, da sociologia etc. Tem um grande debate sobre definições de neoliberalismo em diversos ramos das ciências sociais. Vamos dar aqui algumas pinceladas em algumas e vamos apresentar uma síntese do que a gente do LEMA vem enxergando como neoliberalismo, para pensar esse movimento que estamos propondo aqui.

Então, a gente tem que entender o neoliberalismo, enquanto uma fase atual do capitalismo. Assim como teve a era do Estado de bem-estar social, dos Anos Dourados, lá entre 45, pós-Guerra até 73, por aí. O neoliberalismo, então, seria a fase que sucedeu essa do Estado de bem-estar social e que está em evidente crise. A gente pega um filósofo importante para pensar isso, o István Mészáros. Ele vai falar que a gente vive uma crise estrutural do capital, em diversas dimensões. No mundo, no aspecto ambiental, na relação dos Estados nacionais e com grandes empresas transnacionais. Tal crise tem também uma dimensão em relação à subjetividade com a questão de gênero e a questão de raça emergindo como questões importantes dentro desse mundo de hoje e que não podem evidenciar e ocultar a importância da luta de classes, também. A gente tem que pensar como elas se conectam. E por fim, István Mészáros vai falar de uma crise estrutural do emprego. A gente pode pensar em toda a reformulação do mundo do trabalho de hoje em dia com a revolução industrial 4.0. Enfim, os novos sentidos de trabalho que a gente pode pensar hoje em dia.

Diante desse cenário de crise estrutural do capital e das características que realçamos, vamos pensar um pouco como é que se deu a experiência chilena de estruturação do neoliberalismo lá. Então, eu vou resgatar a Rejane e ela vai dizer: “olha a experiência do Chile, a experiência de implementar o socialismo dentro da Guerra Fria”. Então, uma experiência muito específica. Recentemente foi entregue um primeiro esboço de Constituinte e de Constituição lá no Chile. É a mesma coisa do período do Allende? Não, cada momento histórico é um momento histórico específico. O que definiria o Chile da época de Allende, em específico, é a conjuntura internacional num momento de Guerra Fria, que não se repete hoje. Então, de cara, é muito diferente. O que a gente está vivendo hoje e o que se viveu naquela época? Allende ganha em 70 no ano de 1970, com uma frente, a Unidade Popular, que reunia uma série de partidos, organizações políticas e agremiações que não necessariamente eram partidos políticos, como o Partido Radical ou Partido Socialista, Partido Comunista, a esquerda radical, o Movimento Popular Unitário e a Ação Popular Independente. Então, esse é o conjunto, a Frente que a Allende representava que conseguiu ganhar as eleições de 1970.

Então foi um movimento, uma organização popular, que assumiu o poder ali em plena Guerra Fria e tinha por diagnóstico, que para o Chile, para a experiência chilena, o socialismo deveria ser alcançado de uma maneira pacífica, e por que pacífica? Porque o Chile é o país da América Latina que tem a maior continuidade de democracia comparando com outros países da América Latina, podemos dizer que o Chile só teve uma grande ruptura democrática, que foi com a ditadura civil-militar de Pinochet em 73, com o golpe de 11 de setembro, isso a partir das palavras da Rejane. Se a gente olhar a história do Brasil a gente vai ver uma série de descontinuidades, rupturas, e tentativas de golpes e efetivamente golpes de Estado. No Chile era um pouco diferente, era o país que tinha maior estabilidade política em termos de democracia, e um grande respeito à institucionalidade, então eles respeitam muito a democracia pelo voto, (vejam, democracia é muito mais do que simplesmente votar), mas a experiência do Chile tem muito a ver com isso, com uma certa institucionalidade. Uma cultura política voltada à institucionalidade. Então por isso que o Allende e a Unidade Popular achavam que caberia para o

Chile uma experiência socialista através do pacifismo, uma radicalização democrática, sim, mas sem pegar em armas como foi por exemplo o caso da experiência Cubana, um pouco antes, em 1959. Então Allende e a Unidade Popular rejeitaram experiências de tomar armas, apoiavam essa transição democrática pacífica.

E dentro da Unidade Popular tinha um conjunto de propostas para o governo do Allende, nessa proposta, três pontos são importantes para a gente destacar. Primeiro a nacionalização do cobre, antes o principal produto primário exportador chileno era o salitre. O Chile é historicamente um país marcado pelo extrativismo mineral, isso estava muito relacionado para uma tentativa de industrialização do país que não tinha ocorrido até então, ainda não tinha passado por esse processo como o Brasil, por exemplo, lá desde o Vargas, Juscelino, Dutra, Café Filho.

O Chile não tinha passado por nada disso, então houve um projeto de nação do Chile que teria a nacionalização do cobre e essa era a primeira meta da Unidade Popular que passou pelo congresso por unanimidade. Uma segunda meta era a estatização de algumas empresas, bancos, algumas empresas específicas que atuavam no Chile, essa proposta não teve unanimidade, ele já enfrentou uma certa resistência do conjunto da sociedade civil, principalmente dos grandes capitalistas, que eram os representantes dessas empresas. Então, foi mais estatização pelo alto. E uma terceira proposta que caracteriza esse regime da Unidade Popular, lidava com um grande problema socioeconômico do Chile, que era o problema da terra e das condições de vida do povo, da terra e da cidade, que era a reforma agrária. O que foi um salto de qualidade enorme, em comparação com os governos anteriores do Chile, ou seja, o governo da Unidade Popular propôs uma reforma agrária com salto de qualidade substancial. Então é isso. O último elemento da proposta da Unidade Popular era uma reforma agrária que desse conta de transformar não só a questão da propriedade fundiária no Chile, mas as condições de vida do povo camponês e urbano. Isso era uma diferença grande em relação aos governos anteriores no Chile, e isso representava, em conexão com o que a Maria estava apresentando antes da dupla articulação do capitalismo dependente, uma tentativa de responder à dependência externa do controle que as empresas transnacionais e os grandes países ricos tinham sobre a economia chilena.

Então, a Unidade Popular junto com Allende, queria dar uma resposta a essa dependência externa ao problema da terra no Chile, que não é só de propriedade de terra, mas de condições de vida do povo camponês e urbano. No Chile há os cordões industriais, que são toda uma forma de organização popular dentro das empresas, se formavam verdadeiros “duplos poderes”, os trabalhadores se organizavam dentro das empresas e conseguiam tomar, de certa forma, o controle, a gestão das empresas em várias localidades do Chile. Isso é uma especificidade do caso chileno. Durante esse período da Unidade Popular começa-se especular se havia no governo de Allende uma certa barreira para o funcionamento autônomo desses cordões industriais, vista toda a dificuldade que o governo dele passou por conta da Guerra Fria, da pressão americana, da pressão interna das próprias burguesias chilenas. Começa a surgir todo um questionamento dentro da Unidade Popular. Também sobre se a via pacífica era o melhor caminho para a experiência socialista no Chile. A gente sabe o desfecho. Com o ataque no Palácio de La Moneda, as próprias Forças Armadas do Chile atacaram o seu palácio presidencial, Allende assassinado e vale destacar que as Forças Armadas do Chile se constituíram muito em referência a guerra de conflitos externos, porque o Chile é um país que tem conflitos com quase todos os países fronteiriços.

Então, esse país teve suas Forças Armadas atuando de uma forma um pouco diferente, não em relação a conflitos externos, mas atuando internamente. Foi uma especificidade desse momento histórico do Chile; daremos um salto histórico aqui sem entrar nos pormenores de como ocorreu o golpe em Allende para podermos chegar no governo Pinochet e comentar sobre a experiência neoliberal do Chile.

A gente sabe, vocês já ouviram muitas vezes isso ser comentado que o governo chileno foi um laboratório para experiências neoliberais e neoliberalismo. Comentamos que uma das caracterizações do neoliberalismo era ser uma fase atual do capitalismo, mas existem várias outras. Podemos defini-lo como um conjunto de políticas econômicas; como uma ofensiva do capital em relação ao trabalho. E se a gente pensar a experiência posterior à do Chile que melhor exemplifica bem o que é o conjunto de políticas econômicas é a ofensiva do governo da

Thatcher no Reino Unido em 84 e 85, com a greve dos mineiros e o ataque do governo britânico em relação a essa greve. Em 81 e 82, lá nos Estados Unidos, com relação à greve dos controladores de voo. A gente pode ver que o neoliberalismo representa uma ofensiva do capital sobre o trabalho. Também é um conjunto de políticas econômicas que preza pela retirada de direitos e pela flexibilização do mercado de trabalho. A gente sabe disso. O neoliberalismo pode ser encarado também, enquanto um conjunto de dominação ideológica, ou seja, um conjunto de ideias que representam essa dominação material das classes dominantes. Ou, como se diz lá no Chile, das classes acomodadas e que são vendidas para o conjunto da população enquanto ideias do conjunto da população. Sabemos que não o são, senão que ideias da classe dominante ou acomodadas que são vendidas como se fossem da população como um todo.

Assim que Pinochet assumiu o poder através do golpe, ele abriu as portas da economia chilena para uma série de economistas. Ele abriu a porta para uma série de economistas que tinham estudado, por exemplo, lá na Universidade de Chicago, com influência das ideias monetaristas do Milton Friedman e que sofreram influências também nas ideias, no plano filosófico do von Mises e do Friedrich Hayek. O ministro da economia do governo Bolsonaro aqui no Brasil, Paulo Guedes, foi um desses caras que estudou na Universidade de Chicago e deu aula depois na Universidade de Chile, na Universidade do Chile. Enfim, então a gente pode discutir como é que foi essa experiência neoliberal no Chile, um ataque sobre as funções do Estado - logo mais, vamos discutir um pouco quais seriam essas funções do Estado dentro de uma economia -, um ataque brutal. Dentro dessas funções do Estado, do alcance da intervenção estatal na economia, podemos dizer que o neoliberalismo na época de Pinochet foi um laboratório também, do que a gente conhece hoje, como as políticas sociais condicionais e focalizadas.

Vamos dar exemplos aqui. Teve política para a classe trabalhadora, por exemplo, um conjunto de cursos de corte e costura direcionados a mulheres que seriam consideradas empreendedoras como líderes que deveriam ser arrimos de família, responsáveis economicamente pela família e com um discurso ideológico de que aquele curso que o Estado chileno estava

promovendo para aquelas famílias seria muito importante para a vida delas, ou seja, então aparece uma noção de empreendedorismo, de individualismo muito forte para a economia, que são cursos que são focalizados e não são universais, têm um recorte social específico. Então tem uma carga ideológica muito grande dentro dessa política neoliberal no Chile, que depois se espalha pelo conjunto de países que estão sofrendo golpes civis militares no Cone Sul e na América Latina. O Brasil foi um deles, já tinha sofrido seu golpe civil-militar, mas vai passar pela experiência neoliberal um pouco depois, a partir do final dos anos 80, segunda metade dos anos 80, a partir do governo Sarney, do governo Collor. Então é isso. Só para terminar aqui um pouco que estávamos pensando em falar sobre Chile.

Achamos que é importante a gente ver esse caminho que o Chile percorreu para emergência do neoliberalismo. Uma experiência socialista que foi frustrada, uma experiência que se dizia uma radicalização democrática pela via pacífica, que por uma série de uma série de erros não só da esquerda, mas do conjunto da população chilena e com muita influência de fora, externa, também tomou um golpe e deu portas abertas para o governo Pinochet instaurar o neoliberalismo enquanto dominação ideológica, como conjunto de ideias no plano filosófico, enquanto conjunto de políticas econômicas.

E vejam, esquecemos de comentar, mas isso é importante. Aquelas políticas que eu disse que eram focalizadas e condicionais eram já nos moldes do que o Banco Mundial que o FMI propõe hoje para a gente. Então já eram políticas neoliberais, de fato. Então, o Chile foi um laboratório do que seria o neoliberalismo para o mundo. Se espalhou então, depois para países do Cone Sul, mas depois para o conjunto de países do mundo. Enfim, ainda no outro salto histórico, a gente pode pensar o que é o Chile hoje, a gente vai ver que essa Constituinte que está sendo proposta nesta Constituição, que está sendo proposta agora não é só por conta das manifestações de 2019 que fez o Chile entrar em ebulição. Pode-se ver que desde a década de dez desse século, a partir de 2011 específico, a gente teve uma série de manifestações dos estudantes secundaristas e do ensino superior no Chile, no Chile. E por quê? Porque o governo do Pinochet tratou de privatizar todas as esferas da vida lá. E isso persiste até hoje.

A educação e a saúde no Chile são completamente privatizadas. Muito se discute: “Ah, o Chile é o exemplo de país”. Paulo Guedes adorava falar isso da economia chilena como exemplo de país para o conjunto dos países latino americanos. Em parte, por ter o maior PIB per capita, mas esqueceu de falar que a renda era concentrada e super concentrada e que o conjunto da população não tinha acesso a esses tipos de bens públicos como educação e saúde. Isso sem contar no desastre que é a previdência social no Chile. Recentemente, a gente teve também as mulheres participando, em 2015 e 2018 do movimento de mulheres no Chile ganhando muita centralidade nas disputas contra esse governo neoliberal. A gente pode ver que esse movimento pela Constituinte de hoje, na verdade, que se desdobra desde 2019 mais abertamente, vem desde o começo da década de dez desse século e é fruto de remanescentes neoliberais e desse engessamento que a Constituição atual do Chile causa na população chilena. Porque o Estado fica de braços atados para atuar em diversas esferas da vida.

Enfim, queríamos comentar sobre o Chile. O Pinochet, por exemplo, tinha uma visão sobre a universidade peculiar: falava que a universidade era o teatro da guerra, então, uma visão muito violenta do que é a função da universidade numa sociedade. Por isso que ele colocou o Paulo Guedes e o Chicago Boys lá para atuarem na economia, porque ele queria mesmo transformar aquilo lá num país pioneiramente neoliberal.

Enfim, a gente pode fazer um paralelo da Constituição nova que está sendo proposta no Chile com a Constituição de 1988 aqui. A gente tem no Brasil certa forma, sim, porque aqui a nossa Constituição de 88 nasce como uma promessa. Pelo menos assim é a sociedade que está se democratizando após uma ditadura de 21 anos. E que estava prometendo ali uma série de direitos sociais, que é o que essa Constituinte está buscando fazer no Chile: garantir educação pública, saúde pública, uma série de serviços públicos que hoje em dia só se consegue através de pagamento pecuniário. E de forma bem excludente. Então, de certa forma, esse processo civil no Chile é semelhante, mas não é igual ao que se teve no Brasil em 86, 87 e 88, com a Constituição. Então, queria botar esses elementos para a gente pensar o Chile. Já falamos bastante do Chile e vamos passar agora para o Brasil,

tentando complementar um pouco da seção anterior e ver as conexões do que foi o processo de surgimento do neoliberalismo no Brasil.

Tem um professor também historiador da UFF (Universidade Federal Fluminense) que usaremos como referências para a discussão: Demian Melo. Ele estuda bastante o neoliberalismo e revisionismo histórico, apreciamos o material dele. Vamos comentar um pouco das contribuições dele para o nosso debate. Bem, partimos da afirmação dele de que o “neoliberalismo é estratégia de desenvolvimento capitalista”. Vejam, acabamos de chegar a uma outra definição do que é neoliberalismo.

Segundo o professor Demian, o neoliberalismo é estratégia de desenvolvimento capitalista que pode ser caracterizado por algumas coisas: privatizações das empresas estatais; flexibilização do mercado de trabalho; flexibilização da legislação trabalhista, isso quer dizer retirada de direitos trabalhistas lutados por muitas décadas; gestão empresarial do Estado; aumento do encarceramento como uma política penal, isso é importante se discutir o que é o Brasil hoje que vem da nossa formação, da exclusão da população negra após a escravidão, a gente pensar encarceramento como política penal é importante e é reflexo de uma política neoliberal.

O neoliberalismo também seria marcado pela construção de uma subjetividade empreendedora dos indivíduos, ou seja, empreendedorismo e individualidade destacados, dentro do neoliberalismo, e que segundo Demian e outros autores também a gente pode ver que no Brasil, não foram nos anos 70, mas foi na segunda metade dos anos 80 que o neoliberalismo entra com força. Curioso, nossa Constituição é da segunda metade dos anos 80, então a nossa constituição nasce num momento muito paradoxal para a sociedade brasileira. Está chegando o neoliberalismo, está se consolidando como hegemônico no mundo, não só no Brasil, no mundo ele está se consolidando como hegemônico. Comentamos sobre o caso Thatcher, Reagan nos anos 80, primeira metade no Brasil segunda metade dos anos 80. Então a gente tem um governo do Sarney, do Collor, que vai instituir um primeiro tripé neoliberal aqui no Brasil. Qual seria esse primeiro tripé que eu quero trabalhar com vocês? Privatizações, abertura comercial produtiva e abertura financeira.

Vejam que esse tripé neoliberal é terrível para aquilo que se fez na maior parte do séc. 20 nos países latinoamericanos. Foi um projeto de construção nacional baseado na industrialização, porque esse tripé de privatizações, abertura comercial produtiva e abertura financeira facilitou a entrada de produto e empresas transnacionais aqui no nosso território. Aumentou a competitividade? É verdade. Mas facilitou, na verdade, o acesso dessas empresas e desses produtos na nossa economia e desestimulou a nossa indústria, principalmente a indústria de valor agregado maior, de média e alta tecnologia, desestimulou a existência dessas indústrias aqui na região latino-americana. E a abertura financeira o que fez? Ela equipara, ou tenta equiparar, o capital estrangeiro dentro do território nacional com o capital nacional, ou seja, você facilita a circulação do capital estrangeiro dentro dos países latino-americanos e de forma curto prazista, que vai aumentar a vulnerabilidade dessa região de forma estratosférica. Então esse é o primeiro tripé neoliberalista: abertura comercial produtiva e financeira; privatizações.

O segundo tripé do neoliberalismo na america-latina, em especial no Brasil, que quero tratar com vocês é o tripé de política macroeconômica. Qual seria esse tripé de política macroeconômica? Vamos lá. É no governo FHC basicamente que se consolida isso, na verdade, do Governo Itamar para frente tem uma coisa muito importante para a nossa economia hoje em dia que é o Plano Real. E o que significa o Plano Real até hoje na nossa economia? O Plano Real foi a consolidação do neoliberalismo no Brasil. A consolidação do neoliberalismo no Brasil, pelo menos naqueles aspectos das políticas macroeconômicas de ofensiva do capital em relação ao trabalho. Então, quais são as características desse tripé de política macro? Um regime fiscal baseado na austeridade fiscal, ou seja, lei de responsabilidade fiscal, regra de ouro, hoje em dia, teto de gastos que engessa os gastos públicos em 20 anos em termos reais, tudo isso para uma coisa específica dentro da política fiscal que é atingir superávits fiscais. A gente vê esses debates todos os dias, liga no jornal e falam de déficit fiscal, superávit primário, tudo em prol das finanças saudáveis.

Segunda característica desse tripé macroeconômico, da política macroeconômica, é metas de inflação, em referência a política monetária, é o objetivo principal de toda economia

noeliberal, política econômica quem se vem fazendo no Brasil que desde o Plano Real, é a de atingir as metas de inflação, a partir de 99, ou seja, deixar nossa estabilidade monetária enquanto uma regra. Uma política que a partir de 98/99, em termos de políticas cambial, desde então temos um câmbio livre. Então esse tripé de política macro é política fiscal austera, política macro austera (política monetária austera) e política cambial livre consolidam o que a gente entende quanto político macroeconômica neoliberais no Brasil, e isso pressupõe a terceirização do mercado de trabalho a retirada de direitos para atingir o superávit fiscal, a meta de inflação. E o câmbio livre é ruim, naquele sentido que eu estava comentando, destruir a base de todo projeto de nação do séc. XX que é a nossa indústria nacional, um sistema nacional de indústria, porque o câmbio livre facilita a entrada de produtos e empresas transnacionais aqui no nosso território. Se a gente vê os dados sobre indústria de alta e média produtividade, de valor agregado média/alta aqui no Brasil, a gente vê que é decrescente a partir de então, com a introdução dessas políticas neoliberais. Não somos pesquisadores especializados no Chile, mas pensamos que no caso chileno seja uma realidade muito parecida. O Chile tem uma formação semelhante à do Brasil, não só uma política autoritária, mas uma formação econômica primária exportadora periférica, então é um caso parecido.

O neoliberalismo não só no Brasil, mas na América Latina ataca as funções do Estado, o que os economistas entendem enquanto funções do Estado numa economia? Usualmente se pensa que o Estado tem a função de alocador. Ele aloca recursos, que os marginalistas vão dizer que são recursos escassos, que tem que ser alocados de forma eficiente. Quem faz isso é o Estado. É uma das funções do Estado. O Estado distribui ele tem uma força distributiva, então ele tem uma função de distribuir renda e riqueza importante; tem uma função de empreendedor, o Estado poder intervir investindo e produzindo, e de forma não tão convencional que, por exemplo, a Mariana Mazzucato, economista super importante hoje em dia vai dizer que o Estado também tem funções de inovador e dinamizador da economia principalmente em tempos de crise econômica, que é como a gente vem vivendo desde de 2008, como comentei aqui com vocês de forma mais acentuada. Ela vai dizer que o Estado tem essas funções inova-

doras e dinamizadoras importantes e a gente pode parar e pensar no caso estadunidense, o complexo industrial militar dos Estados Unidos, qual é a importância, ela traz, desse complexo industrial militar. Boa parte das tecnologias do Google e que vemos, por exemplo, com Microsoft e outras grandes empresas do setor tecnológico tem suas origens lá no complexo industrial militar foram desenvolvidas primeiramente no setor militar.

A gente pode discutir essa questão de guerras também, guerras mundiais, quantas tecnologias que foram desenvolvidas nas guerras mundiais foram reproduzidas depois para a telecomunicação, por exemplo, internet, telefonia e tudo isso. Nos Estados Unidos é a mesma coisa, o Estado tem essa função importante e por que estou falando isso? Porque o neoliberalismo ele vai atacar essas funções do Estado e o alcance dessas funções, então principalmente essa função distributiva vai ser uma função completamente diferente do que os keynesianos, por exemplo, que eram os que queriam maior intervenção estatal depois das crises do liberalismo, então os neoliberais vão atacar essa função do Estado em termos de distribuição, vão propor políticas distributivas focalizadas, condicionais e tudo mais em detrimento da maior intervenção estatal.

Vamos dar apenas uma pincelada no assunto, não vai dar tempo de entrar nisso, sobre a origem do neoliberalismo não só enquanto experiência prática. Falamos que a experiência prática foi no Chile a partir da década de 60, mas se discute e o prof. Demian Melo aponta: o neoliberalismo a gente pode remontar ele, a origem dele, nas décadas de 1920 e 1930 do séc. 20. Ele vai dizer que foi um resposta a alguns movimentos históricos importantes, então neoliberalismo, esse novo liberalismo, que surgiu a partir das décadas 20 e 30, tinha sido uma resposta à experiência da Revolução Soviética, em 1917, tentava dar resposta a política de intervenção estatal após a crise do liberalismo nas primeiras duas guerras mundiais, da crise de 1929, muito baseadas nas propostas de Keynes, que foi um economista já citado aqui; o neoliberalismo também seria uma resposta às políticas de planejamento que entraram em vigor justamente após esse período de crise liberal, então um conjunto de países começaram a intervir demais na economia a partir dos seus Estado nacionais,

principalmente na Europa, o neoliberalismo surgiu enquanto uma resposta a esses movimentos.

Além de ter sido uma resposta a esses processos, foi também discutido em diversas correntes. Tinha, por exemplo, a Escola Austríaca do Mises e Hayek debatendo neoliberalismo, tinha o ordoliberalismo alemão falando que o Estado era importante sim, em situações de falha de mercado, uma representativa do Estado era importante para que o mercado funcionasse eficientemente, todos liberais que são representantes desse neoliberalismo, desse novo liberalismo, que está nascendo. Os monetaristas da Escola de Chicago, o Friedman principal expoente, estavam discutindo isso no começo do século 20, em especial o que que representa neoliberalismo na política econômica, na política macro, e mais recentemente, tem a nova economia institucional de Douglas North e outros que vão dizer que o liberalismo vai colocar o Estado atuando na defesa da propriedade privada, basicamente, na defesa dos Direitos Contratuais. Direitos de propriedades é uma categoria importante para esse pessoal. Uma outra corrente econômica, os novos clássicos, vão discutir também o que neoliberalismo e sua influência dentro da política macroeconômica e o pessoal, por exemplo, do partido *New Labor*, que é o partido do Tony Blair, enfim partido trabalhista britânico está discutindo também neoliberalismo o que eles entendem que deve ser o neoliberalismo.

Vejam que o neoliberalismo é o fruto, é o resultado de um debate histórico intenso e na história do pensamento não há um consenso do que seja o neoliberalismo. O que sim há é o entendimento de que o neoliberalismo tem características muito polissêmicas. Então o neoliberalismo é resultado dessas diversas disputas não só históricas, como resposta de acontecimentos históricos, como resposta ao debate na história do pensamento econômico. Como características gerais tem essas ideias de privatizações, liberalizações, ataque aos Direitos Trabalhistas, a política de encarceramento como política penal, enfim, coisas que a gente vê muito hoje em dia, discute muito hoje em dia e que tem uma representação muito forte através da ideologia. A ideologia, a expressão em ideias das relações materiais de produção da classe dominante e que são vendidas como se fossem ideias do conjunto da população, conjunto da nação, na verdade não são. São ideias

da classe dominante que vêm para a classe trabalhadora como se fossem ideais da classe trabalhadora.

A gente pode enxergar ideologia como uma visão de mundo, é um outro significado que se atribui normalmente à ideologia e o neoliberalismo, uma categoria, para a gente pensar sobre essa construção ideológica, através dos aparelhos privados de hegemonia dessa era neoliberal, podemos falar nos tanques de pensamentos, os *think tanks* que costumamos ouvir, grandes instituições que tentam construir pensadores, uma nova elite intelectual, que vão reproduzir essas ideias neoliberais para a sociedade como um todo. Então se tem uma série de aparelhos de hegemonia como telejornal, não só essas instituições como eu estava falando, Ford Foundation, Instituto Adam Smith que tem nos Estado Unidos, são instituições que reproduzem o pensamento neoliberal e tentam vender ele como se fossem o modelo a ser seguido pelo resto dos países. O que estou falando para vocês é que eles reproduzem essa dominação ideológica. A gente vê essa reprodução ideológica não só nesses aparelhos, nesses tanques de pensamento, mas nos telejornais, no jornal impresso, na rádio, na TV, no cinema, em igrejas, na própria universidade. Tudo isso são aparelhos privados de hegemonia que são usados pelas classes acomodadas no Chile e pelas classes dominantes aqui no Brasil para espalhar essa ideia dominante de neoliberalismo.

Acho que a gente pode pensar o Brasil de hoje, não só de hoje, quando digo de hoje é do segundo Dilma para frente, como um governo super neoliberal, em que sentido? Que vem reforçando aquele tripé macroeconômico de política. Não sei se vocês lembram, mas no segundo governo Dilma começa com um estelionato eleitoral, na verdade, antes de assumir o segundo mandato logo depois que ela ganha a eleição, já coloca o Joaquim Levy que vai fazer uma série de políticas fiscais super austera, é o que representa essas políticas fiscais austeras, não só a regressividade da política tributária, mas como o corte de gastos, ou cortes de investimentos. Melhor dizendo, na saúde e educação que vão ser reforçados, acelerados com o Governo Temer com o projeto Ponte Para o Futuro, em tentativa de Carteira Verde Amarela, reforma trabalhista e reforma fiscal com teto de gasto, que é um ataque brutal à nação e às funções do Estado. O teto de gastos é um ataque brutal às funções de Estado, junto com a lei de

responsabilidade fiscal e com a Regra de Ouro. O plano fiscal é uma política monetária que reproduz o histórico de juros elevadíssimos no país, tudo isso para fazer os superávits fiscais e tentar atingir as metas de inflação. Com a chegada do Governo Bolsonaro, temos uma atuação exponencial nesse liberalismo em diversas esferas da vida.

Como comentado na seção anterior, na esfera cultural, esfera social, ataque às populações originárias, ataque de raça e de gênero retomando lá os debates com Mészáros, o desemprego chegou às alturas. Claro, a gente viveu uma crise pandêmica, que atingiu o mundo inteiro, não foi só o Brasil, mas o tipo de resposta que se vê no Brasil foi muito particular, uma responsabilidade socioeconômica imensa, acho importante a gente pensar isso hoje em dia ao pensar neoliberalismo, debate de descolonização, desafios aqui para nossa democracia e economia como um todo.

Para fechar, para não nos estendermos mais, queríamos que vocês refletissem sobre tudo que a gente falou, tanto Maria e eu, sobre a formação de sociedades de classes na América Latina a partir da formação de um capitalismo dependente, duplamente articulado. Dependência interna e segregação externa muito forte, muito marcadas, são o que constroem, como no caso Brasil e Chile, caminhos diferentes para atingir a mesma fase atual do capitalismo, o neoliberalismo, com governos históricos diferentes, mas que vão atingir o neoliberalismo os dois e que atualmente podemos dizer que são países neoliberais que combinam vários elementos de conservadorismo de uma forma nova.

Em 2018, na época das eleições que Bolsonaro levou, muito se discutia que o Brasil era o laboratório da vez. Se o Chile foi laboratório para o neoliberalismo, o Brasil foi laboratório para o neoliberalismo somado com o conservadorismo, então o Brasil foi a bola da vez naquela época, 2018, para América Latina, claro que temos neoliberalismo conservador em outras partes do mundo. Theresa May, Boris Johnson, Duterte - nas Filipinas, Obrero no México - mais recente, Erdogan na Turquia..., mas na América latina quem foi a bola da vez, o laboratório nos anos 2010, foi o Governo Bolsonaro.

Considerações finais

Tivemos, neste texto, tão somente a ideia de resgatar nossa experiência sobre pesquisa e de militância sobre pensar e transformar o Brasil, em particular, e a América Latina, em geral, para propor uma reflexão sobre o que se trata o capitalismo na região. Para isso a provocação feita pelos organizadores do livro de traçar um paralelo sobre a democracia brasileira e a democracia chilena nos levou ao exercício de pensar o que há de específico na formação da sociedade de classes nestes dois países. A resposta a que chegamos é que, apesar de serem países de características distintas, Brasil e Chile têm um traço em comum fundamental: conformam, junto com o resto dos países da América Latina, o capitalismo dependente e têm uma tradição política autoritária.

Daí se extrai a peculiar conexão entre democracia claudicante e a aparição no último quartel do século 20 de uma nova fase do capitalismo, a neoliberal, que é marcada por ser uma estratégia de desenvolvimento econômico-social, por trazer um pacote de políticas econômicas que tratam de destruir os direitos conquistados em anos de luta popular pelos trabalhadores, por ser uma ideologia que preza pelo Estado mínimo e pouco interventor, por ser uma ofensiva do capital sobre o trabalho e por discriminar parcelas consideráveis da população seja por raça, por gênero ou por classe. Assim, a realidade contemporânea de luta por uma nova Constituinte no Chile, que enterre as atrocidades do período Pinochet e os avanços do monetaristas de Chicago, e a luta pelo fim do governo e da agenda neoliberal de Bolsonaro, no Brasil, são respostas àquela tradição política autoritária em comum.

Bibliografia

ANDERSON, Perry. **Brasil à parte**. São Paulo. Boitempo, 2020.

BOFFO, Marco; SAAD-FILHO, Alfredo; FINE, Ben. **Neoliberal Capitalism: the authoritarian turn**. In: *Socialist Register*, p. 247-270, 2019.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal: notas sobre a questão democrática no Brasil. **Revista Encontros com a civilização brasileira**. n. 9, p. 33-47, 1979. 322

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre o seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci**: ensaios de teoria política. São Paulo: Boitempo, 2011.

CURTY, Carla. **A abordagem das controvérsias para a história do pensamento econômico brasileiro**: uma análise sobre a controvérsia dos modos de produção no Brasil – 2017. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia, 2017.

CURTY, Carla; MALTA, Maria. Elementos metodológicos para a organização da história do pensamento econômico brasileiro: a abordagem das controvérsias. In: MALTA, Maria; LEÓN, Jaime; CURTY, Carla; BORJA, Bruno (org.). **Controvérsias sobre história, desenvolvimento e revolução no Brasil**: pensamento econômico em interpretação crítica. 2022.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

FERNANDES, Florestan. **A revolução Burguesa no Brasil**. Ensaio de interpretação Sociológica. São Paulo: Globo, [1975] 2011.

FERNANDES, Florestan. **O que é revolução?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

FERNANDES, Florestan. **Pensamento e ação**: o PT e os rumos do socialismo hoje. São Paulo: Globo, 1984.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, [1934] 2011.

HOVELER, Rejane. **(Neo)liberalismo, democracia e “diplomacia empresarial”**: a história do Council of the Americas (1965-2019). Tese de doutoramento. UFF. 2020.

IANNI, Octávio. **As raízes da anti-democracia na América Latina**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 14, São Paulo, p. 17-22, 1988.

IASI, Mauro. **O PT e a revolução burguesa no Brasil**. Marília: Editora Unesp. 2013. IASI, Mauro. Política, Estado e Ideologia na trama atual. São Paulo: Instituto Caio Prado Júnior, 2017. p. 323.

LEÓN, Jaime; MALTA, Maria. **Um debate sobre a democracia brasileira**: tradição plutocrática e perspectivas de democratização no meio de uma crise de poder e de acumulação. Texto de discussão n. 017 do Instituto de Economia da UFRJ. 2017. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2017/_IE_017_2017_LEON_MALTA.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2021.

LEÓN, Jaime; MALTA, Maria. Democracia restrita, democracia de massas e crise da Nova República. In: MALTA, Maria; LEÓN, Jaime; CURTY, Carla; BORJA, Bruno (org.). **Controvérsias sobre história, desenvolvimento e revolução no Brasil**: pensamento econômico em interpretação crítica. 2022.

MALTA, Maria, CURTY, Carla e BORJA, Bruno; Intérpretes do Brasil: influência na origem do pensamento econômico brasileiro In: MALTA, Maria; LEÓN, Jaime; CURTY, Carla; BORJA, Bruno (org.). **Controvérsias sobre história, desenvolvimento e revolução no Brasil**: pensamento econômico em interpretação crítica. 2022.

MÉSZÁROS, István. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, [1995] 2002. NETTO, José Paulo. Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985). São Paulo: Cortez, 2014.

PRADO, Luiz. LEOPOLDI, Maria. O fim do desenvolvimentismo: o governo Sarney e a transição do modelo econômico brasileiro. In: **O tempo da Nova República**: da transição democrática à política de 2016. Coleção O Brasil republicano. Volume 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

PINTO, Eduardo; et al. **A guerra de todos contra todos e a Lava Jato**: a crise brasileira e a vitória do capitão Jair Bolsonaro. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política n. 54 (set./dez. 2019), p. 183-215, 2019.

RICUPERO, Bernardo. **Sete lições sobre as interpretações do Brasil**. São Paulo: Alameda, 2008.

SAAD-FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia.** São Paulo: Boitempo, 2018.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio. **Crônicas de uma crise anunciada:** crítica à economia política de Lula e Dilma. São Paulo: SG-Amarante, 2017.

Precarização das Relações de Trabalho como Solução para a Crise Estrutural da Sociedade Contemporânea Capitalista

Luna Oliveira Lucchesi Ramacciotti

1. Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar criticamente a promoção da precarização das relações de trabalho pelo capital como solução para a crise estrutural da sociedade contemporânea. Para tanto, será usada como base metodológica, o materialismo histórico-dialético, revisitando fatos que ocorreram no passado, em contraponto ao presente.

Nas últimas décadas, as crises que assolaram e ainda destroçam as sociedades inseridas no sistema capitalista de maneira global, trazem consequências diretas ao mundo do trabalho. A precarização social do trabalho é tida como um velho e novo fenômeno justificado pela necessidade de reestruturação da hegemonia do capital, diante dos seus processos de crises ontológicas intrínsecas. Serão analisados os fatos sobre as crises econômicas da sociedade capitalista, particularmente aquele que identifica como alvo os direitos sociais e do trabalho, numa tentativa de reorganização do capital. O seu principal resultado é o processo de precarização das relações de trabalho e o desmonte da legislação trabalhista.

Diante da justificativa da necessidade de adaptação aos novos tempos globais, vislumbramos um novo perfil econômico societal, com ascensão do desemprego estrutural e o surgimento de uma nova classe de trabalhadores, composta por trabalhadores terceirizados, precarizados, e *uberizados*, assim classificados pelo desmonte da legislação trabalhista e a perda de direitos que foram árdua e historicamente conquistados. Esse fenômeno ocorre de

maneira global, acompanhando a influência transnacional do capital, ou seja, alcança não só os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como também as grandes potências que apresentam o capitalismo avançado.

Tem-se como recorte metodológico, a crise do capital que impactou os países da América do Norte e da Europa em 2008, o que aumentou a onda de precarização do trabalho a nível global e os seus reflexos nos demais países, a exemplo do Brasil. Aqui, pretende-se identificar a atual situação do Brasil, de crise estrutural econômica, político-social, que culminou com proposições de cortes orçamentários e seus reflexos nos direitos sociais, assim como na reforma trabalhista apresentada pelo governo que assumiu a Presidência da República, após o impeachment sofrido pela Presidenta Dilma Rousseff. Também analisar-se-á a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional e Senado Federal que se caracterizam por promover a aniquilação dos direitos sociais e do trabalho e a atuação do Judiciário no enfrentamento do desmonte social. Para a construção do presente, é importante compreender a como resistir e resgatar a reestruturação social, face as crises estruturais inerentes ao sistema capitalista, que vêm sendo apropriadas para justificar a erosão dos empregos, a corrosão da força produtiva social do trabalho, o desmonte da legislação trabalhista e, a consequente, precarização do trabalho.

2. O futuro que imita um longo passado: a velha prática de supressão dos direitos trabalhistas para a manutenção da hegemonia do capital

O discurso de corte de gastos para reestabelecer a economia não é novo, sendo a grande mídia uma forte aliada do Estado e do poder econômico na propagação desta ideia. Entretanto, pouco se discute sobre os motivos que levaram a tal situação de crise. Em verdade, as relações geralmente são imediatistas e locais, sem correspondência com a constância dos eventos e com vendas ao alcance transnacional, retratando mais o embate político de oposição, do que a compreensão do real problema enfrentado.

Para Galeano (1992, p. 12), no “Chile Cria”, um encontro internacional de arte, ciência e cultura pela democracia do Chile,

em pleno período de ditadura liderada pelo general Pinochet, percebe-se que suas palavras ultrapassam décadas, rompem com a territorialidade e transpõe o poderio econômico, e revelam que as velhas práticas são evocadas para manutenção de uma sentença universal, ao denunciar uma cultura dominante falaciosa que “pelo que diz e pelo que cala, mente que a pobreza dos pobres não é o resultado da riqueza dos ricos, mas que é filha de ninguém, vinda no bojo de uma couve-flor ou da vontade de Deus, que fez os pobres preguiçosos e burros”. Identifica-se uma referência ao slogan dos cortes orçamentários e à ideia de “retirar para melhorar”. Se feito um levantamento histórico das propostas de governos que visam a supressão dos direitos trabalhistas para garantir, em um momento futuro, uma melhor condição de vida e de trabalho, ver-se-á que essa proposta é falaciosa.

A pseudo necessidade de controle de crise do capital, moldada pela máscara de imprescindibilidade de acompanhar e adaptar-se aos novos tempos globais, pautada na fragmentação e precarização do trabalho, nada mais é do que a manutenção de “um processo social que desestabiliza as relações de trabalho, trazendo insegurança e volatilidade permanentes, fragilizando os vínculos e impondo perdas dos mais variados tipos para todos os que vivem-do-trabalho” (DRUCK, 2012, p. 38), o que não se configura como algo novo no Brasil e no mundo. Ao investigar a década de 1980 é possível perceber que se trata de uma era marcada por um avanço significativo de tecnologia, e todos os seus derivados como automação e robótica nos meios de produção fabril, impactando as relações de trabalho com a automação dos velhos modelos e as formas de desenvolvimento do capital.

Até então, o modelo global de produção capitalista dominante era o fordista, cujos fundamentos de organização da força de trabalho tinham o primado de incluir a classe trabalhadora no consumo de massa de bens e de um padrão de vida. Por conseguinte, a organização do mercado de trabalho assegurando a manutenção do pleno emprego, a segurança social pela estabilidade do trabalho, ainda que alienado a um modelo de produção expropriatório e que condiciona os homens à lógica de um processo produtivo que promove a desigualdade pela concentração e centralização da riqueza. É em razão da lógica de acumulação capitalista que o modelo de garantias e direitos se

mostrou insustentável e implicou na superação do modelo fordista de produção. Com os avanços tecnológicos, isso foi acompanhado pela implementação de um novo padrão de produção que garantisse a perpetuação do capitalismo. As relações reguladas de trabalho inerentes à estrutura das empresas foram substituídas por relações de trabalho externalizadas e cuja proteção pela regulação pública foi mitigada por reformas laborais. A acumulação de capital, gerada em decorrência de sua expansão desenfreada, que ocorreu durante o fordismo e da fase keynesiana, a partir do início dos anos de 1970, começou a desencadear de forma mais acentuada a crise estrutural do capital (ANTUNES, 2015).

Os pontos mais evidentes da emergente crise foram traçados por Antunes (2015) como sendo a queda da taxa de lucro em conjugação com o controle social da produção; o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção, dado pela incapacidade de responder à retração do consumo proveniente da fase de desemprego estrutural que se iniciava; hipertrofia da esfera financeira; maior concentração de capitais graças às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas; a crise do *Welfare State* ou do Estado do bem-estar social, o que desencadeou uma crise fiscal e retração dos gastos públicos e o incremento acentuado das privatizações, justificadas pela ideologia de diminuição do Estado. Surge uma nova lógica de desenvolvimento do capital, não mais pautada na produção fabril de massa e segurança de emprego, mas pela flexibilização da produção e do trabalho, “pela ‘especialização flexível’, por novos padrões de busca de produtividade, por novas formas de adequação da produção à lógica do mercado” (ANTUNES, 2015, p. 34).

Nesse ritmo, instaura-se como novo modelo de produção, a “especialização flexível” e, na medida em que esse novo modelo se expande, supera a hegemonia do padrão fordista de produção. Harvey (*apud* Antunes, 2015, p. 39) dispõe que “o núcleo essencial do fordismo manteve-se forte até pelo menos 1973, baseado em uma produção em massa. Porém, depois da aguda recessão instalada a partir de 1973, teve início um processo de transição no interior do processo de acumulação de capital”. Vê-se que o surgimento dessas novas formas de produção deveu-se em grande medida às pressões competitivas e à luta pelo controle da força de

trabalho; dentre suas consequências, o desemprego estrutural, a precarização do trabalho e, conseqüentemente, o retrocesso da ação sindical.

O fordismo foi abrindo espaço para o modelo toyotista de produção, que surgiu inicialmente no Japão e projetou grande impacto no mundo do trabalho, principalmente pela sua revolução técnica industrial. É um modelo de produção que é caracterizado pelo trabalhador *just in time*, pela flexibilização das condições de trabalho, pela terceirização e pela subcontratação da classe trabalhadora, pelo desenvolvimento de controle de qualidade total, com a eliminação do desperdício, gerência participativa e, o surgimento do sindicalismo de empresa, dentre outras. E assim, de maneira sucessiva, o fordismo deixa de ser o único meio de produção e passa a incorporar a acumulação flexível.

As transformações do capital também se relacionam com cenários regionais. Ao fazer uma análise sobre a crise social europeia, em especial quanto a precarização do trabalho em Portugal, Alves e Fonseca (2012, p. 32), explicam que “o precariado representa hoje o fenômeno universal da massa ‘destituída de propriedade’ no capitalismo do século XXI” e que, nesse processo, surge uma “nova precariedade salarial caracterizada pelo falso trabalho independente, os contratos a prazo e o trabalho temporário”, que fez com que, em 2010, Portugal alcançasse a posição de terceiro país da União Européia com o maior índice de trabalho precarizado, correspondente a 23,2% dos trabalhadores assalariados. No mesmo sentido Druck (2012, p. 38) ao analisar a metamorfose da precarização social do trabalho no Brasil, afirma que a nova “lógica financeira” que permeia todos os ramos da vida social, pressupõe o curto prazo como elemento central dos investimentos financeiros, que “impõe processos ágeis de produção, e para tal é indispensável contar com trabalhadores flexíveis que se submetam a quaisquer condições para atender ao novo ritmo e às rápidas mudanças”.

A resposta à crise estrutural do capital, demandou a implantação de medidas visando a sua reorganização, assim como, da manutenção da hegemonia do seu sistema ideológico e político de dominação. As consequências dessa nova fase, marcada pelo neoliberalismo, foram as privatizações do Estado, a desregulamentação dos direitos trabalhistas, “com uma ofensa generalizada do

capital e do Estado contra a classe trabalhadora” (ANTUNES, 2015, p. 33-34) e, a desmontagem do setor produtivo estatal. O objetivo era dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores. Essas mutações, que seguem a nova lógica do capital, impactam os direitos trabalhistas, “estes são desregulamentados, são flexibilizados, de modo a dotar o capital do instrumental necessário para adequar-se a sua nova fase. Direitos e conquistas históricas dos trabalhadores são substituídos e eliminados do mundo da produção” (ANTUNES, 2015, p. 34).

Com o passar do tempo, a intensidade com que as relações de trabalho passam a se propagar, as quais estão cada vez mais distantes dos seus operadores e mais alinhadas aos seus exploradores, conseguimos enxergar que as próprias condições criadas para a sobrevivência do capital são por elas próprias a condição do seu desastre e, neste ciclo sucessivo intervencionista, quem é deflorado é o proletariado, logo, a sociedade. Nesse sentido, Marx e Engels (2007, p. 38) apontam a incapacidade dos indivíduos de perceberem e, conseqüentemente, de se oporem a esse ciclo de produção, ao que denominaram de “poder social”, isso porque, a cooperação não é voluntária, mas natural. Esse ciclo de contradições nos remete a Galeano (2015, p. 129), quando diz que “as pessoas estão a serviço das coisas” e que “o direito é mais livre do que as pessoas”, que pode servir de retrato ilustrativo da contemporaneidade.

3. A atual corrosão e precarização social do trabalho no Brasil

De certo que, há algum tempo não se via o Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal, composto por membros tão conservadores, os quais hoje são a maioria e ameaçam retirar das gavetas projetos de lei que prometem devastar os direitos sociais da população brasileira, em especial, o direito do trabalhador. Dominado pela lógica neoliberal capitalista acima destacada, no Legislativo e Executivo Federal foram encaminhadas diversas propostas legislativas que fragmentam e extinguem direitos trabalhistas alcançados nas últimas décadas. Este cenário é agravado e ganha ainda mais força a partir do *impeachment* sofrido pela Presidente Dilma Rousseff (2016), a ascensão à

Presidência por Michel Temer, assim como, nos quatro anos de governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022).

A precarização do proletariado, retratada pela nova morfologia da classe trabalhadora, tem como uma de suas causas a adoção do modelo legislado que rege as relações de trabalho. Este modelo é caracterizado por regras e normas trabalhistas públicas que definem um patamar mínimo de direitos garantidos por lei, elaboradas de forma predominante, pelo Parlamento, mas em disputa pelas forças sociais, como fonte normativa primeira em relação aos instrumentos negociados individual e coletivo. Dentre as medidas encaminhadas pelo Legislativo e Executivo que apresentam maior impacto nas relações de trabalho, destacamos a Lei nº 13.429/2017 (PL 4302/1998) que permite a terceirização irrestrita, a aprovação das reformas trabalhista (Lei 13.467/2017) e da previdência (EC 109/2019) e, a tramitação da reforma administrativa (PEC 32), que indicam a aniquilação dos direitos fundamentais dos trabalhadores, seja na iniciativa pública ou privada.

Segundo pesquisa realizada por Druck (2012, p. 41), “a precarização se tornou uma estratégia de dominação, viabilizada em grande parte pela terceirização do trabalho, na medida em que divide os trabalhadores e desrespeita os seus direitos”. O fenômeno da terceirização que invadiu as relações de trabalho de maneira global, nos termos da pesquisa realizada no setor industrial da região metropolitana de Salvador por DRUCK (2012), se consolida por um conjunto de indicadores: salários mais baixos, maiores jornadas de trabalho e o desrespeito às normas de saúde e segurança.

As violações de direitos trabalhistas, além de aumentar o quantitativo de acidentes de trabalho, tanto de ordem física como psicológica, refletem nos maiores índices de óbito durante o exercício da atividade laboral. Nos termos apontados por DRUCK (2012, p. 41), “segundo estudo realizado pela subseção do Dieese do Sidielero Minas Gerais em 2010, ‘entre 2006 e 2008 morreram 239 trabalhadores por acidente de trabalho, dentre os quais 193, ou 80,7%, eram terceirizados”. O projeto de terceirização total aprovado pelo Legislativo, e sancionado pelo Executivo, culminou com a Lei nº 13.429/2017; legitimou-se mais uma forma da já estrutural precarização do trabalho, “pois ela viabiliza um grau de

liberdade do capital quase ilimitado para gerir e dominar a força de trabalho, já que se descompromete com o vínculo formal por meio da transferência de responsabilidade e dos custos trabalhistas para terceiro” (DRUCK, 2012, p. 38-39).

Em análise à Audiência Pública sobre terceirização realizada no Tribunal Superior do Trabalho, em 2011, Druck (2012) destacou que os argumentos de defesa da terceirização se pautavam em afirmar que tal prática seria indispensável à modernização empresarial, assim como, criadora de empregos, devido a informalidade e ausência de burocracia. Para Druck, os principais objetivos da defesa desse modelo de regulação do trabalho, “são a redução de custos, a desobrigação dos direitos trabalhistas e a transferência de riscos - materiais, financeiros e de saúde - para os trabalhadores, provocando uma cisão entre eles e enfraquecendo-os como grupo” (2012, p. 40-41).

De um lado, se tem o argumento da imprescindibilidade da terceirização para movimentar a economia e, do outro lado, a fragmentação e o enfraquecimento da classe trabalhadora. Nessa quebra de braço, em especial em períodos de governos neoliberais, quem já entra desprivilegiado nessa disputa é aquele que historicamente foi relegado à exploração da sua condição humana, o trabalhador. A terceirização, além do aspecto prático visivelmente alcançado pela sua aplicação ao universo das relações de trabalho, também diluiu o vínculo entre o trabalhador e o seu sindicato de classe que, por diversos fatores – fragmentação, pulverização, rotatividade, dentre outros –, enfraqueceu a atividade sindical e impõe limites ao seu crescimento. A esse processo, soma-se o esvaziamento das atribuições representativas e o desfalque ao tripé unicidade, liberdade e imposto sindical, quando retirado por lei o caráter obrigatório deste último.

Esses rumos sociais e econômicos, resultaram no enfraquecimento dos sindicatos no Brasil, o que guarda relação direta com a tendência de precarização do trabalho e da fragmentação da classe trabalhadora, através do desmonte da legislação trabalhista. Com o enfraquecimento dos sindicatos de classe e, após o procedimento de *impeachment* sofrido pela Presidente Dilma Rousseff, uma das primeiras medidas anunciadas pelo seu vice e sucessor, Michel Temer, membro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, foi a reforma trabalhista. A

proposta de reforma trabalhista foi encaminhada pelo PMDB, com correspondência ao seu plano de governo denominado “uma ponte para o futuro”, resgatou os projetos do governo Fernando Henrique Cardoso, que foram engavetados pelos governos do Partido dos Trabalhadores - PT, e tem três grandes impactos para o proletariado: a terceirização em atividade fim e meio, a manutenção do Programa de Proteção ao Emprego - PPE, que foi criado pelo governo anterior com vigência até 2017 e, a possibilidade de o negociado prevalecer sobre o legislado, com a flexibilização da CLT diante dos acordos firmados entre sindicato e empresa.

A flexibilização da CLT seguiu o mesmo propósito de rebaixamento do sistema de proteção do trabalhador, aliado ao mercado financeiro e visando o crescimento econômico, tendo por justificativa a necessidade de reformulação da norma trabalhista, a qual remonta a década de 1940 e que, supostamente, estaria defasada. Os argumentos em defesa da flexibilização, mais uma vez, estão associados à necessidade de especialização e modernização, os quais mascaram a real intenção dos seus propositores e defensores, que é a redução de custos e o conseqüente aumento da mais-valia, a desobrigação com os direitos trabalhistas e, principalmente, a transferência dos riscos do empresariado para os trabalhadores, que já se constituem como a parte hipossuficiente dessa relação. Dentro dessa lógica do baixo custo, curto prazo e transferência de risco, foi aprovada no Senado, por 50 votos a favor, 26 contrários, e uma abstenção e, posteriormente, sancionada por Michel Temer, a dita reforma trabalhista, Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.

A justificativa que ensejou a promulgação da reforma trabalhista pautou-se essencialmente na necessidade de modernização e adequação aos novos tempos, crítica rasa, que não levou em consideração que no curso da história o texto da CLT de 1943 sofreu diversas revogações e alterações, sendo que, conforme destacou Ramacciotti *apud* Souto Maior(2020, p. 65) “a maior parte dos direitos aplicáveis às relações de trabalho atualmente não possuem a CLT como sua base material, vez que estão relacionados ou na Constituição de 1988 ou em dispositivos normativos editados após 1943”. Após cinco anos de vigência da reforma trabalhista, verifica-se o aumento exponencial do desemprego estrutural, a informalidade nas relações de trabalho, o

esvaziamento da Justiça do Trabalho, em flagrante violação ao princípio do acesso à justiça. Destacou Ramacciotti (2020, p. 86) que, a Lei 13.467/2017 “veio consolidar o projeto de fragmentação das relações de trabalho, desregulamentação dos direitos sociais, desmonte da legislação do trabalho e de sucateamento, esvaziamento e extinção da Justiça do Trabalho”. Este plano de governo tem continuidade, e se agrava com o governo Bolsonaro que, para além das práticas neoliberais, também propaga o fascismo de forma agressiva e generalizada. Logo no primeiro ano do governo bolsonarista, e após a extinção do Ministério do Trabalho, o que sinalizou o descompromisso com a defesa dos direitos dos trabalhadores, diversas medidas provisórias e projetos de emenda à Constituição foram encaminhados. Nesse sentido, seguem considerações sobre as medidas provisórias que surtiram maior impacto aos direitos individuais e coletivos do trabalho.

Em 2019, foram propostas algumas medidas provisórias de ataque frontal ao mundo do trabalho, dentre elas destacamos a MP nº 873 de 1 de março de 2019, que propunha a alteração do sistema de financiamento sindical, com o objetivo de dificultar a arrecadação das entidades de classe ao proibir os descontos das contribuições em folha de pagamento. Após o ajuizamento de diversas ações judiciais em nível de Brasil, e a ausência de conversão em lei, a vigência da medida provisória foi encerrada no processo legal. A MP nº 905, de 11 de novembro de 2019, por sua vez, instituiu o “Contrato de Trabalho Verde e Amarelo” e propunha a alteração da CLT, sendo revogada pela MP nº 955, de 20 de abril de 2020, e também teve a sua vigência encerrada, sem a respectiva conversão em lei, após ampla crítica da sociedade, em especial, dos juristas.

No ano de 2020, as principais medidas provisórias tratavam de disposições trabalhistas emergenciais para o enfrentamento do estado de calamidade pública ocasionado pela pandemia da COVID-19, destacamos a MP nº 927, de 22 de março de 2020, a MP nº 936, de 1 de abril de 2020, que instituiu o “Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda”, a qual foi convertida na Lei nº 14.020/2020. E, a MP nº 945, de 4 de abril de 2020, que instituiu o “Programa Emergencial de Suporte de Empregos”. De igual modo, em 2021, as medidas provisórias mantiveram o objetivo de enfrentamento da emergência de saúde

pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as quais tiveram a sua vigência encerrada, sem a conversão em lei. Os programas emergências flexibilizaram ainda mais os direitos trabalhistas, e colocaram os trabalhadores em dupla posição de vulnerabilidade, seja pela exposição à COVID-19, seja pela supressão de seus direitos trabalhistas.

No primeiro semestre de 2022, o Governo Federal propôs a MP nº 14.457, de 04 de maio de 2022, que instituiu o “Programa Emprega + Mulheres e Jovens”, com a alteração da Lei nº 11.770/2008, e da CLT. Esta medida foi convertida na Lei nº 14.446/2022 (BRASIL, 2022), embora tenha sido amplamente criticada, inclusive pelo Ministério Público do Trabalho, por não apresentar soluções efetivas de proteção do mercado de trabalho feminino. É nítida a constatação do avanço de mecanismos tendentes a flexibilizar e suprimir direitos trabalhistas, esse cenário é favorecido pelo clima de instabilidade e discórdia do país, pelos discursos extremistas, pela pulverização da classe trabalhadora, e certa apatia dos sindicatos.

Considerações finais

Uma das condições de existência do homem é a relação de trabalho, não apenas para garantir os elementos básicos de manutenção da sua vida material, mas pela própria condição do homem em viver em sociabilidade, isso se intensifica dentro de uma sociedade que segue a lógica do sistema capitalista, em que as necessidades se tornam cada vez maiores.

Com a crise do capital, com ênfase no período de 1980, instala-se uma nova fase, em que a grande questão da contemporaneidade é enfrentar as condições básicas de existência do homem, em conjunto com as novas necessidades criadas pelo próprio caminhar da vida, diante de um sistema capitalista neoliberal que deveria dar, mas tira o que nem se tem, que fragmenta e destrói e, que se utiliza da fragilidade societal para continuar ditando as ordens e, pior, se escusando de qualquer responsabilidade e colocando os indivíduos uns contra os outros.

O presente estudo estabeleceu o objetivo de relacionar a crise do capital, exteriorizada nas sociedades enquanto crise econômica que, por sua vez, pode nos levar a um desequilíbrio

político e social, com a fragmentação e precarização das relações de trabalho.

Identificamos que, a proposição de supressão de direitos trabalhistas em períodos de instabilidade financeira não é um fenômeno novo, mas que sempre foi utilizado no curso da história, com abrangência transnacional, ou seja, tanto em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como naqueles de capitalismo avançado.

A precarização geral dos direitos sociais e, em especial, do direito do trabalho, é uma artimanha comumente utilizada para o reestabelecimento de uma “estabilidade econômica”, entretanto, essa correlação não é facilmente percebida pela população. O Estado e a alienação propagada pelos meios de comunicação mascaram as reais intenções dos propositores e, na maioria das vezes, associam os retrocessos à necessidade de modernização e suposta melhora.

A situação atual do Brasil é um exemplo nítido de instabilidade econômica, político-social, com ataques diretos aos direitos dos trabalhadores proferidos não apenas pelo Executivo, mas também pelo Legislativo e Judiciário, que juntos colocam em prática o plano de destruição da Constituição, especialmente quanto aos direitos sociais e do trabalho.

Bibliografia

ALVES, Giovanni. FONSECA, Dora. Trabalhadores precários: o exemplo emblemático de Portugal. **Margem à esquerda: ensaios marxistas**. São Paulo, n. 18, p. 31-36, 2012.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16 ed. São Paulo: Cortaz, 2015.

_____. A corrosão do trabalho e a precarização estrutural. **Margem à esquerda: ensaios marxistas**. São Paulo, n. 18, p., 2012.

ANTUNES, Ricardo; SILVA, Jair Batista da. PARA ONDE FORAM OS SINDICATOS? Do sindicalismo de confronto ao sindicalismo negocial. **Cad. CRH**, Salvador, v. 28, n. 75, p. 511-527, dez. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792015000300511&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 09 dez. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792015000300005>.

BRASIL. Presidência da República. **Medidas Provisórias**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/principal.htm . Acesso em 22 dez. 2022.

CARDOSO, Adalberto Moreira. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

DRUCK, Graça. **A metamorfose da precarização social do trabalho no Brasil**. Margem à esquerda: ensaios marxistas. São Paulo, n. 18, p. 37-41, 2012.

GALEANO, Eduardo. **Nós dizemos não**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1992.

_____. **O livro dos abraços**. Porto Alegre: L&PM, 2015.

MARX, Karl. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

RAMACCIOTTI, Luna. **Crises e desafios do sindicalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

As Políticas do Endividamento e as Constituições em Tempos de Neoliberalismo: extrapolações conceituais a partir da crise Argentina dos anos 2000

João Gabriel Pimentel Lopes

1. Introdução

O endividamento público dos países é um tema que tem escapado aos debates constitucionais. Naturalizado por séculos de uma prática política que recorrentemente adota a estratégia da constituição de dívidas públicas, esse fenômeno não costuma gerar o estranhamento necessário para que nos questionemos sobre a sua validade e sobre as dificuldades políticas e sociais que ele engendra. Em especial, tendemos a não discutir sobre as aporias jurídicas decorrentes de uma vinculação contratual do “soberano” com entes privados, possibilidade que frequentemente esbarra nas definições da teoria clássica da soberania e desencadeia uma série de conflitos cuja solução exige que nos aproximemos das zonas cinzentas de nossos modelos jurídicos e do caráter paradoxalmente limitado (COSTA, 2011, p. 203) das soberanias contemporâneas.

O enfrentamento da questão das dívidas soberanas exige a análise de um tipo de configuração social que tem implicações diretas sobre as redes de poder na atualidade e que, além de envolver complexas relações entre direito e economia, impõe readequações na implantação de políticas públicas e na realização de direitos sociais.

No presente ensaio, pretende-se analisar a dívida e sua relação com a regulação jurídica das relações sociais a partir de significados contextuais das categorias *soberania* e *gestão*. A fim de exemplificar as contradições discursivas e os processos

sociopolíticos articulados por meio dos mecanismos de endividamento, buscarei avaliar o modo como o tratamento da dívida argentina pelas cortes constitucionais revela expressões diversas sobre a posição do Estado em face de seus credores privados.

2. A dívida e os mitos da teoria econômica

Existe um mito amplamente difundido em manuais de introdução à economia segundo o qual o sistema de crédito sucede, nas sociedades ditas “mais complexas”, o sistema baseado em moedas que padronizam os mecanismos de troca, que por sua vez sucedeu os primitivos mecanismos de escambo. Uma das principais obras dos cursos brasileiros de iniciação à economia é o manual de Gregory Mankiw, que trata essa questão da seguinte forma:

O hábito social de usar dinheiro para transações é extraordinariamente útil em uma sociedade grande e complexa. Imagine, por um momento, que não haja qualquer item na economia que seja largamente aceito em troca de bens e serviços. As pessoas teriam de recorrer ao *escambo* – a troca de um bem ou serviço por outro – para obter as coisas de que precisam. Para conseguir sua refeição em um restaurante, por exemplo, você teria de oferecer ao *restaurateur* algo de valor imediato. Você poderia se oferecer para lavar alguns pratos, limpar o carro dele ou dar-lhe a receita secreta do bolo de carne da sua família. Uma economia que dependa do escambo terá dificuldades para alocar eficientemente seus recursos escassos. Numa economia desse tipo, diz-se que o comércio requer *dupla coincidência de desejos* – a improvável circunstância em que duas pessoas tenham, cada uma, os bens e os serviços que a outra deseja (MANKIW, 2009, p. 627-628).

Essa fábula estabelece uma sociedade mítica primordial, cujo desenvolvimento seria inibido pela sua incapacidade de escapar das limitações intrínsecas do escambo. A narrativa hegemônica tipicamente acentua que a complexificação das trocas sociais tornou imperativa a geração de um sistema monetário e,

posteriormente, a formulação de um intrincado sistema de crédito, baseado na geração de capital fictício sob a forma de dívida, a qual alimenta-se de si própria por meio da idealização de instrumentos financeiros. Nenhum fundamento propriamente antropológico ou histórico, que se faça acompanhar da devida análise metodológica ou mesmo de uma simples observação de registros documentais de sociedades humanas em qualquer tempo, aparece para fundamentar a história da geração do dinheiro, em suas variadas formas.

Esse modo de contar a história do dinheiro como um avanço progressivo de relações concretas (escambo) a relações cada vez mais abstratas (o crédito) não se sustenta frente a uma análise de como se deu a construção dos instrumentos de crédito nas sociedades humanas. Como afirma David Graeber, “a versão difundida da história econômica tem muito pouco a ver com qualquer coisa que se observe quando se examina como a vida econômica realmente se desenrolou em comunidades e mercados reais, em quase todos os lugares” (GRAEBER, 2011, p. 26, tradução livre). Graeber indica que, ao longo do desenvolvimento do pensamento hegemônico da economia contemporânea, em que pesem os alertas de diversos antropólogos, mantém-se uma tradição de se pensar em termos absolutamente hipotéticos o desenvolvimento, ao longo do tempo, dos sistemas de troca. Apesar de suas falhas, esse modo de contar a história desempenhou um papel fundamental na formulação de uma ciência econômica, e também na criação “da ideia de que existe algo chamado ‘a economia’, que opera por meio de suas próprias regras, divorciada das vidas moral e política, e que pode ser apropriada pelos economistas como um campo de estudo” (GRAEBER, 2011, p. 32, tradução livre), gerador de verdade.

É à *verdade* por si mesmo produzida que o sistema econômico se reporta ao gerar a fábula de sua história, que fatalmente desemboca na legitimação de instrumentos financeiros de endividamento que são parte integrante da economia contemporânea. Não é preciso, afinal, mais do que assistir ao telejornal noturno ou ler as notícias diárias nos cadernos de economia dos grandes jornais escritos para identificar a importância que adquiriram termos como *superávit primário*, ou a *relação dívida-PIB* dos países ocidentais, e ainda instrumentos

financeiros como *derivativos*. Esses elementos constituem parte relevante do que se convencionou chamar de “política econômica” dos Estados contemporâneos, e influem diretamente sobre as poupanças das famílias, o nível de crédito ofertado e mesmo sobre a fruição de direitos previstos nas diversas cartas constitucionais.

O modo como se conta a história da economia capitalista desempenha um papel crucial nesse processo. É essa narrativa que permite a emergência da economia como um discurso autoritário e bastante homogêneo, ocupante de lugar privilegiado nas sociedades ocidentais contemporâneas e que, ao mesmo tempo, serve para diminuir ou reduzir o lugar nelas ocupados pelo campo propriamente político. Mais do que uma decisão política baseada em interesses estratégicos, o endividamento é apresentado como uma consequência necessária da evolução social rumo a organizações mais complexas, como um elemento inescapável do progresso técnico das sociedades humanas, inserindo-se, deste modo, no interior de uma moldura que, sucedendo as visões deontológicas que caracterizaram a fundação e a legitimação do constitucionalismo, desalojou-o e o reprimiu, ao mesmo tempo em que dele se valeu para fundamentar seu modo de atuação (KOSKENNIEMI, 2007). Assim é que, especialmente a partir da segunda metade do século XX, fortaleceu-se certo discurso que enfraquece as categorias que pareciam indispensáveis à conformação de um discurso propriamente moderno sobre o poder, como a ideia de *legitimidade política*. Tal preocupação não escapou dos olhos cuidadosos dos sociólogos vinculados à tradição da teoria crítica e, ainda na década de 1970, chamou-se a atenção para o tema, como demonstra o seguinte trecho, produzido no âmbito da discussão sobre a emergência de governos tecnocráticos nos países ocidentais:

A tarefa do político, agora, só pode ser a de assegurar o funcionamento ótimo desta organização técnico-estatal e de produzir um rendimento máximo, sendo que esse rendimento não é medido segundo quaisquer objetivos, mas sim segundo as forças disponíveis. Desta forma, a legitimação política se reduz à disponibilidade técnica. (...) Deste modo, a tecnocracia surge sob uma nova ótica: não são os técnicos ou os especialistas que dominam,

mas sim a técnica com uma lógica própria e impessoal (ROPOHL, 1975, p. 53-54).

Daí se depreende que a emergência de técnicas específicas de governo como verdades irrefutáveis ou ao menos como estratégias políticas de primeira ordem, cuja violação implica a tragédia de toda uma comunidade, engendrou uma visão de mundo eminentemente impessoal, que retira da figura do governante, ou mesmo do técnico responsável pela emissão dos significados de enunciados políticos, a visibilidade das vontades de poder levadas a cabo por esses enunciados. Não é difícil perceber que a discussão acaba por se encaminhar para uma via linguística em que o enunciado gira em torno de si. A perspectiva que aqui se pretende desenvolver, por seu turno, parte de um ponto distinto, diagnosticando que “aquilo que se deve ter como referência não é o grande modelo da língua e dos signos, mas sim da guerra e da batalha”, por se compreender, a partir de fragmentos históricos aqui recortados, que “a historicidade que nos domina e nos determina é belicosa e não linguística”, é “relação de poder, não relação de sentido” (FOUCAULT, 1979, p. 5).

A grande facilidade de uma teoria que se limita a discutir significações e que conta a história baseada em suposições e hipóteses não comprovadas de funcionamento das sociedades ditas primitivas é que ela se isenta da responsabilidade de falar sobre os sujeitos que se constituem no interior de relações específicas de dominação. Tornou-se lugar comum, dessa maneira, contar o desenvolvimento temporal do capitalismo ou do liberalismo econômico meramente a partir do discurso sobre a liberdade dos indivíduos, olvidando-se ou ocultando-se, de um lado, a antiguidade de práticas vistas como absolutamente particulares de nosso tempo e, de outro, uma história de violências, violações e dominações que não raramente ganharam contornos de legitimidade jurídica.

Não por acaso, a emergência do discurso econômico pautado na liberdade dos indivíduos acaba por vir à tona juntamente com o descrédito das instituições políticas para reger as matérias de disciplina econômica e com um amplo amparo na legitimidade jurídica das liberdades individuais.

3. Breve genealogia das relações entre neoliberalismo e endividamento

Tal concepção articula-se com o retorno do neoliberalismo americano à ideia do *homo economicus* para igualá-lo ao trabalhador que recebe sua renda e reflete sobre como empregá-la. Assim, torna-se “um empresário de si mesmo, sendo ele próprio seu capital, sendo para si mesmo seu produtor, sendo para si mesmo a fonte da sua renda” (FOUCAULT, 2008, p. 311). Há, aqui, um claro processo de formação de subjetividades: o discurso de verdade do neoliberalismo forja o homem e a mulher como *produtores*, sendo que essa produção não é valorizada como *poiesis* (no sentido de ser uma forma de criar produtos significantes), mas apenas como uma produção de renda que serve como meio para possibilitar o consumo de bens. Formula-se um discurso de *produção de si*, mas a identidade assim gerada não decorre do que se produz, mas do que se acumula e se consome. Não se trata mais do estímulo a que os indivíduos se vejam como partes de uma unidade produtiva estável, de uma empresa cuja operação envolve a atividade coordenada de várias pessoas. Em vez disso, a política social de então estimula que a atividade de cada pessoa seja entendida como um empreendimento pessoal, convertendo as pessoas em uma forma de empresa-indivíduo, cujo sucesso deve ser medido no nível individual, e não no nível das organizações a que ela pertence.

Quer dizer, de um lado, generalizar de fato a forma “empresa” no interior do corpo ou do tecido social; quer dizer, retomar esse tecido social e fazer que ele possa se repartir, se dividir, se desdobrar, não segundo o grão dos indivíduos, mas segundo o grão da empresa. A vida do indivíduo não tem de se inscrever como vida individual num âmbito de grande empresa, que seria a firma, ou, no limite, o Estado, mas (tem de) poder se inscrever no âmbito de uma multiplicidade de empresas diversas, encaixadas e entrelaçadas, de empresas que estão, para o indivíduo, de certo modo ao alcance da mão, bastante limitadas em seu tamanho para que a ação do indivíduo, suas decisões, suas opções possam ter efeitos significa-

tivos e perceptíveis, bastante numerosas também para (que ele) não fique dependente de uma só; e, enfim, a própria vida do indivíduo – como, por exemplo, sua relação com a sua propriedade privada, com o seu casamento, com os seus seguros, com a sua aposentadoria – tem de fazer dele como que uma espécie de empresa permanente e de empresa múltipla. (FOUCAULT, 2008, p. 331-332)

Essa reinterpretação do indivíduo como empresa faz parte de um movimento mais geral de interpretação da sociedade a partir de categorias econômicas, realizado especialmente pelas escolas neoliberais. A forma-mercado se difunde por todo o meio social, passando a funcionar como “princípio de decifração das relações sociais e dos comportamentos individuais” (FOUCAULT, 2008, p. 334), de modo que tal forma age como elemento impulsor não apenas dos negócios, mas também da administração pública, da economia informal, do mercado de trabalho, da inovação social e até mesmo dos setores culturais e acadêmicos (HARVEY, 2012). Tudo que possa ser transformado em bem de consumo torna-se uma forma de capital associada aos produtores individuais desse capital. Além disso, todos esses elementos são integrados à nova realidade do mundo financeiro, em um contexto de *acumulação flexível* no qual o papel-moeda perde sua exclusividade e tudo pode se transformar em ativos e em créditos.

Na dimensão do trabalho, as corporações se tornam mais horizontalizadas, mas a redução de níveis hierárquicos não desencadeia processos democráticos de tomada de decisão, e sim uma radicalização das pressões por eficiência (*just-in-time*), em um sistema no qual o trabalhador-empresendedor é levado a flexibilizar suas habilidades, contorcendo-se entre múltiplas funções. No modelo anterior, a empresa assumia os riscos do negócio e a produtividade era conquistada por sistemas centralizados de administração de pessoas, capazes de garantir a ação coordenada dos indivíduos. No modelo atual, trabalhadores organizados em grupos são levados a discutir seu próprio desempenho e a participar de processos decisórios empresariais que, focados no aumento da produtividade, vinculam-se a si próprios (ANTUNES, 2003). Em vez de um sistema no qual a eficiência máxima é

conquistada pela existência de organizações centralizadas que coordenam as atividades das pessoas, espera-se que cada pessoa seja responsável por extrair de si mesma o máximo de eficiência produtiva.

Não se trata mais de um sistema com gerentes capazes de impor uma ação disciplinada aos seus funcionários, mas de um sistema que somente pode funcionar com pessoas autodisciplinadas de modo a que elas próprias atuem maximizando sua eficiência individual. Esse ambiente, que privilegia indivíduos capazes de se adaptar continuamente a um contexto fluido e que contam para isso com uma alta capacidade de aprendizado e de flexibilidade comportamental, deixa um espaço mais restrito para pessoas que buscam alterar o próprio ambiente, a partir de uma ação política de caráter coletivo. A ideia liberal de que o acoplamento de comportamentos individuais maximizadores de eficiência conduzirá ao melhor arranjo possível do conjunto está em tensão com a ideia de que as pessoas devem coordenar suas ações em função de um bem que as transcende, e que somente pode ser alcançado pela ação política. Não há quem escape, na contemporaneidade ocidental, da forma particular de mercantilização da vida pela qual os indivíduos se percebem como integrantes de um mercado governado pelas leis impessoais da oferta e da demanda, mais do que como integrantes de uma sociedade dotada de autonomia política.

Enquanto nas perspectivas social-democratas cabe ao Estado realizar uma mediação entre o indivíduo e o mercado (mantendo alguns espaços no campo político da decisão coletiva), a mentalidade neoliberal promove uma total imersão dos indivíduos em mercados cuja operação é blindada contra intervenções políticas. No contexto de um mercado que opera livremente, a única saída que se apresenta como viável é a de que cada indivíduo desenvolva sua plasticidade individual para se adaptar aos contextos fluidos e incontroláveis que emergem das relações sociais, em vez de se fiar na capacidade coletiva de modelar politicamente essas próprias relações, capacidade essa que passa a ser apresentada como uma forma de utopia. Nesse ambiente, o direito tende a estar engajado na preservação do ajuste político pelo qual os riscos são assumidos por todos, embora os ganhos sejam bastante concentrados em alguns grupos.

No âmbito da regulação econômica, não é distinto o movimento que passa a ocorrer. Associado aos discursos já então hegemônicos em torno do *rule of law* e da democracia constitucional, o neoliberalismo passou a prover sua própria normatividade, a qual se deu em torno dos conceitos de privatização, desregulamentação, austeridade, terceirização e corte de impostos (MATTEI; NADER, 2008). Nesse contexto, seu foco de atuação deixa de ser os Poderes Legislativo e Executivo, passando a se enfatizar o papel do Judiciário como um intermediador dos interesses particulares em conflito no interior de uma sociedade-mercado. Se já era evidente o rechaço ao papel do Executivo formulador de políticas sociais, resgatado dos tempos do liberalismo clássico, a novidade é a aversão ao próprio Poder Legislativo, visto por ricardianos, smithianos e mesmo pelos ordoliberalis alemães como garantidor da segurança jurídica e da justa concorrência. Nos tempos do neoliberalismo, a justiça pública das leis dá lugar a atribuições cada vez mais acentuadas dos juízes, que deixam de ser a boca que enuncia as palavras das normas gerais e abstratas e passam a se comportar como árbitros garantidores da autonomia dos mercados para estabelecer relações voltadas a maximizar a eficiência econômica. Em síntese, tem-se o que enunciam Ugo Mattei e Laura Nader:

A teoria política e econômica do neoliberalismo pode ser considerada o produto de uma ideologia econômica conservadora tornada acessível a não-economistas pelos epígonos da escola austríaca, como Friedrich von Hayek. A crítica à ordem anterior levou à formulação de diversos dogmas. O estado social, longe de ser considerado pelos neoliberais como uma das mais avançadas fronteiras que poderia ser alcançada pela civilização no interior do capitalismo, é tratado como uma organização burocrática desprezível, que deve ser abandonada tão logo seja possível. A regulação estatal – um sistema legislativo que organiza a estrutura do estado social, coordena a relação entre o indivíduo e as organizações públicas e cuida da sociedade por meio da regulação da distribuição da riqueza – é tachada de corrupta, como se fosse capturada por interesses especiais. Ela é tratada como um fator corruptor de uma ordem legal natural, espontânea,

baseada em *case-laws*, que protege os direitos de propriedade e se baseia nas cortes como os foros centrais de solução de problemas envolvendo particulares no interior de um mercado livre. Explorando a relação ambígua entre o socialismo e as teorias sociais, econômicas e políticas que embasam o estado social, o neoliberalismo enfatiza o valor da liberdade individual e retrata o Estado, uma vez mais, como um Leviatã por natureza, inimigo da propriedade privada e da autodeterminação. Como nos tempos de Sir Edward Coke, um governo progressista e proativo que tenta redistribuir alguma riqueza pública entre as classes sociais em prol dos interesses dos menos favorecidos é apresentado como uma violação do *rule of law*. (MATTEI; NADER, 2008, tradução livre)

Todo esse esquema epistemológico, é preciso dizer, impõe-se não propriamente mediante um *hegemon* instituído verticalmente, mas como forças difusas em sociedade, a tornar todos e cada um de nós cúmplices das formas reais e simbólicas das violências que, mais ou menos silenciosas, impõem-se com facilidade mesmo por meio de movimentos contestatórios. Esses não deixam de se pautar pela linguagem forte da autonomia e da liberdade individuais, podendo, ainda que de maneira não intencional, confundir-se com a gramática neoliberal instituída a partir da segunda metade do século XX¹.

¹ Uma crítica ao uso contestatório da autonomia é fornecida, mais recentemente, por teóricas como Judith Butler. Aqui, filiamo-nos a uma visão semelhante que, longe de pretender condenar o recurso à autonomia, firma-se na premissa de que, para além dela, faz-se necessário articular um uso público dos corpos afetados por normatividades que lhes são externas, sejam elas de centralidade estatal ou mercadológica. Butler desenvolve a crítica no contexto específico dos direitos sexuais e reprodutivos, mas ela poderia ser estendida com alguma facilidade a outros movimentos contestatórios que, ao longo do tempo, acabaram por focar excessivamente os direitos e as liberdades individuais. Atenta ao alerta foucaultiano de que o indivíduo – e também os direitos a ele vinculados – é sempre um produto do poder (FOUCAULT *in* DELEUZE; GUATTARI, 1977), Butler escreve: “Ao mesmo tempo, é essencial a muitos movimentos políticos a reivindicação da integridade do corpo e da autodeterminação. É importante reivindicar que nossos corpos são nossos no sentido de que são *de nós próprias* e de que nós somos legitimadas a requerer

Foi esse complexo intrincado de novas práticas sociais que Michel Foucault denominou de uma *governamentalidade neoliberal*, que se fortaleceu a partir da década de 1970 e permitiu a instituição de uma distinta percepção a respeito do papel do Estado e dos sujeitos nos cálculos de governo. O liberalismo clássico rompeu com a *raison d'État* que, entre os séculos XVI e XIX na Europa Ocidental, buscou legitimar o crescimento do Estado sobre as regulações das relações sociais. Originado na máxima segundo a qual *sempre há governo demais*, o liberalismo inspirou as desconfianças contra o aparato estatal centralizado, impondo uma cisão entre Estado e sociedade civil que representou uma tecnologia específica do poder com grande ressonância a partir do século XIX, forjada a partir da concepção de um *homo oeconomicus* como sujeito de interesses² que é, ao mesmo tempo, objeto de um *laissez-faire*. A partir da teorização desse “átomo de liberdade”, formula-se uma arte de governar que deixa de derivar

direitos de autonomia sobre nossos corpos. Essa afirmação é uma verdade para os pleitos de direitos de gays e lésbicas à liberdade sexual, assim como o é para as reivindicações de transexuais e transgêneros por autodeterminação, e também aos pleitos intersexuais pelo direito de serem liberados de intervenções psiquiátricas e médicas coercitivas. Essa é uma verdade para todas as reivindicações em prol do fim dos ataques racistas físicos e verbais, assim como para as reivindicações feministas de direitos reprodutivos, ou para aqueles cujos corpos trabalham de modo política ou economicamente aprisionado, sob condições de colonização e ocupação. É difícil, senão impossível, fazer essas reivindicações sem recorrer à autonomia. Não estou sugerindo que nós devêssemos parar de realizar esses pleitos. (...) Mas existe outra aspiração normativa que nós precisamos também buscar articular e defender? (...) O corpo implica mortalidade, vulnerabilidade, ação: a pele e a carne nos expõem à contemplação de outros, mas também ao toque e à violência; nossos corpos nos colocam sob o risco de nos tornarmos correias de transmissão disso tudo. Embora nós lutemos por direitos sobre os nossos próprios corpos, os mesmos corpos pelos quais nós lutamos não são nem mesmo somente nossos. O corpo tem sua dimensão pública invariável. Constituído como um fenômeno social na esfera pública, meu corpo é e não é meu ao mesmo tempo” (BUTLER, 2006, p. 25-26, tradução livre).

² Nas palavras de Adam Ferguson, no seu *Essay on the history of civil society*: “Os homens são tentados ao trabalho e à prática das artes lucrativas, por razões de interesse. Assegura ao trabalhador os frutos do seu trabalho, dê-lhe o panorama da independência e da liberdade, e o público terá encontrado um ministro leal da aquisição de riquezas, e um servo fiel da acumulação do que se ganhou” (FERGUSON, 1787, p. 239, tradução livre).

da autoridade suprema ou da vontade discricionária do soberano. Trata-se de uma verdadeira sucessão do *governo de homens* pelo *governo de leis*, em que “o mundo da economia deve ser obscuro e é necessariamente obscuro para o soberano” (FOUCAULT, 2008, p. 381). Se, de um lado, o poder político deve se abster de uma incursão econômica em uma vertente liberal clássica, de outro, nessa mesma ótica, tem-se uma limitação ao uso da economia – ela não implica mais que a prerrogativa de cada indivíduo de aplicar, onde desejar e da forma que lhe aprouver, os recursos de que dispõe. Ao Estado, não é dado intervir; ao mercador, não é dado projetar-se para além da economia em si, assim entendida como a arte do acúmulo de capital. Outra não é a leitura que se pode extrair do seguinte trecho da obra clássica de Adam Ferguson:

No comércio, está-se a tratar de fazer o indivíduo enriquecer; quanto mais ele ganha, mais ele contribui para aumentar a riqueza da nação. Se se requer uma proteção, ela deve ser garantida; se crimes e fraudes são cometidos, eles devem ser reprimidos; e o governo não pode pretender nada mais que isso. Quando o político refinado emprega uma mão ativa, ele apenas multiplica as interrupções e os fundamentos das queixas; de igual modo, quando o mercador esquece seu próprio interesse para traçar planos para o país, aproxima-se o período das visões e das quimeras, assim como se dissolvem as bases sólidas do comércio. (FERGUSON, 1787, p. 240-241, tradução livre)

No liberalismo clássico, a economia é uma ciência sem pretensões totais, mas, ao mesmo tempo, impõe a derrota à totalidade do soberano sobre os domínios essencialmente econômicos – o soberano é parcialmente destituído do seu poder, diante da incapacidade de dominar os meandros do campo econômico (FOUCAULT, 2008a). No neoliberalismo – e especialmente no neoliberalismo americano –, pelo quadro já desenhado acima, vai-se um pouco além. Reconhece-se que o Estado sempre governa demais. No entanto, para além disso, há uma difusão da ideia de que o campo propriamente econômico não possui limites.

Ampliando-se a racionalidade de mercado, passa-se a produzir uma leitura econômica da vida, sendo evidente que, ao longo da segunda metade do século XX, a tecnologia dos preços passa a governar não apenas a própria lógica de funcionamento da economia, dirigindo-se por meio da técnica de acomodação dos preços as condutas distintas dos indivíduos em searas não exclusivamente ou não primordialmente econômicas (FOUCAULT, 2008a). O neoliberalismo implica que o capitalismo se torne o princípio organizador de tudo – uma totalidade transfigurada na imagem do indivíduo-corporação (GRAEBER, 2011).

No mundo das finanças pós-Bretton Woods, em que o poderio estatal norte-americano foi reforçado por meio do fim da conversibilidade dólar-ouro, essa concepção encontra seu cenário mais adequado de desenvolvimento. Como já referido, é nesse contexto, que se viabiliza uma financeirização absoluta da vida social, em que todo elemento da realidade social pode ser quantificável sob a forma de um ativo financeiro. Nesse contexto,

a economia” apregoa sua pretensão de representar a atividade mais importante da sociedade contemporânea, aquela cuja legitimidade particular lhe permitiria impor sua lei a todas as outras. Essa arrogância decorre, certamente, da importância tomada pelos mercados financeiros, artefatos sociais de um tipo particular, que ajudam em muito as finanças a se colocar como uma potência “autônoma” frente à sociedade. Em um mundo dominado pelas finanças, a vida social em quase todas as suas determinações tende a sofrer as influências daquilo que Marx designa como a forma mais impetuosa de fetichismo. Com as finanças, tem-se “dinheiro produzindo dinheiro, um valor valorizando-se por si mesmo, sem que nenhum processo (de produção) sirva de mediação aos dois extremos”. Uma vez que “o capital parece ser a fonte misteriosa (...) do seu próprio crescimento”, os proprietários de títulos financeiros, beneficiários de juros e de dividendos, consideram que o “capital” deles vai fornecer-lhes uma receita “com a mesma regularidade que a pereira dá pêras”. (CHESNAIS, 2001, p. 8-9)

Esse desenvolvimento foi articulado, do ponto de vista das operações econômicas, a partir da crise que teve lugar em 1973, por ocasião da elevação unilateral dos preços do petróleo pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Com o ingresso extraordinário de recursos derivados da venda de petróleo, os países que concentram a maior produção injetaram no sistema financeiro, já coordenado pelos bancos privados norte-americanos, um enorme volume de divisas, possibilitando um incremento imediato da liquidez bancária³. Como relata David Harvey, “Nova York tornou-se o centro financeiro da economia global, o que, associado à desregulação interna dos mercados financeiros, permitiu que a cidade se recuperasse de sua crise e florescesse até o ponto da incrível opulência” (HARVEY, 2013, p. 58). O aumento da liquidez bancária viabilizou a ampla difusão de mecanismos financeiros, permitindo-se o acesso rápido, fácil e barato – em razão das baixas taxas de juros – a indivíduos e a instituições das mais variadas espécies.

A geração de *commodities* em torno dos distintos processos da vida social permitiu, inclusive, que o poder financeiro fosse utilizado para disciplinar resistências sociais, desarticuladas por meio do incremento do desemprego e da desarticulação sindical (HARVEY, 2013). Ao mesmo tempo, assistiu-se a um espetacular crescimento dos ativos circulantes, o que permitiu aos Estados Unidos bancar os custos da Guerra do Vietnã (GRAEBER, 2011) – a guerra apresenta-se como princípio organizador do poder político – e assumir o protagonismo do controle das finanças globais. Tratava-se de dinheiro fictício, disponibilizado por meio de operações de crédito que implicam a geração de juros sobre o capital.

Diante desse quadro, Estados por todo o mundo passaram a se endividar, engajando-se no estímulo às atividades especulativas. Como não seria difícil de notar, isso gerou vulnerabilidades

³ Como mostra Rabah Benakouche, “os recursos da Opep eram integrados ao sistema financeiro internacional sob a forma de empréstimos e investimentos. Eram apenas títulos que, na melhor das hipóteses, poderiam ser transferidos de um portador para outro, sem nenhum prejuízo econômico para o sistema financeiro estadunidense e mundial” (BENAKOUCHE, 2013, p. 67).

nas economias nacionais, de modo que “o capital financeiro passou ao centro do palco (...), tendo podido exercer certo poder disciplinar tanto sobre os movimentos da classe operária como sobre as ações do Estado, em particular quando e onde o Estado assumiu dívidas de monta” (HARVEY, 2013, p. 59). O que se assistiu, a partir de então, foi um inédito processo do endividamento como um vetor das políticas governamentais e, dessa maneira, como elemento indispensável da governamentalidade que a partir de então se instituiu, passando a se constituir como elemento marcadamente limitador e definidor da soberania política e econômica.

4. A perplexidade constitucional do endividamento – o caso da dívida argentina.

É nesse momento que países como a Argentina iniciam uma espiral sem precedentes de endividamento, cuja dimensão pode ser verificada no seguinte gráfico, a ilustrar que uma dívida daquele país, que, em 1974, correspondia a pouco mais de 5 bilhões de dólares, multiplicou-se por nove no período de dez anos.

Antes de 1976, o endividamento público argentino flutuava em valores entre 10% e 15% do PIB (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2005), o que garantia relativo conforto fiscal ao país. O período que se estendeu de 1977 a 1982, na Argentina sob a ditadura civil-militar ali instituída, foi uma fase de grande abertura ao capital estrangeiro, em que se articularam os pressupostos neoliberais de desregulamentação dos mercados e a imposição de um papel de agente financeiro ao Estado. É um tempo em que também se conjuga uma forte economia dos gastos sociais e um elevado grau de endividamento, destinados a garantir condições de crescimento econômico e, ao mesmo tempo, assegurar o próprio pagamento dos credores (MANZO; SALVA, 2012). Ainda nessa etapa, observa-se uma massiva fuga de capitais, da ordem de 23 bilhões de dólares, associadas a ganhos de juros não repatriados, estimados em mais de 30 bilhões de dólares (DORNBUSCH, 1988).

Ao final da década de 1970, e até o início dos anos 1980, assistiu-se a um acentuado crescimento da dívida, também provocado pelo aumento unilateral das taxas internacionais de juros incidentes sobre os valores cobrados dos países que se

aproveitaram do momento inicial de liquidez bancária. Nesse processo, também foi determinante a absorção, pelo setor público, de parcela relevante da dívida externa privada (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2005).

Após o término da ditadura civil-militar, sucedeu-se uma desaceleração no crescimento da dívida argentina. Se no curto intervalo entre 1980 e 1982 a dívida cresceu 10% (em paridade do poder de compra), no período compreendido entre 1982 e 1990, a taxa de crescimento foi quase idêntica (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2005).

A adesão da Argentina ao Consenso de Washington, após 1990, com a eleição de Carlos Menem para a presidência do país, teve severas implicações para as contas nacionais. Mesmo com o *haircut* promovido por intermédio do *Plano Brady*, o endividamento argentino deu um salto superior a 30% (em paridade do poder de compra) entre 1990 e 2001. As operações de crédito passaram, então, a representar um peso cada vez mais significativo sobre as riquezas produzidas no país.

Nem se diga que o processo decorreu de arroubos dispendiosos da Argentina. Na verdade, o que se observa no início dos anos 1990 é uma drástica redução do déficit público, que cai de 7% do PIB ao ano, em média, na década de 1980, para menos de 1% do PIB entre 1991 e 1994. Além disso, diversas reformas liberalizantes, cujas condições estavam postas pelo *mindset* já referido neste capítulo, foram empreendidas durante o governo Menem. Todo o sistema de seguridade social público foi reestruturado, com privatização de parcela relevante. Além disso, promoveu-se uma ainda maior abertura ao comércio internacional, mediante a artificial valorização do peso (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2005).

Embora tenha seguido à risca o receituário neoliberal, a Argentina experimentou o amargo sabor dessas medidas. Ao lado das instabilidades econômicas que se difundiram no mundo capitalista ao longo da segunda metade da década de 1990 (México em 1995, Sudeste Asiático em 1997, Brasil em 1998, Rússia em 1999), a desproteção econômica gerada pelas políticas adotadas pelo governo Menem – em especial a forte dolarização da economia e a manutenção artificial da paridade cambial, que degradou as reservas do país – implicou uma espiral de crise, cuja

principal expressão consistiu no forte incremento da dívida pública nacional. Essa dívida se compunha, agora, também de uma parte expressiva de empréstimos decorrentes dos resgates obtidos junto a órgãos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Em 1999, após a eleição do novo presidente, Fernando de la Rúa, o governo nacional aderiu a uma visão que responsabilizava equívocos da gestão fiscal – e não os desequilíbrios cambiais e a vulnerabilidade financeira – pela crise então vivenciada. Colaborou, para tanto, a imposição de condicionais fiscais por intermédio dos acordos de resgate patrocinados pelo FMI. Tratou-se de uma concepção que conduziu o país a um forte aperto fiscal, cujo resultado imediato foi uma drástica recessão econômica (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2005).

Entre 2000 e 2001, com a Argentina afundada em crise, o governo do país tomou medidas que buscassem mitigar os efeitos financeiros dos ajustes anteriores, mas elas não tiveram o sucesso esperado, tendo por resultado apenas um alívio temporário bastante efêmero.

A essa primeira iniciativa de contenção dos efeitos financeiros do endividamento, seguiram-se outras duas relevantes medidas, que consistiram em trocas voluntárias de dívida, implementadas em julho (o chamado *megacanje*) e em novembro de 2001. As operações, no entanto, não foram suficientes para conter a espiral da crise. Os saques bancários se multiplicaram, prejudicando a liquidez interna e, no começo de dezembro de 2001, o governo foi levado a decretar o chamado *corralito*, que consistiu na restrição às movimentações financeiras e à retirada de dinheiro das poupanças. Com isso, objetivava-se, de um lado, preservar uma integridade mínima do sistema bancário, e, de outro, manter o estoque de reservas, evitando-se a desvalorização cambial e o desmanche do sistema de conversibilidade dólar-peso (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2005).

A essa altura, já haviam se desencadeado diversos movimentos populares contra as restrições econômicas impostas pelo governo. O aprofundamento da crise social levou à queda do governo de Fernando de la Rúa e à sucessão de governantes entre dezembro de 2001 e janeiro de 2002. Nos poucos dias da gestão do presidente Rodríguez Saa, eleito indiretamente pelo Congresso da

Nação Argentina, decretou-se a moratória da dívida. Divergências internas no gabinete governamental acabaram por levá-lo à renúncia. Saa foi sucedido por Eduardo Duhalde, também eleito indiretamente. Sua primeira medida foi a adoção de uma lei de emergência, por meio da qual se abandonou a conversibilidade dólar-peso e se determinou que, enquanto os créditos seriam *pesificados* pela regra 1 peso = 1 dólar, os depósitos seriam convertidos à razão 1 peso = 0,40 dólar (CONDE, 2003).

Apesar do cenário de instabilidade social, política e econômica, a economia argentina rapidamente recuperou uma curva ascendente, contrariando, de um lado, as previsões pessimistas que poderiam ser derivadas do fim da paridade monetária ou da suspensão dos pagamentos de parte das obrigações financeiras e, de outro lado, as previsões advindas do Fundo Monetário Internacional. De fato, como destaca Damill, Frenkel e Rapetti, “muitas das políticas que desempenharam um papel importante durante a recuperação argentina tiveram que lidar com a oposição do FMI” (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2005, p. 59, tradução livre).

O retorno do crescimento econômico, alcançado também por meio de estímulos à demanda agregada, às exportações e ao comércio local, não seria possível, no entanto, sem um reajuste na política governamental com respeito ao endividamento público. Os juros anuais que a Argentina deixou de pagar em razão do *default* representavam entre 9 e 11 por cento do PIB – o equivalente à metade da arrecadação tributária do país (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2005). Não é demais concluir que isso foi indispensável para o retorno da capacidade de investimento de agentes públicos e privados, por meio de contínuos estímulos decorrentes da poupança gerada pela suspensão dos pagamentos.

Obviamente, um *default*, nos parâmetros morais há muito cristalizados em nossa cultura – especialmente em uma economia de natureza capitalista –, não pode resistir tanto tempo sem uma acirrada oposição dos credores. A Argentina precisava voltar a pagar sua dívida. No entanto, a dinâmica política interna do país também exigia que se formulasse um plano de continuidade do crescimento, caso se desejasse restaurar alguma estabilidade institucional.

Ao mesmo tempo, o governo precisava lidar com o fato de que, se comparados os dados de antes e de depois do *default*, a dívida havia crescido consideravelmente, especialmente porque boa parte das perdas do sistema de crédito foi absorvida pelo Estado no ano de 2002, e também em virtude da transferência de dívidas das províncias para o governo central. A dívida saltou de 53,7% para 166,4% do PIB no período de um ano (WEISBROT; SANDOVAL, 2007).

A saída enxergada para a conciliação de interesses tão conflitantes foi a reestruturação da dívida pública⁴, especialmente da dívida em títulos, os quais eram aportados por particulares de todo o globo. Isso se daria mediante a troca de dívidas antigas [*debt swap*] por novos títulos, cujos vencimentos eram programados pelo governo argentino a fim de que se obtivesse uma maior folga fiscal. Após uma resistência inicial dos credores e dos organismos multilaterais, o ano de 2004 trouxe um cenário internacional favorável à Argentina:

No final de 2004, a evolução dos mercados financeiros internacionais inesperadamente começou a jogar a favor da oferta argentina. A liquidez global estimulou o apetite por risco, que se converteu em uma demanda crescente pelos mercados de dívida emergentes e em uma redução do risco-país de países em desenvolvimento. Nesse novo contexto, o *swap* parecia mais atrativo. O valor atualizado dos títulos oferecidos, calculado com o desconto viabilizado pelas novas condições financeiras (...) era de cerca de 30 a 35 centavos de dólar por dólar. Isso representava uma redução [*haircut*] de 65% a 70% do valor da dívida. (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2005, p. 73)

A troca de dívida antiga por novos títulos se iniciou no ano de 2005 e a aceitação da proposta abrangeu quase 80% dos credores. A medida viabiliza a continuidade dos investimentos no país, especialmente porque uma parte bastante relevante da nova

⁴ A reestruturação da dívida pública se define como “qualquer mudança, ocorrida durante um *default* ou sob a ameaça de *default*, nos pagamentos originalmente acordados da dívida” (STURZENEGGER; ZETTELMEYER, 2006, p. 3).

dívida foi emitida em pesos, conferindo maior estabilidade ao valor devido e reduzindo a dependência de flutuações dos mercados internacionais. Com isso, o estoque da dívida foi reduzido em mais de 67 bilhões de dólares (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2005). O caminho para a busca de uma recuperação econômica interna estava aberto.

Uma parcela minoritária – embora significativa – dos credores não aceitou a proposta do governo argentino. Nada além do esperado, em uma questão que envolvia centenas de milhares de credores em todo o mundo. Ainda antes da aprovação do plano de reestruturação da dívida argentina, credores se organizaram para inviabilizar o sucesso da proposta do Estado, destacando-se o *Global Committee of Argentine Bondholders* (GCAB), a *Argentina Bond Restructuring Agency* (ABRA), a *American Task Force Argentina* (ATFA) e a *Interessensgemeinschaft Argentinien e.V.* (WAIBEL, 2011).

Após o fechamento da janela para troca de títulos antigos por títulos novos, a arena econômica cedeu lugar ao início de inúmeras disputas jurídicas em torno da questão da reestruturação da dívida argentina. Sentindo-se preteridos, credores deram partida em processos nos seus respectivos países, todos demandando da República Argentina o pagamento integral dos valores devidos com base nas condições originalmente pactuadas. Dados da *Securities and Exchange Commission* dão a dimensão do problema jurídico que se anunciava: 158 processos iniciados nos Estados Unidos (inclusive 18 ações coletivas), 13 processos na Itália, 596 processos na Alemanha e 1 processo no Japão. Além disso, a Argentina foi sucessivamente acionada perante o órgão de resolução de controvérsias do Banco Mundial (*International Centre for Settlement of Investment Disputes* – ICSID), constituindo-se mais de 30 mesas de arbitragem em torno da matéria (REPÚBLICA ARGENTINA, 2010). Somente em um dos casos levados ao ICSID, 170 mil credores italianos acionaram a Argentina, no conhecido caso *Beccara*, envolvendo quantia de 5,5 bilhões de dólares (WAIBEL, 2011, p. 18-19).

Para os fins específicos deste trabalho, no qual se buscam as repercussões constitucionais das medidas relatadas no presente tópico, interessam particularmente três decisões de cortes constitucionais sobre a matéria do endividamento público

argentino: aquelas proferidas nos tribunais da Itália, da Alemanha e dos Estados Unidos.

4.1. *Decisão da Corte de Cassação da Itália*
(*Luca Bori v. Repubblica Argentina*)

O advogado Luca Bori adquiriu, em junho de 2001, a importância de 183 mil euros em títulos *global bonds* emitidos pela Argentina. Os títulos, cuja aquisição foi intermediada por uma carteira de bancos comerciais italianos nos mercados secundários internacionais, venceriam em abril de 2008 e, de acordo com o que previsto quando emitidos, em 1998, renderia juros anuais de 8,125%. Após a decretação do *default* pela Argentina, o credor ajuizou ação civil perante o juízo de paz de Firenze. O caso foi submetido à decisão da Corte Suprema de Cassação da Itália, da qual se extrai o seguinte trecho:

1. Na presente decisão – em que, relativamente à conhecida questão dos títulos argentinos, não se vislumbra envolvimento de qualquer sujeito (instituição intermediária ou autoridade reguladora) de nacionalidade italiana, mas única e exclusivamente a República Argentina –, impõe-se a questão preliminar de competência, a saber, se existe imunidade de jurisdição daquele Estado relativamente à responsabilização requerida na presente causa.

2. A questão é resolvida mediante a aplicação do princípio de direito consuetudinário internacional, recepcionado pelo ordenamento italiano em virtude do artigo 10 da Constituição, a respeito da “imunidade restrita ou relativa”.

Em razão desse princípio, a imunidade de jurisdição civil dos Estados estrangeiros é limitada aos atos *jure imperii* (àqueles atos por meio dos quais se efetua o exercício das funções públicas estatais) e não se estende, por outro lado, aos atos *jure gestionis* ou *jure privatorum* (é dizer, aqueles atos que possuem caráter privatístico, praticados pelo Estado independentemente do seu poder soberano, como se fosse um cidadão privado (...)).

- Isso equivale a dizer que, para que se verifique a imunidade de jurisdição do juízo nacional, é necessário que o exame e a investigação a respeito do mérito do pedido envolvam avaliações a respeito de atos ou comportamentos do Estado estrangeiro (...) que sejam expressões de seus poderes soberanos.

- Há, ainda, a limitação adicional (ênfaticamente mais recentemente, em razão do princípio fundamental do ordenamento internacional a respeito da obrigação de respeito aos direitos invioláveis da pessoa humana) de acordo com a qual o exercício da soberania também não resta coberto de imunidade quando se digam respeito a comportamento do Estado estrangeiro lesivo ao valor universal do respeito à dignidade humana, que transcende os interesses das comunidades nacionais isoladas (...) (ITÁLIA, 2005, tradução livre)

Assim, tratava-se de discutir, essencialmente, a existência ou não de imunidade de jurisdição que proteja os atos praticados pela República Argentina em face da demanda formulada pelo Sr. Luca Bori. A Corte de Cassação claramente optou por aplicar o direito costumeiro internacional, buscando respaldo no artigo 10 da Constituição da República Italiana, segundo o qual “o ordenamento jurídico italiano se conforma às normas gerais reconhecidas no direito internacional”⁵. Fixa-se, igualmente, a premissa de que a imunidade de jurisdição é *relativa*. Dessa forma, somente é aplicável a atos de soberania (*jure imperii*), não se aplicando àqueles atos em que o Estado se comporte como um particular (*jure gestionis*), tampouco nas hipóteses em que constatadas graves violações aos “valores fundamentais da dignidade humana”.

No entanto, apesar das alegações suscitadas pelo credor, relatadas na decisão da Corte de Cassação, as premissas são dissociadas das conclusões aferidas pelo Sr. Luca Bori, como se verifica no trecho a seguir:

⁵ Tradução livre do original:

“Articolo 10 - L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. (...)”

4. Essa exposição da defesa, embora partindo de uma premissa correta, não pode conduzir a sua conclusão.

- Isso porque, a despeito da natureza inegavelmente privatística dos atos de emissão e colocação nos mercados internacionais das obrigações de que se trata, tal natureza não pode ser atribuída aos atos posteriores de declaração de moratória, adotados pelo governo argentino, dos quais, de resto, o recorrente se vale para suscitar a decadência do termo, com base no art. 1186 do Código Civil, e, assim, obter a declaração de inadimplemento do Estado.

(...)

4.2. Tais atos [de moratória] (...) manifestam, evidentemente, o poder soberano do Estado.

E assim o é, seja por conta da sua natureza de leis orçamentárias (...), seja, sobretudo, pela já sublinhada finalidade por elas perseguida, eminentemente pública, relativa ao governo das finanças em função da tutela das necessidades primárias de sobrevivência econômica da população em um contexto histórico de grave emergência nacional.

4.3. Não muda a situação o fato de que tais leis incidem sobre direitos patrimoniais de cidadãos estrangeiros, uma vez que isso não configura o requisito da derrogação excepcional da imunidade de jurisdição que, como dito anteriormente, é arguível apenas quando existentes atos de exercício de soberania que se mostrem lesivos aos “valores universais da dignidade humana”. Valores com os quais as leis referidas da República Argentina não se põem em conflito; na verdade, tendem a salvaguardar (ITÁLIA, 2005, tradução livre).

Desse extrato, podem ser destacadas as seguintes conclusões:

- A Corte Suprema de Cassação da Itália considerou como atos de gestão a emissão e o lançamento nos mercados dos títulos da dívida pública argentina;
- No entanto, os atos legislativos por meio dos quais se declarou a moratória do país e a situação de emergência nacional foram reconhecidos como atos de soberania, não

sujeitos à apreciação pelo Poder Judiciário de outro país, à luz de suas normas internas;

- A natureza de atos de soberania é extraída, no caso sob análise, de dois fatos: (1) tratava-se de leis de natureza orçamentária, não sujeitas a controle; (2) a finalidade de referidas leis era de ordem pública – organizar a gestão das finanças públicas de modo a atender necessidades relevantes da população do país em um contexto de grave emergência nacional;
- Os direitos patrimoniais dos credores não são considerados como componentes do universo de valores afeitos à dignidade humana, cuja violação – ainda que por ato soberano – poderia ensejar a ativação da jurisdição externa;
- Por outro lado, considerou-se que as leis econômicas emergenciais aprovadas pela Argentina a partir de 2002 tinham por objetivo resguardar ditos valores fundamentais, o que resta de todo evidente em um trecho posterior do acórdão, segundo o qual “a proeminência absoluta dos interesses da coletividade organizada sob a forma de Estado (...) exclui a viabilidade de valoração das leis [de emergência] em termos de uma eventual violação do regime jurídico dos atos negociais por serem *jure privatorum*” (ITÁLIA, 2005, tradução livre).

4.2. *Decisão do Tribunal Constitucional Federal Alemão (Argentinien-Anleihen)*

Perante o Poder Judiciário Alemão, a Argentina não teve semelhante sorte quando do julgamento da questão relativa ao dever de indenizar os credores que não aceitaram o plano de reestruturação da dívida pública. Milhares deles eram nacionais da Alemanha e ingressaram em juízo – vários por meio de associações que visavam unicamente defender os interesses de credores da dívida argentina – nas cortes desse país, especialmente naquelas localizadas em Frankfurt, principal centro financeiro alemão.

Diante da quantidade de casos submetida à jurisdição local, submeteu-se, no ano de 2003, questionamento

constitucional ao Tribunal Constitucional sobre “se as regras de direito internacional impedem a condenação do réu” (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, 2007), no caso, a República Argentina. Posteriormente, a questão foi reformulada, para saber

se o estado de necessidade declarado pelo réu, com respaldo na impossibilidade de pagamento, o legitima, por força do direito internacional, a recusar temporariamente o adimplemento de obrigações requeridas em juízo, e, caso se entenda apropriado, se existe uma regra geral de direito internacional que, nos termos do artigo 25 da Lei Fundamental, constitua um elemento do direito federal reconhecido como fonte de direitos e obrigações para o indivíduo (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, 2007, tradução livre).

O tema submetido ao Tribunal Constitucional alemão dizia respeito, portanto, à possibilidade de se excluir, mediante aplicação de norma geral de direito internacional relativa ao estado de necessidade, o dever da República Argentina de pagar integralmente e indenizar os credores em razão da suspensão de pagamentos da dívida pública. A discussão se dava, essencialmente, porque o artigo 25 da Lei Fundamental de Bonn prescreve que “as regras de direito internacional público são parte integrante do direito federal; sobrepõem-se às leis e constituem fonte direta de direitos e obrigações para os habitantes do território federal”⁶.

O Tribunal Constitucional Federal acabou por concluir que “não é possível verificar, atualmente, uma regra de direito internacional que permita a um Estado recusar-se temporariamente a adimplir obrigações de direito privado devidas a indivíduos particulares por meio da invocação do estado de necessidade declarado por conta da impossibilidade de pagamento” (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, 2007, tradução livre). Para tanto, realizou as seguintes considerações:

⁶ Tradução livre do original:

“Artikel 25 – Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes”.

1. O direito internacional não possui um direito da insolvência dos Estados uniforme ou codificado (...). Acordos internacionais individuais contêm cláusulas gerais de necessidade; no entanto, faz-se necessária uma interpretação caso a caso, para saber se elas se relacionam com emergências econômicas, assim como para que se verifiquem os pressupostos necessários do direito internacional e do direito privado para a invocação da necessidade quando do evento da insolvência. Conseqüentemente, as regras sobre as conseqüências da insolvência de um Estado são fragmentárias; ainda, tais regras somente ganham a autoridade de direito internacional se contidas no direito costumeiro internacional ou constituírem princípios gerais de direito.
2. A invocação do estado de necessidade é reconhecida no direito costumeiro internacional apenas nas relações jurídicas que estão sujeitas exclusivamente ao direito internacional; por outro lado, não há evidência de uma prática estatal baseada na convicção jurídica necessária (...) que estenda a justificativa legal para a invocação do estado de necessidade às relações entre credores regidas pelo direito privado. (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, 2007, tradução livre)

Disso, fica evidente que a corte constitucional alemã, de um lado, afirma não existir uma regra geral de direito internacional costumeiro que conduza à conclusão de que a insolvência de um Estado perante seus credores privados possa ser justificada pela emergência econômica em que se encontre. De outro lado, a decisão também se arvora na concepção de que isso se deve ao fato de que o estado de necessidade somente pode ser reconhecido como uma exceção de responsabilidade nas relações regidas exclusivamente pelo direito internacional, inexistindo “evidências” que estendam tal possibilidade a relações que, no entender da corte alemã, são regidas exclusivamente pelo direito privado.

Interessante observar que o tribunal não excluiu a possibilidade de reconhecimento, em abstrato, do estado de necessidade como uma regra geral de direito internacional costumeiro. Na verdade, até admite essa possibilidade, mediante a

interpretação do art. 25 do Projeto de Artigos da Comissão de Direito Internacional sobre Responsabilidade Internacional dos Estados⁷. No entanto, entende que apenas são aplicáveis a relações que não digam respeito à interação Estado-indivíduo credor.

4.3. *Decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos da América*

A mais notável discussão sobre as consequências jurídicas da moratória declarada pela Argentina e pela posterior reestruturação da sua dívida pública deu-se no Poder Judiciário dos Estados Unidos da América, chegando-se até a decisão final proferida pela Suprema Corte daquele país, cujas consequências ainda estão em marcha.

Após o *default*, diversos fundos, principalmente alguns *hedge funds*, que abrigam investimentos especulativos de altíssimo risco, adquiriram títulos da dívida argentina nos mercados secundários. Essas organizações são usualmente conhecidas como *fundos abutres* [*vulture funds*], “em razão de suas táticas de investimentos e litigância judicial bastante agressivas” (SCHUBERT, 2013, p. 1098, tradução livre). Trata-se de uma forma de investimento de alto risco, na qual “uma instituição de investimentos que adquire dívidas soberanas inadimplentes no mercado secundário, geralmente com a intenção de litigar a fim de obter o valor integral do instrumento de dívida” (MUSE-FISHER, 2014, p. 1673, tradução livre).

⁷ Art. 25. Estado de necessidade.

1. Nenhum Estado pode invocar o estado de necessidade como causa de exclusão de ilicitude de um ato em desacordo com uma obrigação internacional daquele Estado, a menos que o ato:

- a) seja o único modo para o Estado preservar um interesse essencial contra um perigo grave e iminente; e
- b) não afete gravemente a um interesse essencial do Estado ou Estados em relação aos quais exista a obrigação, ou da comunidade internacional como um todo.

2. Em nenhum caso pode o Estado invocar o estado de necessidade como causa de exclusão de ilicitude se:

- a) a obrigação internacional em questão exclui a possibilidade de invocar a necessidade, ou
- b) o Estado contribuiu para a ocorrência do estado de necessidade.

Essa forma de atuação nos mercados financeiros é favorecida pelo fato de diversos Estados, em seus atos de emissão de títulos da dívida pública, renunciarem à imunidade de jurisdição que costuma lhes beneficiar e, ao mesmo tempo, transferirem às cortes de Nova Iorque a competência para decidir sobre eventuais litígios com os credores. Assim ocorreu com a dívida argentina. Veja-se o formato de um desses atos, o Decreto nº 319, de 2004, por meio do qual a Argentina executou um lançamento de títulos públicos no mercado:

Art. 8° - Autoriza-se a renúncia de jurisdição em favor dos tribunais estaduais e federais localizados na cidade de NOVA IORQUE, ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, e a renúncia a impor a defesa de imunidade soberana, incluída na Carta de Contratação (“*Engagement Letter*”), e sua emenda aprovadas pelo Artigo 7° do presente decreto, estando preservada a negação de embargo em forma expressa com relação a: (...)»⁸

Para que se tenha uma dimensão mais exata das implicações dessa modalidade de investimento, o principal fundo que contende com a Argentina nas cortes norte-americanas, o NML Capital Ltd., adquiriu, nos mercados secundários, 105 milhões de dólares, mas acionou judicialmente a Argentina para que pagasse o equivalente, em valores atualizados, a 2,4 bilhões de dólares (SCHUBERT, 2013, p. 1098).

Após o ajuizamento de diversas ações nas cortes de Nova Iorque, elas foram reunidas e julgadas por um juiz federal da Corte Distrital do Distrito Sul de Nova Iorque, Thomas Griesa. Tinham por fundamento principal o fato de os títulos argentinos serem emitidos com uma cláusula de igual tratamento entre os credores – a denominada cláusula *pari passu*. Em dezembro de 2011, o juiz

⁸ Tradução livre de:

“Art. 8° — Autorizase la prórroga de jurisdicción a favor de los tribunales estatales y federales ubicados en la ciudad de NUEVA YORK, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, y la renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana, incluida en la Carta de Contratación (“*Engagement Letter*”) y su enmienda aprobadas por el Artículo 7° del presente decreto, estando preservada la inembargabilidad en forma expresa con respecto a: (...)”.

compreendeu que, ao pagar regularmente os credores que aceitaram os acordos de reestruturação e deixar de pagar aqueles que não aceitaram, a Argentina incorre em comportamento discriminatório. Assim, em fevereiro de 2012, determinou-se que a Argentina deveria se abster de efetuar pagamentos aos credores que aceitaram a reestruturação enquanto não fossem igualmente pagos os que a recusaram (*holdout creditors*) (GRIESA, 2012).

A ordem judicial foi complementada em novembro do mesmo ano, para que se determinasse o imediato pagamento aos credores do grupo NML. No entanto, após a interposição de recurso da Argentina direcionado à Corte Federal de Apelações de Nova Iorque, a ordem foi suspensa, a fim de que aquele tribunal se debruçasse mais detidamente sobre a questão. Em março de 2013, demandou-se que a Argentina apresentasse um plano de pagamento de seus credores. O país terminou por propor algo bastante parecido com a reestruturação de sua dívida datada de 2010, o que foi de pronto rejeitado pelos credores. Com isso, em agosto de 2013, a Corte de Apelações rejeitou o recurso argentino, reiterando que o país não demonstrou a falta de condições para efetuar o pagamento integral dos credores e afastando as alegações – que uniam os poderes executivos de Estados Unidos e Argentina – de que a confirmação da decisão do juiz Griesa ocasionaria um grave obstáculo a futuras renegociações da dívida de países em situação de crise (MUSE-FISHER, 2014).

Diante disso, a Argentina recorreu, por duas vezes, à Suprema Corte dos Estados Unidos, sustentando que a decisão da Corte de Apelações de Nova Iorque teria violado o *Foreign Sovereign Immunities Act* (FSIA) – lei norte-americana que garante imunidade de jurisdição e de execução aos países estrangeiros – uma vez que permitiria a busca de ativos do país, para fins de execução. O receio argentino era claramente justificável. Em junho de 2012, apoiados na primeira decisão do juiz Griesa, o fundo NML Capital obteve uma ordem judicial de busca e apreensão em Gana, para que fosse retido, como garantia da execução contra a Argentina, a fragata *Libertad*, pertencente a este país, que se encontrava atracada no porto de Tema, o principal do país africano (FONTEVECCHIA, 2012). A Argentina somente conseguiria liberar seu navio em dezembro daquele ano, quando o Tribunal das Nações Unidas sobre Direito do Mar reconheceu a

imunidade de execução do navio, por se tratar de bem de natureza militar (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012).

Um pronunciamento favorável da Suprema Corte significaria, ainda, que os bens do Banco Central da Argentina direcionados aos bancos de Nova Iorque – recursos destinados ao pagamento dos credores que aceitaram os termos da reestruturação – fossem bloqueados para garantir a execução.

Reconhecidos na qualidade de *amici curiae*, diversos países se manifestaram no sentido de que a manutenção das decisões de instâncias inferiores geraria um colapso nos sistemas de reestruturação de dívidas públicas dos países. Embora o caso da Argentina seja emblemático, dados do Fundo Monetário Internacional indicam a realização de cerca de 600 reestruturações de dívida em 95 países entre os anos de 1950 e 2010 (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2012). Uma decisão contrária nos Estados Unidos – país que usualmente resolve as controvérsias judiciais entre credores e devedores das dívidas públicas – poderia desincentivar o aceite de propostas de reestruturação.

Esses argumentos, entretanto, não comoveram a Suprema Corte, que com larga maioria rejeitou o julgamento da questão. O voto, preparado pelo conservador *justice* Antonin Scalia insistiu, basicamente, no ponto segundo o qual

O texto da lei [FSIA] confere aos Estados soberanos dois tipos de imunidade. A primeira, e mais significativa, “um Estado estrangeiro será imune da jurisdição das cortes dos Estados Unidos... exceto nos casos previstos nas seções 1605-1607” § 1604. Essa norma não é útil à Argentina, pois um Estado pode renunciar à imunidade de jurisdição § 1605 (a) (1), e nesse caso a Argentina o fez (...). Consequentemente, a lei [FSIA] torna a Argentina “sujeita à jurisdição da mesma maneira e na mesma extensão de qualquer indivíduo particular sob tais circunstâncias” § 1606.

A segunda previsão de imunidade prevista na lei [FSIA] enuncia que “a propriedade de um Estado estrangeiro nos Estados Unidos” está sujeita a arresto, sequestro ou execução se (1) for “usada para uma atividade comercial nos Estados Unidos” § 1610 (a), e (2) em algumas outras

exceções enumeradas, como no caso de renúncia § 1610 (a) (1)-(7). (...)

Não existe uma terceira previsão proibindo ou limitando a busca, para garantia da execução, de ativos de um Estado soberano no exterior. (SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, 2014)

Ao assim decidir, a Suprema Corte dos Estados Unidos da América terminou por abrir caminho para a busca judicial de bens a executar em todo o mundo e, embora silente quanto à possibilidade de bloqueio de verbas do Banco Central argentino, possibilitou que fossem exaradas ordens de não pagamento a credores da dívida reestruturada sem que antes fossem satisfeitos os créditos não-reestruturados detidos pelos fundos abutres.

Algumas conclusões

Em 20 de junho de 2007, o então Secretário do Tesouro dos Estados Unidos da América, Henry Paulson, apresentou-se perante o Congresso daquele país para uma sessão da Comissão de Serviços Financeiros da Câmara dos Deputados estadunidense. Durante a sessão, promovida anualmente para discutir a situação das finanças nacionais, a conjuntura econômica e seus efeitos sobre o Tesouro norte-americano, um questionamento chamou a atenção. Ele foi feito pela Deputada de Wisconsin, representante do Partido Democrata na comissão, Gwen Moore.

A deputada, envolvida com pautas relativas a matérias humanitárias no continente africano, fez uma questão ao Secretário do Tesouro a respeito da atuação dos *fundos abutres*. Questionou o porquê de os Estados Unidos da América não fornecerem, aos países africanos, assistência técnica que permita, de algum modo, um enfrentamento da atuação de tais fundos. A resposta ríspida do Sr. Paulson, então, foi reveladora: “Nós estamos fazendo o que podemos para ajudá-los, e eu lamento o que os fundos abutres estão fazendo; nós usamos soluções morais. No entanto, os fundos abutres têm o Estado de direito ao seu lado” (PAULSON, 2007, tradução livre).

A deputada Moore insistiu no questionamento, enfatizando que os procedimentos dos fundos abutres e o incremento das

dívidas públicas dos países não eram dotados da necessária transparência. A resposta foi imediata: “Não se trata de uma discussão sobre transparência. O direito basicamente diz que se você toma um empréstimo, você tem o dever de pagá-lo de volta” (PAULSON, 2007, tradução livre). Não satisfeita, Moore questionou se não seria o caso de se aplicar a doutrina das dívidas odiosas, tendo em vista a conversão para fins tidos como ilegítimos. Mas o tempo de sua intervenção acabou.

O rápido diálogo mencionado sintetizou alguns dos principais elementos que foram abordados neste trabalho. Em primeiro lugar, é preciso ter em mente que a questão do endividamento envolve, desde que existe uma organização econômica, um forte elemento moral, embora sua percepção tenha se modificado com o tempo. Se, nos tempos mais remotos, ter uma dívida implicava ter credibilidade e, portanto, disponibilidade de participação nos mercados, na atualidade, essa percepção foi radicalmente invertida. Ter uma dívida, em nossa sociedade constituída e movida pelo crédito, tornou-se, a um só tempo, um imperativo – porquanto constitui condição de acesso aos mercados pautados na centralidade do trabalho gerador de aumento dos lucros de uma pequena parcela financista – e um desabono.

Em segundo lugar, a relevância econômica adquirida pelas relações de crédito – que faz com que todos, ou quase todos, queiramos ser partes de um sistema financeiro garantidor de renda desvinculada da produção – levou à geração desmesurada de recursos financeiros, a qual resultou na conversão do produto do trabalho em papéis comercializados por um pequeno conglomerado de entidades financeiras.

Tal configuração afetou imensamente a estruturação do Estado. Se é verdade que os entes estatais, desde longa data, participaram de operações de crédito, é também certo que essas operações experimentaram giro substancial no contexto que sucedeu o fim da Segunda Guerra Mundial e se intensificou após a queda do padrão ouro. A dívida pública passou a ser o elemento fundamental de participação dos governos nos mercados financeiros. Mas essa participação não tem significado tomar parte desses mesmos mercados, mas submeter-se às condições impostas às necessidades dos monopólios financeiros globais.

Nesse novo contexto, marcado pela assunção do neoliberalismo e pelas suas tentativas de defender uma socialização das finanças – e é curioso que a sociedade somente exista como tal no momento de fazer sobre as atuais e futuras gerações o peso moral do endividamento –, direitos políticos tornam-se antivalores econômicos. Assim, enquanto o Estado emite dívida, assume taxas de juros extorsivas nos mercados globais por meio de atos de gestão financeira ou abdica da aplicação de suas próprias leis na apreciação dos instrumentos de crédito, os próceres das finanças globais não enxergam grandes problemas. No entanto, quando a força do contexto impõe uma gestão preocupada com direitos que escapam à construção da liberdade estrita de mercado, não tardam a aparecer as mãos pesadas da aritmética e da violência institucional para obstar os poucos mecanismos de governo existentes para controlar a voracidade da conformação global dos juros.

Integrando populações inteiras ao mercado de crédito, o mundo das finanças submeteu as primeiras aos ditames morais do segundo. A compreensão dos teóricos neoliberais consiste, como já se mencionou, em uma releitura da tese liberal clássica de acordo com a qual *sempre se governa demais*. Essa releitura se fez a partir da concepção de um binômio expresso por Milton Friedman é apreendido com perspicácia por Atilio Boron (BORON, 2003). Em uma de suas obras de maior relevância, Friedman evidenciou sua leitura sobre a liberdade, apreendida em termos estritamente econômicos, e sobre os modos como ela deve ser articulada em termos de “cooperação” social:

O problema básico da organização social é como coordenar as atividades econômicas de um grande número de pessoas. Mesmo em sociedades relativamente atrasadas, a divisão extensiva do trabalho e a especialização das funções é necessária para tornar efetivo o uso dos recursos disponíveis. Nas sociedades avançadas, a escala na qual a coordenação é necessária, para se aproveitarem inteiramente as oportunidades oferecidas pela ciência e pela tecnologia modernas, é enormemente maior. Literalmente milhões de pessoas estão envolvidas no processo de dar o pão de cada dia umas às outras,

sem falar da produção dos automóveis do ano. O desafio para quem crê na liberdade é reconciliar a interdependência generalizada com a liberdade individual. Fundamentalmente, há dois modos de coordenar as atividades econômicas de milhões. Um é o dirigismo central envolvendo o uso da coerção – a técnica das forças armadas e do Estado totalitário moderno. A outra é a cooperação voluntária de indivíduos – a técnica do mercado. (FRIEDMAN, 1962, p. 12-13, tradução livre)

Como se depreende do trecho transcrito, Friedman entende que a articulação entre a interdependência das pessoas e a liberdade individual somente pode ser mediada de duas formas: por meio do dirigismo central estatal ou por meio da cooperação voluntária entre indivíduos considerados no interior de um mercado. A segunda via, evidentemente a opção deontológica feita por Friedman, é por ele compreendida como consequência da “elementar – embora frequentemente rejeitada – proposição segundo a qual ambas as partes em uma transação econômica se beneficiam dela, desde que seja bilateralmente informada e voluntária” (FRIEDMAN, 1962, p. 13, tradução livre). Atilio Borón bem percebeu que se trata de um modo de perceber a realidade a partir de duas opções definidas de modo estanque: ou se opta pela via política do Estado ou pela via livre, extrapolítica, do mercado (BORÓN, 2003). Em outros termos, fora do modelo de uma sociedade de empreendedores livres, o que resta é o vazio autoritário da política – política e economia tornam-se domínios inconciliáveis de reprodução social.

Com esse esvaziamento do sentido político da economia e a hegemonia do pensamento neoliberal a partir da década de 1970, os mercados – em especial os mercados financeiros – terminam por sujeitar completamente a operatividade política, forjando um discurso de fim das soberanias a partir da ideia de que a boa governança, embasada em parâmetros técnicos dominados por uma *intelligentsia* do campo econômico, é o que pode conduzir as sociedades a patamares superiores de liberdade.

O discurso da horizontalidade e do esvaziamento político da economia chegou ao campo do endividamento público. A contração de dívidas é vista não como uma necessidade imposta

pelos finanças globais para sustentar os Estados, mas como um ato deliberado dos agentes de governo que passam a se vincular, inexoravelmente, aos termos e às condições postas no momento da assinatura dos contratos. E aqui reside o ponto central do capital portador de juros cobrados dos Estados nacionais: a tese contratualista se torna, também no endividamento público, avalista do elemento fundante daquilo que, no futuro, garante a perpetuação de uma relação de dominação inicial. É a assinatura do contrato de endividamento que, como em qualquer documento fundante, dá o crédito a si mesma, demandando a força do direito, funda esse próprio direito – um direito de crédito, voltado ao futuro, sustentado por um jogo conceitual de bases morais segundo o qual as dívidas devem ser pagas.

Esse jogo termina por velar a assunção de uma nova modalidade de imperialismo, que guarda algumas semelhanças com a forma já diagnosticada por Lênin em seu seminal escrito *O imperialismo, etapa superior do capitalismo*. Naquela obra, Lênin identificou como características centrais do imperialismo: (1) a monopolização da produção; (2) a fusão entre capital financeiro especulativo e capital produtivo; (3) a sobreposição da exportação de capitais à exportação de mercadorias; (4) a consolidação de alianças capitalistas supranacionais; e (5) o fim da partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas (LENIN, 2011, p. 218). A emergência do neoliberalismo global e a universalização das relações de crédito levou a um contexto no qual “generaliza-se a suposição de que a universalidade constitua uma *ideia* ou um *princípio* geral, com teor moralizante”, que “expressaria apenas os objetivos da dominação, a qual a utilizaria como uma mitologia legitimadora” (FONTES, 2008, p. 104-105).

Especificamente a respeito do endividamento público, esse universalismo implicou que as possibilidades de controle soberano pelos países periféricos – conquanto não sejam os únicos endividados – restaram completamente esvaziadas, justamente em razão do esvaziamento político do conteúdo decisório em matéria de política econômica, respaldado pela premissa moral subjacente ao mercado da dívida. Ao se verem premidos pelos dilemas sociais e econômicos advindos do endividamento público, os Estados da periferia não têm outra saída que não apelar a uma exceção – o não pagamento. Ao mesmo tempo, contudo, a jurisdição dos

países centrais do capitalismo, como no caso argentino, fez com que se esvaísse a prerrogativa da decisão jurídica a respeito da extensão da soberania em torno da dívida. O estado de emergência, afinal, somente pode ser operado se um poder soberano decidir sobre ele. Se o poder soberano está fora do Estado devedor, a relação que se tem estabelecida é de dominação, de suserania, de senhoriagem, jamais de independência ou de equidade.

Bibliografia

- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BENAKOUCHE, R. **Bazar da dívida externa brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- BORÓN, A. **Estado, capitalismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2003.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. **2 BvM 1-5/03, 1, 2/06**. Alemanha, 2007.
- BUTLER, J. **Precarious life - the powers of mourning and violence**. Londres: Verso, 2006.
- CHESNAIS, F. Mundialização : o capital financeiro. **Revista Outubro**, p. 7–28, 2001.
- CONDE, R. C. **La crisis argentina de 2001-2002**. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-68212003012100049&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 3 dez. 2014.
- CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE. **Ordinanza n. 6532 - Luca Bori v. Repubblica Argentina**. Itália, 2005.
- COSTA, A. A. O poder constituinte e o paradoxo da soberania limitada. **Teoria & Sociedade**, v. 19, n. 1, p. 198–227, 2011.

DAMILL, M.; FRENKEL, R.; RAPETTI, M. The Argentinean debt: history, default and restructuring. **Economía**, v. 6, n. 3, p. 29–90, 2005.

DORNBUSCH, R. As dívidas dos países em desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 8, n. 1, p. 14–49, 1988.

FATTORELLI, M. L. **Manual para realizar auditorías de la deuda del tercer mundo**. Genebra: CETIM/CADTM, 2006.

FERGUSON, A. **Essay on the history of civil society**. Londres: T Cadell, 1787.

FONTES, V. O imperialismo: de Lenin aos dias atuais. **Outubro**, v. 17, n. 1, p. 69–108, 2008.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir - história da violência nas prisões**. Trad. Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 1987.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. Trad. Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FOUCAULT, M. **Estratégia, poder-saber**. São Paulo: Forense, 2005.

FOUCAULT, M. **Nascimento da Biopolítica**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**. Trad. Eduardo Brandão; Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FOUCAULT, M. **A verdade e as formas jurídicas**. Trad. Roberto Cabral de Melo Machado; Eduardo Jardim Morais. 3. ed. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2008c.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. Trad. Maria Thereza da Costa Albuquerque. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and freedom**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **A Survey of Experiences with Emerging Market Sovereign Debt Restructurings.**

Disponível em:

<<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/060512.pdf>>.

GRAEBER, D. **Debt - the first 5,000 years.** New York: Melville House Publishing, 2011.

GRIESA, T. F. **NML Capital Ltd. v. Republic of Argentina,** 2012.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo.** Trad. João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna.** Trad. Adail Ubirajara Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2012.

HARVEY, D. **O novo imperialismo.** Trad. Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2013.

KOSKENNIEMI, M. Constitutionalism as mindset: reflections on Kantian themes about International Law and globalization. **Theoretical inquiries in Law**, v. 8, n. 1, p. 9–36, 2007.

LENIN, V. I. **O imperialismo, etapa superior do capitalismo.** Campinas: Unicamp, 2011.

MANKIW, N. G. **Introdução à Economia.** Trad. Allan Vidigal Hastings. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MANZO, A. G.; SALVA, C. G. La crisis del neoliberalismo en Argentina. Una mirada retrospectiva sobre las causas del default 2001: buscando razones para entender el quiebre de nuestro país y con el FMI. **Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, v. 4, n. 2, p. 299–327, 2012.

MARX, K. **Capital - a critique of political economy.** Trad. Ben Fowkes. Londres: Penguin Books, 1976.

MATTEI, U.; NADER, L. **Plunder - when the rule of law is illegal.** Malden: Blackwell, 2008.

MUSE-FISHER, J. Starving the vultures: NML Capital v. Republic of Argentina and solutions to the problem of distressed-debt funds. **California Law Review**, v. 102, p. 1671–1725, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Argentina v. Ghana - The ARA Libertad Case**, 2012.

PAULSON, H. **The state of the international financial system** Washington, D.C. National Congress, , 2007. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-110hhr37558/html/CHRG-110hhr37558.htm>>.

REPÚBLICA ARGENTINA. **Prospectus**. Washington, D.C.: Supreme Court, 2014.

ROPOHL, G. Análise da discussão alemã sobre a tecnocracia. In: DREITZEL, H. P. et al. (Eds.). **Tecnocracia e ideologia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975. p. 48–69.

SCHUBERT, M. F. When vultures attack - balancing the right to immunity against reckless sovereigns. **Brooklyn Law Review**, v. 78, n. 3, p. 1097–1129, 2013.

STURZENEGGER, F.; ZETTELMEYER, J. **Debt default and lessons of a decade of crisis**. Cambridge: MIT Press, 2006.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. **Republic of Argentina v. NML Capital Ltd.**, 2014.

WAIBEL, M. **Sovereign defaults before international courts and tribunals**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

WEISBROT, M.; SANDOVAL, L. **Argentina's economic recovery - policy choices and implications**. Washington, D.C.: CEPR. Disponível em: <http://www.cepr.net/documents/publications/argentina_recovery_2007_10.pdf>.



Parte II

Direitos Sociais e sua Dimensão Individual



Trabalhar Menos: um olhar do Brasil pro Chile

Aldacy Rachid Coutinho

1. Introduzindo a questão: algo do Brasil e algo do Chile

O Chile, por seu Presidente, Gabriel Boric, acompanhado de sua Ministra do Trabalho Jeanette Jara, não evitou esforços e buscou por meio de um projeto de lei, que recebeu o regime de urgência, alterar a duração do trabalho. A Comissão de Trabalho do Senado aprovou o Projeto de Lei de 40 horas e, assim, se iniciou a votação para reduzir a duração do trabalho. (CHILE, 2022a). A medida, uma vez aprovada, com a alteração do art. 22 do Código de Trabajo (CHILE, 2022b) acarretará a redução gradativa da jornada semanal de trabalho de 45 para 40 horas semanais: a cada ano uma hora seria subtraída da jornada dos trabalhadores, com plena eficácia em 2027. A proposta já tinha sido apresentada em 2017, pelo Partido Comunista e recebeu, à época, críticas no sentido de que acarretaria impactos negativos na produtividade e na empregabilidade. Considerado um passo importante, mas problemático; assim, a estratégia fora “adaptar la implementación de este considerando el dinamismo del mercado de ciertos sectores productivos”, como pontuou o Senador Luciano Cruz-Coke (Evópoli):

Son costos, pero si se hacen con flexibilidad y gradualidad, puede salir bien. No se pueden cargar las 40 horas a personas o empresas que no pueden solventarlo y hay que protegerlo porque si no va a existir problema de empleabilidad. (CRUZ-COKE, 2022)

Diante de uma ordem global pautada pela racionalidade econômica da eficiência, em que todas as questões perpassam pela lógica dos custos e com influência da ideologia neoliberal, a medida merece um especial destaque, porquanto as condições de prestação de trabalho se modificaram e transitam por opções como trabalho remoto, introduzindo novos desafios para o controle da jornada de trabalho. Em tempos de fragmentação das relações de trabalho, de flexibilização e de precarização, ao contrário do que se tem testemunhado como resposta de governos, o que se pretende no Chile, para fazer face às demandas, é assegurar aos trabalhadores que mantêm vínculo de emprego uma melhoria das suas condições. Resta, então, analisar se a redução da jornada em si considerada, apenas como um novo regramento, seria em princípio suficiente para assegurar um avanço não somente em direitos, mas ainda em novos postos de trabalho.

O enfrentamento do desemprego pela retomada da proposta de trabalhar menos para que todos possam trabalhar em geral visa, para além das condições individuais do trabalhador, a recuperação dos padrões de emprego, sobretudo em tempos de pré-pandemia. De todo modo gera melhoria na qualidade de vida. O impacto a ser gerado pela alteração do Código do Trabalho é, portanto, esperado para milhões de trabalhadores.

Além disso, trata-se de medida legislativa que teve, na origem, a participação do Poder Executivo, os sindicatos dos trabalhadores e o setor empresarial e seguiria sua tramitação após o plebiscito sobre a proposta constitucional. As medidas, então, surgiram como revelações democráticas participativas de uma concertação social uma vez presentes todas as partes interessadas.

A análise do caso brasileiro, com a promulgação da Constituição da República de 1988, que reduziu a jornada de trabalho semanal de 48 para 44 horas, não gerou os impactos esperados. Ou seja, apenas a redução do tempo de trabalho não fora suficiente para aumentar o número de postos de trabalho. Todavia, alguns fenômenos recentes que alteram o mundo do trabalho no pós-pandemia, como o “quiet quitting”, podem apontar para resultados distintos do que foi possível constatar no Brasil com a promulgação da Constituição da República de 1988, com

uma rejeição à manutenção de vínculos de emprego e a novas admissões.

2. Chile e Brasil: o que nos une

Mais de um século nos separam da criação e constituição da Organização Internacional do Trabalho; mais de um século nos aproximam desde as primeiras Convenções por ela adotada. Dentre as seis aprovadas na inauguração pela Conferência Internacional do Trabalho, em Washington e assinadas exatamente em 1919 encontra-se uma enfrentando a questão da jornada do trabalho. Eis que surge a primeira, a Convenção número 1, em vigor desde 28 de novembro de 1919 (ILO, 1919), fixando um parâmetro para duração de trabalho equivalente a oito horas diárias ou quarenta e horas semanais, com um dia destinado ao repouso e descanso. O início da vigência na ordem internacional fora em 13 de junho de 1921. O fato de ter sido a norma convencional inaugural revela mais do que um princípio para desencadear marcos regulatórios; desvela, por um lado, as péssimas condições de trabalho a que vinham se submetendo os trabalhadores, o que demandou uma imediata resposta já adotada então em alguns países e, por outro lado, uma necessidade de equilibrar em todos os membros a mesma condição temporal de tomada de trabalho, tratando de manter os custos laborais mais equânimes e similares, que se confunde com um dos escopos do próprio organismo.

A norma internacional resultou das demandas da época, que já tinham sido incorporadas na Constituição de Weimar, Alemanha, em 1919 e na Constituição Mexicana de 1917. Em França, o então primeiro-ministro Georges Clemenceau já acolhera a proposta, transformando-a em regra legal. Porém, tão só 52 países ratificaram a Convenção 1, comprometendo-se a seguir o limite da duração do trabalho (ILO, 2023b).

Alguns anos mais tarde, nos idos de 1935, uma nova Convenção, a 47, fora aprovada na 19ª sessão, em 22 de junho de 1935, com vigência a partir de 23 de junho de 1957, com vistas a retomar a questão da duração do trabalho, para recomendar nova redução da jornada semanal em patamares de horas semanais.

Dentre os quinze países que ratificaram a Convenção 47, que trata da redução da jornada de trabalho para 40 horas, não se encontram nem o Brasil, nem o Chile (ILO, 2023a). Aliás, tampouco o Brasil e o Chile ratificaram a Convenção 1, que adota 8 horas diárias e 48 horas semanais para a indústria (ILO, 2023b).

3. Jornada de trabalho: no trânsito dos direitos e das estratégias econômicas

Como resta evidente no preâmbulo da Convenção 47, da OIT, a adoção de uma jornada reduzida de 40 horas é apontada como medida de combate ao desemprego, isto é, resultado de uma perspectiva econômica:

Considering that unemployment has become so widespread and long continued that there are at the present time many millions of workers throughout the world suffering hardship and privation for which they are not themselves responsible and from which they are justly entitled to be relieved;

Considering that it is desirable that workers should as far as practicable be enabled to share in the benefits of the rapid technical progress which is a characteristic of modern industry; and

Considering that in pursuance of the Resolutions adopted by the Eighteenth and Nineteenth Sessions of the International Labour Conference it is necessary that a continuous effort should be made to reduce hours of work in all forms of employment to such extent as is possible (ILO, 1935).

Mas como não poderia deixar de ser, não obstante a razão para proposta de uma redução da jornada seja o manejo do próprio mercado de trabalho, com vistas a promover a abertura de novos postos para incluir os que se encontram fora do emprego formal, a OIT indica, logo no art. 1º, que o “a) the principle of a forty-hour week applied in such a manner that the standard of living is not reduced in consequence” (ILO, 1935), ou seja, não há de se afetar as condições de trabalho de quem já se encontra laborando com um contrato de trabalho vigente.

O conceito legal de jornada de trabalho, tanto no Chile, consoante previsão no art. 21, do Código do Trabalho, quanto no Brasil, conforme regulamenta a Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, 1943) ao definir serviço efetivo no art. 4º, abarca não somente o tempo de trabalho efetivamente prestado, como o tempo à disposição.

A jornada diária é de no máximo oito horas, tanto no Brasil (BRASIL, 1943), fixada no art. 58, quanto no Chile. Difere, no entanto, a duração da jornada semanal ordinária de trabalho, eis que é de quarenta e cinco horas no Chile (art. 22) e de quarenta e quatro horas no Brasil.

Durante o tempo em que o empregado se encontra laborando ou à disposição do empregador fica abstraída a disponibilidade do seu viver. O padrão adotado para a jornada de trabalho é indicativo do viver em sociedade. Destarte, “ao recapitular a evolução dos limites da jornada de trabalho é útil também lembrar que a preocupação com a limitação da jornada não está restrita à legislação do trabalho, mas também tem sido caracterizada com um direito humano”. (OIT, 2009).

Ao definir a jornada de trabalho como tempo efetivo ou tempo à disposição e estabelecer os seus parâmetros, se está a construir elementos que permitem a concretização de outros direitos tais como o direito ao lazer e ao descanso.

4. Brasil e Chile: o que nos separa

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, a jornada semanal de trabalho foi reduzida no Brasil de 48 para 44 horas semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, em seu art. 7º, inc. XIII, tendo sido considerado um avanço na trajetória de proteção dos trabalhadores. Ao tempo da constituinte eram quatro as propostas para a regulação: deixar tudo como está, 48 horas, mudar para 44 horas com uma flexibilização mediante acordo ou convenção coletivas, reduzir para 42 horas ou fixar a jornada em 40 horas. E para que não se esqueça o passado:

Não coube somente à força dos empresários a imputação por essa virada histórica, que não permitiu à Consti-

tuição brasileira atingir um patamar comparável aos padrões internacionais [40 horas]. Houve pressão de empresários, por certo. Mas dificilmente a liderança do PMDB, e fortes segmentos internos seus, teria votado pela mesma posição, não tivesse havido algum entendimento com lideranças sindicais. Em determinado momento o deputado Gastone Righi, gordo e falante autor da emenda das 44 horas, deixa escapar que uma ‘composição que envolveu o insigne Relator desta Comissão de Sistematização, vem como as Lideranças do PMDB, no caso o Constituinte Fernando Henrique Cardoso, que nos acompanha na assinatura da emenda’, que deu origem à proposta das 44 horas. [...] A proposta das 40 horas vinha do grupo que havia ganho a diminuição da jornada com a greve nas fábricas. Uma vitória adicional na luta constitucional reforçaria esse grupo formado pela Central Única dos Trabalhadores. (ROSSO, 1996, p. 281)

E, igualmente, para não legar ao esquecimento, no Brasil tramita ainda o Projeto de Emenda Constitucional - PEC 231/1995, de autoria do Deputado Inácio Arruda, do PCDOB do Ceará, desde 11 de outubro de 1995, com uma proposta para alterar os incisos XIII e XVI, do art. 7º, da Constituição da República de 1988, e reduzir a jornada semanal de trabalho para 40 horas. Está pronta para ser incluída na pauta e ser votada no Plenário, com parecer do relator (BRASIL, 2009). Deputado Vicentinho, do Partido dos Trabalhadores, favorável, apresentado nos idos de 16 de junho de 2009.

Dentre as justificativas apresentadas pelo Relator para aprovação da PEC 231/1995, que trata da matéria enquadrada como de ordem pública, se encontra a relação com a saúde do trabalhador, por conta do estresse causado pelo trabalho, que leva ao adoecimento e aumento de acidentes de trabalho. Além disso, a redução da jornada acarretaria a preservação da integridade física da pessoa empregada, mantendo-a em exercício laboral, executando o conteúdo do contrato de trabalho e não afastada, com a percepção de benefícios previdenciários. Argumenta, ainda, o Deputado relator, que consoante indicado em audiência pública realizada, o DIEESE apresentou dados da economia brasileira, afirmando que o custo total de produção acarretado pela adoção

de uma jornada de 40 horas é de menos de 2% (dois por cento), sendo que houve um incremento significativo de produtividade por razões diversas, inclusive pela incorporação da tecnologia no processo produtivo.

Porém é mister acrescentar os motivos de ordem existencial, com a liberação do trabalhador para o convívio familiar e social, assim como para realização de atividades culturais, estudos, lazer e atividades políticas, que incrementa o exercício de uma cidadania plena e acarreta um bem-estar social geral, o que não passou despercebido pelo Relator.

No Chile o projeto intitulado “Projeto 40 horas” também estava em tramitação desde 2017, encontrando-se parado no Senado. Com uma perspectiva de alteração da Constituição para assegurar direitos constitucionais laborais, tais como regulamentação do direito à sindicalização, negociação coletiva, greve, reconhecimento do trabalho doméstico, criação de um sistema público de seguridade social, foi realizado um plebiscito no dia 4 de setembro de 2022.

O resultado um “rechazo”, pasmem, fora 62% de desaprovação pela população chilena de uma possibilidade de fortalecimento dos direitos sociais em um Estado democrático de direito. Mais recentemente, entretanto, o Congresso chegou a um acordo, em um pacto multipartidário, em 12 de dezembro de 2022, (FOLHA DE S. PAULO, 2022) para uma nova constituição a ser escrita por um Conselho Constitucional formado por cinquenta eleitos pelo voto popular em abril próximo, que terão um prazo de seis meses para apresentar um novo texto a ser referendado em 26 de novembro de 2023. Uma nova Constituição, entretanto, não é garantia de avanços

A Comisión de trabajo y previsión social aprovou, por unanimidade, a alteração do Código do Trabalho chileno, para reduzir a jornada semanal de trabalho para 40 horas.

O Ministério del Trabajo y Previsión social, por sua Subsecretaría del trabajo, adotou uma Resolução, de n. 428, em 25 de maio de 2022, com publicação no Diário Oficial em 01 de junho de 2022, pela qual adota uma certificação “Sello 40 horas” que poderá ser entregue a empresas que implementem uma jornada reduzida de 40 horas ou menor e que atendam aos

seguintes requisitos, com procedimento disciplinado na Circular n. 35, de 2 de junho de 2022:

- a) terem contratado pelo menos 80% do quantitativo de seus empregados em jornada igual ou inferior a 40 horas e igual ou superior a 30 horas semanais;
- b) não terem sido condenadas por violação a direitos fundamentais previstos no parágrafo 6º, do Capítulo II, do Título I, do Livro V, do Código de Trabalho chileno;
- c) estar em dia com o pagamento das obrigações jurídicas com seus trabalhadores.

Atualmente, de modo paulatino e verificado sobretudo em pequenas e médias empresas, o governo indica que uma lista com mil instituições teria já adotado a redução da jornada e postulam a certificação do "Selo 40 horas", se antecipando inclusive em relação ao tempo previsto no projeto para adequação. (CHILE, 2022c)

Note-se, então, que a duração de uma jornada é apenas um limite que não pode ser ultrapassado e não uma imposição legal. Quando as partes contratuais negociam e se entenderem factível e oportuno, podem estabelecer uma duração semanal para jornada inferior ao padrão regulatório. É o que se tem verificado no Chile: fatos antecedem o direito.

5. Do Brasil para o Chile: a experiência brasileira na redução da jornada de trabalho em 1988

No Brasil, havia uma expectativa de que com a redução da jornada de trabalho em quatro horas semanais quando da promulgação da Constituição da República, o que representava uma diminuição de tempo de trabalho da ordem de 8,33%, fosse constatada como efeito um aumento equivalente no número de postos de trabalho: “o impacto esperado sobre o emprego seria, a princípio, equivalente aos 8,33% de jornada diminuída aplicados sobre o contingente de trabalhadores assalariados de jornada plena, regidos pela CLT”. (ROSSO, 1998, p. 78)

Não somente em razão da insuficiência de fiscalização nas empresas para detectar a observância ou identificar eventual violação quanto ao novo limite da duração do trabalho; não somente pela demora na adaptação das empresas com as novas normas constitucionais, ante a necessidade de ações para que a

transição para um novo parâmetro fosse implementado nas empresas; não somente em razão das circunstâncias econômicas do Brasil em 1988, com um crescimento quase zerado do Produto Interno Bruto que gerava efeitos negativos no mercado de trabalho; mas por todas essas circunstâncias, e talvez, mas certamente por outras, não se verificou o aumento do número de postos de trabalho aguardado. Constatou-se que o “efeito emprego” após redução da jornada foi da ordem de apenas 1%, isto é, um efeito positivo significativamente inferior ao impacto de 8,33% da redução da jornada semanal (ROSSO, 1998, p. 96).

É que apenas reduzir o número de horas limite não é suficiente para incremento dos níveis de emprego, pois pode o empregador simplesmente intensificar o trabalho, fazendo com que em um número menor de horas se produza a mesma quantidade, ou então determine o elástico do número de horas da jornada de trabalho, ou simplesmente descarte de uma mão de obra que permanecia em excesso. É que, ainda que se verifique um custo na tomada de trabalho em jornada extraordinária, há ainda outro custo maior, que acompanha o aumento dos postos de trabalho, como por exemplo, a seleção de novos trabalhadores e seu treinamento.

A resposta brasileira à redução da jornada de trabalho constatada veio na forma de (a) aumento de horas extras: em São Paulo com um salto de 24,4% nos meses anteriores à promulgação da Constituição, para 41,2% nos imediatamente subsequentes; (b) um aumento no número de trabalhadores realizando horas extras: incremento de 40%; (c) reorganização das atividades produtivas, com repartição de tarefas e intensificação de trabalho; e (d) emprego de tecnologia substitutiva da mão de obra (ROSSO, 1998, p. 97).

Tem-se como certo que apenas haverá alguma redução da jornada de trabalho como resultado de pautas reivindicatórias dos trabalhadores: “admitir-se referido caráter político, ganha relevo o papel desempenhado pela correlação de forças entre classes sociais na regulamentação da matéria. Por retratar contraposição essencial de interesses, parece só se decidir por via do embate de forças entre os agentes interessados” (FONSECA, 2021, p. 163). Uma classe trabalhadora enfraquecida é um direito do trabalho sem protagonismo.

E, como se não bastasse, em tempos recentes, principalmente desde a década de 90, nem ao menos ressurge alguma proposta para reduzir a jornada de trabalho sob a falaciosa justificativa de que acrescentaríamos novos postos de trabalho. Ainda que o ganho em empregabilidade seja pífio, o aproveitamento se realiza pela via do ganho existencial.

Segundo o DIEESE, o Brasil, em termos de economia, teria plenas e favoráveis condições para a redução da jornada de trabalho para 40 horas, sem redução de salários, por conta dos constatados e “expressivos ganhos de produtividade, da reduzida participação dos salários no total do custo da produção e do baixo custo dos salários quando comparado a outros países”. (DIEESE, 2009) Além disso, não se há de opor custos de tal medida, pois o

peso dos salários no custo total de produção no Brasil que é baixo, por volta de 22% no setor industrial, de acordo com a Confederação Nacional da Indústria - CNI. A redução de 9,09% na jornada (de 44 para 40 horas) representaria, assim, um aumento no custo total da produção industrial de apenas 1,99%. Mesmo considerando setores mais intensivos em trabalho e supondo que a participação dos salários no custo total seja de 70%, a redução da jornada teria um impacto de apenas 6,3% no custo total desses setores. (DIEESE, 2009)

O que se tem visto, entretanto, é a adoção de pautas que visam reduzir direitos e não jornadas; precarizar, flexibilizar, externalizar. Ou aumentar em horas suplementares por regime de compensação. (DELGADO, 2003, p. 23)

É preciso ter vontade política. É preciso ter movimentos reivindicatórios dos trabalhadores. A mudança das regras jurídicas, em si, é insuficiente.

Considerações finais

A Organização Internacional do Trabalho publicou um estudo sobre a duração do trabalho em todo mundo, indicando a atualidade ainda hoje da discussão da jornada de trabalho. Para tanto é preciso superar a culpa do trabalho, construindo um

projeto individual e coletivo por outras vias, que não a da identificação pela condição de ter ou de ser trabalhador: “a vida é bem mais do que trabalhar. Trabalha-se para viver. Não se vive para trabalhar. A vida tem potencialidades de realização que ultrapassam o horizonte do trabalho. Eis um caminho a ser perseguido”. (ROSSO, 1998, p. 99).

Nenhuma medida legislativa ou constitucional é suficiente para colher mudanças efetivas. Mas por que alguém iria rechaçar direitos sociais constitucionalizados ou não lutaria por manter ou ampliar direitos e garantias?

Trabalhar mais horas ou trabalhar menos, e menos horas. A questão parece estar sempre em aberto. A luta deve ser dirigida não somente para reduzir a jornada diária e semanal, mas para, além disso, trabalhar menos.

O fenômeno observado nos Estados Unidos da América em tempos de pandemia, identificado como “The Great Resignation”, pode ser atribuído, entre tantas outras situações, a uma perspectiva de mudança de atitudes em relação ao trabalho (GITTLEMAN, 2022).

A ordem é trabalhar menos.

Bibliografia

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição PEC 231, de 1995**. Relatório do Relator Deputado Vicentinho, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=668035&filename=PRL+1+PEC23195+%3D%3E+PEC+231/1995>. Acesso em: 15 jan 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição PEC 231, de 1995**. Inácio Arruda, PCDOB, do Ceará, 1995. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14582&fichaAmigavel=nao>>. Acesso em: 15 jan 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 jan.2023.

BRASIL. Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943.

Consolidação das leis do trabalho. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 15 jan. 2023.

CHILE. Código del Trabajo. Decreto con fuerza de ley (D.F.L) núm.1, de 31 de julio de 2002. Atualizado em 21 dez. 2022, 2022b. Disponível em:

<https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-95516_recurso_1.pdf>. Acesso em: 15 jan.2023.

CHILE. Gobierno de Chile. Tweet, 2022a. Disponível em:

<https://twitter.com/GobiernodeChile/status/1582789982791794688?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Cwtterm%5E1582789982791794688%7Ctwgr%5Ed9604254d5ad952156e758d7942e40acc07b6670%7Ctwcon%5Es1_c10&ref_url=https%3A%2F%2Flexlatin.com%2Fnoticias%2Fjornada-40-horas-senado-chile-modifica-articulo-22-codigo-labora>. Acesso em: 15 jan 2023.

CHILE. Lexlatin. Jornada de 40 horas: el Senado de Chile aprueba modificar el artículo 22 del Código del Trabajo. Publicado em 20out. 2022, 2022c. Disponível em: <

<https://lexlatin.com/noticias/jornada-40-horas-senado-chile-modifica-articulo-22-codigo-laboral#:~:text=El%20logro%20hasta%20el%20momento,m%C3%A1ximo%20de%2045%20horas%20semanales.>>. Acesso em: 15 jan 2023.

CHILE. Ministério del trabajo y prevención social.

Subsecretaria del Trabajo. Resolución 428 Exenta, de 25 de maio de 2022. Disponível em: <

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1176749>>. Acesso em: 15 jan 2023.

CRUZ-COKE, Luciano. Radio Duna. **Tweet.** 20out.2022.

Disponível em: <

https://twitter.com/RadioDuna/status/1583044829021622273?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Cwtterm%5E1583044829021622273%7Ctwgr%5Ed9604254d5ad952156e758d7942e40acc07b6670%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Flexlatin.com%2Fnoticias%2Fjornada-40-horas-senado-chile-modifica-articulo-22-codigo-laboral>. Acesso em: 15 jan 2023.

DELGADO, Maurício Godinho. **Jornada de trabalho e descansos trabalhistas**. 3.ed. São Paulo: LTr, 2003.

DIEESE. **Departamento intersindical de estatística e estudos socioeconômicos**. Nota técnica. As razões para a jornada de trabalho ser de 40 horas, set.2009, v. 85. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2009/notatec85ArgumentosReduzirJornada.pdf>>. Acesso em: 15 jan 2023.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Congresso do Chile fecha acordo para redação de nova Constituição**. 12 dez. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/12/congresso-do-chile-fecha-acordo-para-redacao-de-nova-constituicao.shtml>>. Acesso em: 15 jan 2023.

FONSECA, Máira S. Marques. **Redução da jornada de trabalho: fundamentos interdisciplinares**. São Paulo: LTr, 2012.

GITTLEMAN, Maury. **The “Great Resignation” in perspective**". Monthly Labor Review, U.S. Bureau of Labor Statistics, jul. 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.21916/mlr.2022.20>>. Acesso em: 15 jan 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Convention 1. **Hours of work (industry), 1919**. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312146:NO>. Acesso em: 15 jan 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Convention 47. **Forty-hour week convention, 1935**. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C047>. Acesso em: 15 jan 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Normlex – Information System on International Labour Standards**. Ratifications of C047 – Forty-hour week conventions, 2023a. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312192>. Acesso em: 15 jan 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Normlex – Information System on International Labour Standards.**

Ratifications of C001 - Hours of work (Industry) Convention, 1919. Countries that have not ratified this Convention, 2023b.

Disponível em:

<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11310:0::NO:11310:P11310_INSTRUMENT_ID:312146:NO>. Acesso em: 15 jan 2023.

KAMAL, Rashida. The Great Resignation': June's U.S. jobs report hides unusual trend. **The Guardian**. 3 jul. 2021. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/business/2021/jul/03/us-jobs-report-june-trend>>. Acesso em: 15 jan 2023.

MORGAN, Kate. The Great Resignation: how employers drove workers to quit. **BBC**. 29 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/worklife/article/20210629-the-great-resignation-how-employers-drove-workers-to-quit>>. Acesso em: 15 jan 2023.

OIT. **Duração do trabalho em todo o mundo:** tendências de jornadas de trabalho, legislação e políticas numa perspectiva global comparada. LEE, Sang Hyeon; McCANN, Deirdre; MESSENGER, Jon C. org. Brasília: OIT, 2009.

ROSSO, Sadi dal. **A jornada de trabalho na sociedade:** o castigo de Prometeu. São Paulo: LTr, 1996.

ROSSO, Sadi dal. **O debate sobre a redução da jornada de trabalho.** São Paulo: ABET, 1998. v. 5.

THOMPSON, Derek. Three myths of the Great Resignation. **The Atlantic**. 8 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/12/great-resignation-myths-quitting-jobs/620927/>>. Acesso em: 15 jan 2023.

As Disputas sobre a Regulação do Trabalho de Cuidado no Brasil e no Chile

Lawrence Estivalet de Mello

Renata Queiroz Dutra

Lily Badaró Lacerda

Loyana Araújo Saraiva Matos

Maria Eduarda Carneiro de Miranda

1. Introdução

As questões sociais subjacentes ao trabalho de cuidado, seja ele remunerado ou não, se agravam no contexto de avanço do neoliberalismo, que nos tensiona no sentido de uma crise do cuidado. Consoante Fraser (2019), as políticas de austeridade, por meio do desmonte dos serviços públicos e rebaixamento do valor dos salários, implicam a oneração do trabalho doméstico, em um processo de reprivatização da reprodução social, seja por meio do cuidado diretamente exercido pelas mulheres para suas famílias, seja por meio da “terceirização” do cuidado para mulheres vulneráveis, em razão de critérios raciais ou migratórios (internacionais ou internos).

A pandemia da COVID-19 explicitou esse fenômeno quando, em um contexto de crise sanitária e de demanda por isolamento social (que, em países periféricos, revelou-se como um privilégio da minoria), o trabalho de cuidado apresentou-se, diante de uma deficiência do Estado em amparar a sobrecarga nos serviços públicos de saúde, como pilar central para manutenção da política de saúde coletiva (SEMPREVIVA, 2020).

Assim sendo, os impactos sobre as mulheres e seu trabalho produtivo e improdutivo foram muito mais significativos, inclusive com redução da participação feminina no mercado de trabalho, redução da sua produtividade em face da sobrecarga doméstica, exaustão e adoecimento psíquico, até incremento da

violência doméstica e a superexploração do trabalho doméstico remunerado, com explosão de casos de cárcere privado e redução de trabalhadoras a condições análogas às de escravas (COSTA; BARBOSA; HECKSHER, 2021; OIT, 2021).

Paralelamente a essas crises sobrepostas, desenvolvem-se processos consistentes de luta e resistência por parte dos movimentos de mulheres, com destaque para as lutas sindicais das trabalhadoras domésticas e, também, mais recentemente, para as articulações do movimento feminista em torno de um debate mais amplo sobre o trabalho de cuidado.

Neste artigo, temos por objetivo analisar o estado da arte das disputas sobre o trabalho de cuidado no Brasil e no Chile, a partir das articulações dos movimentos de trabalhadoras em torno da regulação do trabalho, e considerada a ascensão e mobilização da extrema direita nos dois países.

A hipótese investigada nesse artigo é a de que o combate aos movimentos feministas e às políticas de reconhecimento (FRASER, 2021), no Brasil e no Chile, sobre o trabalho de cuidado, foi alvo privilegiado do avanço da agenda neoliberal nesses dois países.

Para tanto, a discussão sobre trabalho de cuidado será desenvolvida a partir de uma abordagem decolonial, considerando os contornos comuns do trabalho de cuidado na América Latina.

Em seguida, analisaremos o processo recente de disputas no Brasil pela aprovação da Emenda Constitucional 72 e pela Lei Complementar nº 150/2015, que atenuaram as distinções no tratamento jurídico ao trabalho doméstico.

No caso do Chile, observaremos, além do tratamento jurídico ao trabalho doméstico remunerado, as propostas apresentadas na Constituinte Chilena em torno do trabalho de cuidado, que incluía disposições sobre o trabalho doméstico remunerado e sobre o cuidado não remunerado, as quais, ainda que não vitoriosas, revelam o nível de articulação e de tensionamento do debate público em torno do tema, sobretudo a partir do seu atrelamento a outras pautas políticas do movimento feminista.

Cumpramos ressaltar que, para investigar a realidade da provisão do cuidado no Brasil e Chile e as agendas dos movimentos feministas em torno de sua regulação, foram feitas algumas escolhas metodológicas.

A primeira delas refere-se à delimitação do objeto: no caso brasileiro, avaliou-se não o trabalho de cuidado de maneira geral, mas sim aquele realizado em âmbito doméstico, visto que esse tipo de trabalho tem tido centralidade nas disputas públicas nacionais. No caso chileno, a própria concepção disputada nos debates da constituinte levou a uma análise mais ampla em torno do trabalho de cuidado.

Ainda, buscou-se conhecimento dos instrumentos regulatórios internacionais dos quais Brasil e Chile são signatários e de marcos legislativos nacionais destinados aos provedores de cuidado em ambiente doméstico ou à socialização das atividades de reprodução social.

No tocante ao Chile, as normas vigentes foram abordadas sem incursões no processo legislativo, pois privilegiou-se a disputa realizada na assembleia constituinte (2021-2023). Quanto à realidade brasileira, buscou-se compreender não somente o escopo legal sobre trabalho doméstico, mas, também, o contexto de sua elaboração e repercussões na vida das mulheres.

Em seguida, refletimos a respeito das políticas conservadoras que têm se manifestado em face dos movimentos de recrudescimento do neoliberalismo e do avanço da extrema direita nos dois países, desenhando desafios e horizontes de luta para a proteção do trabalho de cuidado nos dois países.

Ao final, apresentamos nossas conclusões.

2. Agendas do Brasil e Chile sobre o trabalho de cuidado: avanços regulatórios, desafios e horizontes da organização coletiva

A organização do trabalho doméstico remunerado ou *trabajo remunerado del hogar* na América Latina tem origem na formação do trabalho livre e do mercado de trabalho assentada em exclusões e desigualdades que foram reproduzidas na estrutura social e em diversas atividades laborais. Aníbal Quijano (2005) revela que, na colonização da América, foi instituída uma distinção com base na noção de raça e, como as relações sociais se configuravam por meio da dominação, tal diferença foi associada às hierarquias e papéis sociais, impondo-se uma divisão racial do trabalho, em que as/os indígenas foram forçadas/os à servidão e

as/os negras/os, à escravidão, enquanto às/aos brancas/os, eram atribuídas as atividades assalariadas.

Por sua vez, Maria Lugones (2008) expande a reflexão proposta por Quijano, ao evidenciar que o sistema de gênero constituiu a colonialidade do poder, do mesmo modo em que esta constituiu o sistema de gênero, definindo o significado de homem e mulher de acordo com a concepção colonial, para atribuir esse sentido aos homens e as mulheres brancos/as burgueses e, em contrapartida, identificar os povos dominados como animais, submetendo-os ao sexo forçado e à uma profunda exploração do trabalho. Na mesma direção, Sueli Carneiro (2003) acentua que a violência sexual colonial, e a conseqüente miscigenação ocorrida no Brasil e na América Latina, originou e estruturou as identidades das mulheres negras e indígenas no país, através da compreensão das relações de gêneros constituídas no período escravocrata, conforme a raça/etnia.

A respeito da divisão sexual do trabalho na América Latina, Souza-Lobo (2021) argumenta que as mulheres estão associadas ao setor informal, visto que há uma naturalização e assimilação da noção de que as mulheres são responsáveis pelas tarefas de reprodução. Nessa lógica, o trabalho doméstico exercido pelas mulheres, quando remunerado, é tratado como uma relação particular, comparado com o trabalho doméstico não remunerado, não sendo regulamentado do mesmo modo que as demais relações de emprego (SOUZA-LOBO, 2021). Na mesma direção, Louisa Acciari (p. 247, 2020), sustenta que “os empregadores recusam ser considerados empregadores, pois não querem reconhecer o trabalho doméstico como trabalho”.

Quanto à inserção das mulheres negras na força de trabalho no Brasil, Lélia Gonzalez (2020) acrescenta que, dada a falta de oportunidades profissionais, decorrente da atuação dos requisitos de “boa aparência” e “educação” como códigos que limitam o acesso delas a diferentes atividades, as mulheres negras são impelidas ao exercício de serviços domésticos, em um processo que promove a sujeição e dependência deste grupo às famílias brancas de classe média, a medida em que, simultaneamente, permite a inserção no mercado de trabalho e a emancipação econômica das mulheres brancas. Além da discriminação efetiva, a autora descreve também que há um racismo cultural, em que

as/os opressoras/es e os grupos oprimidos naturalizaram a realização de atividades desprestigiadas por mulheres, sobretudo, as negras (GONZALEZ, 2020).

Infere-se, portanto, que a articulação entre raça e gênero conduz a uma específica divisão racial e sexual do trabalho que estruturou e permanece organizando o mercado de trabalho latino-americano, de modo que o trabalho doméstico remunerado ou *trabajo remunerado del hogar* encontra óbices para o reconhecimento e a proteção garantidos às demais atividades laborais.

Além disso, destaca-se que há um reforço da invisibilidade social e da desvalorização das atividades domésticas (HOOKS, 2019; GONZALEZ, 2020), assim como dos serviços de limpeza em geral, sobretudo os que são terceirizados (FLEURY; DUTRA, 2021). Tais aspectos contribuíram para o tratamento jurídico desigual conferido às trabalhadoras domésticas na América Latina, visto que foram privadas, parcial ou integralmente, das normas trabalhistas e de seguridade social.

A condição de desproteção social das trabalhadoras domésticas fomentou a organização política dessas mulheres que, em 1988, fundaram a Confederação das Trabalhadoras Domésticas da América Latina e do Caribe - CONLACTRAHO, composta, inicialmente, por integrantes do Brasil, Chile, Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica e Guatemala, tendo como principal objetivo a luta pelo reconhecimento delas como trabalhadoras na legislação e o consequente acesso aos direitos como salário mínimo, seguridade social e organização sindical (ACCIARI, 2020).

Entre os avanços alcançados pelos movimentos das trabalhadoras domésticas latino-americanas, a aprovação da Convenção n.º. 189 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, referente ao trabalho digno para as trabalhadoras domésticas, representou um ganho simbólico muito importante para a categoria (VIEIRA, 2018).

O mencionado tratado internacional, aprovado em 2011, apenas entrou em vigência a partir de 5 de setembro de 2015, tendo sido ratificado pelo Chile em 10 de junho de 2015 e pelo Brasil em 31 de janeiro de 2018 (RATIFICATIONS of C189). Contudo, insta ressaltar que as modificações legislativas que ocorreram nos países que ratificaram a Convenção n.º. 189 da OIT

não devem ser classificadas, exclusivamente, como resultados da aprovação dessa norma internacional, dado que a luta e a pauta de reivindicações das trabalhadoras domésticas antecedem a discussão desse tratado (ACCIARI, 2020). Nesse viés, cumpre observar os diferentes caminhos percorridos no Brasil e no Chile para regular o trabalho doméstico remunerado ou *trabajo remunerado del hogar*.

No Brasil, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, principal diploma trabalhista, promulgada em 1943, foi responsável por regulamentar a exclusão do trabalho doméstico da proteção jurídica assegurada às demais atividades, ao dispor, no artigo 7º, que os direitos estabelecidos em tal legislação não se aplicariam às trabalhadoras domésticas (VIEIRA, 2020). Já a Constituição Federal de 1988, denominada de Constituição Cidadã, mesmo superando o silenciamento quanto a algumas matérias, não garantiu a efetiva equiparação de direitos trabalhistas para as trabalhadoras domésticas, a despeito da mobilização e participação ativa das representantes da categoria durante os debates da Constituinte (ACCIARI, 2020; VIEIRA, 2020).

Através da inserção do parágrafo único no artigo 7º da referida Constituição, relativo aos direitos sociais trabalhistas, apenas algumas normas aplicadas aos/às trabalhadores/as urbanos/as e rurais foram estendidas às trabalhadoras domésticas: direito ao salário-mínimo, 13º salário, licença maternidade, repouso semanal remunerado, férias remuneradas, aviso prévio e aposentadoria (ACCIARI, 2020; VIEIRA, 2020). Ademais, na Constituição houve a ampliação do direito de associação sindical, todavia, não foram estendidas à categoria das trabalhadoras domésticas as demais garantias sindicais, como o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho, a estabilidade de dirigente sindical e a contribuição sindical obrigatória.

O movimento das trabalhadoras domésticas continuou atuando com intensidade, a despeito dessas restrições, e, por meio das entidades sindicais, conseguiu articular junto aos poderes instituídos a discussão de uma reforma constitucional, de sorte que, após um árduo processo de negociação com o Congresso Nacional, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 72, em 2013, chamada de “PEC das Domésticas” (VIEIRA, 2020).

A alteração constitucional introduziu previsão expressa de equiparação de 16 direitos do art. 7º da Constituição para as trabalhadoras domésticas, o que fomentou a insatisfação e rejeição das/os empregadoras/es, que compõem as classes altas e médias da sociedade brasileira (ACCIARI, 2020; VIEIRA, 2020).

Dentre as principais garantias asseguradas na nova redação da Constituição de 1988, destaca-se a previsão do reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho e da formação de sindicatos patronais, para a respectiva realização das negociações entre as/os empregadoras/es e as trabalhadoras domésticas (VIEIRA, 2018). Outrossim, a limitação da jornada de trabalho também se apresenta como uma mudança relevante, ao romper com alguns resquícios do tratamento desigual atribuído ao trabalho doméstico, decorrentes da estrutura social colonial e escravista (ACCIARI, 2020; VIEIRA, 2020).

No ano de 2015, foi aprovada a Lei Complementar 150, com o objetivo de regulamentar alguns direitos ampliados pela EC nº 72/2013, definindo diversos aspectos do contrato de trabalho doméstico e dispondo que a CLT teria aplicação subsidiária à categoria (VIEIRA, 2020). De acordo com Regina Vieira (2020), a norma não foi tão bem recepcionada pelas trabalhadoras domésticas, visto que, novamente, limitou os direitos trabalhistas e inseriu previsões desfavoráveis, como a distinção entre trabalhadoras domésticas e diaristas, o banco de horas doméstico e o regime de compensação de jornada de 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso. Vale dizer que a chancela legal para o trabalho doméstico subordinado desprotegido, denominado de “diarista”, acabou por representar uma zona de exclusão da proteção legal recém conquistada, que esvazia a ampliação protetiva estabelecida constitucionalmente.

As trabalhadoras domésticas do Brasil persistem organizando movimentos que confrontam a colonialidade do poder e de gênero, mesmo com o aprofundamento das dificuldades nos últimos anos. Em 2017, foi aprovada a Lei nº 13.467, denominada de contrarreforma trabalhista, que reduziu uma série de direitos previstos na CLT, afetando também as trabalhadoras domésticas que, há pouco tempo, haviam conquistado certos avanços na legislação (VIEIRA, 2020). Tal ofensiva aos direitos trabalhistas impeliu a organização das trabalhadoras domésticas a lutar contra

o retrocesso dos direitos sociais, alterando a estratégia de luta pela conquista de novas garantias. Outro grande desafio enfrentado pela categoria é a erradicação do trabalho análogo à escravidão no trabalho doméstico, prática reiterada no Brasil e que se aprofundou no contexto pandêmico, por meio da submissão das mulheres, em sua maioria, negras, a serviços forçados e a condições degradantes (CONFEDERACIÓN...; 2022).

Apesar das baixas taxas de sindicalização e da não ampliação das garantias referentes às fontes de financiamento dos sindicatos e à proteção das dirigentes sindicais, constata-se que nos dias atuais algumas entidades sindicais de empregadoras/es estão sendo formadas, como registrado em São Paulo e Santa Catarina, o que representa um avanço para as organizações sindicais representativas das trabalhadoras domésticas, pois, favorece o exercício do direito de construção e reconhecimentos das convenções e acordos coletivos de trabalho que, a depender da conjuntura política e social, possibilita a pactuação de cláusulas que melhorem as condições de trabalho dessas mulheres. (CONFEDERACIÓN...; 2022).

O Chile também tem testemunhado alterações legislativas significativas que estão transformando o tratamento jurídico conferido ao *trabajo remunerado del hogar* ou trabalho doméstico remunerado, em um movimento histórico que coincide no tempo e no teor das pautas com as conquistas observadas no Brasil. Primeiramente, é importante destacar que as normas do *Código del Trabajo* do Chile são aplicadas, de um modo geral, às trabalhadoras domésticas, com leis específicas que ampliam os direitos da categoria e complementam ou alteram o mencionado diploma (CONFEDERACIÓN...; 2022).

Em 2014, foi promulgada a Lei nº 20.786 que alterou o *Código del Trabajo* do Chile, com a inclusão de um capítulo sobre o contrato de *trabajadores de casa particular*, que define as normas sobre a jornada de trabalho, descanso, remuneração e registro do contrato de trabalho das trabalhadoras domésticas. No que tange à remuneração, o salário das trabalhadoras domésticas do Chile está equiparado ao salário-mínimo nacional, não sendo permitidos descontos relacionados à moradia e/ou alimentação. Contudo, a gratificação natalina não é reconhecida no país como um direito trabalhista. Ademais, a jornada de trabalho das

trabalhadoras domésticas está limitada a 45 horas semanais, porém, não há uma previsão específica sobre a duração do trabalho nos casos de trabalhadoras que residem com os empregadores. Em tais situações, as trabalhadoras domésticas encontram proteção com a garantia do descanso mínimo de 12 horas entre as jornadas de trabalho.

A despeito dos avanços, as trabalhadoras domésticas do Chile encontram ainda diversos desafios para a organização sindical. No país, estão registradas quatro entidades oficiais que representam o interesse da categoria, cuja organização antecede as últimas modificações na legislação: *Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular* (SINTRACAP), *Asociación Nacional de Empleadas de Casa Particular* (ANECAP), *Sindicato Nacional Interempresa de Trabajadoras/es Inmigrantes de Casa Particular* (SINAINCAP) e *Sindicato Unitário de Trabajadoras y Trabajadores de Casa Particular* (SINDUCAP). É importante mencionar que o modelo de organização sindical do Chile é diferente do brasileiro, em que a Constituição Federal elegeu a unicidade sindical para regular os sindicatos, o que evidencia como modelos assentados na liberdade sindical podem favorecer, de fato, a unificação de categorias marcadas pela fragmentação (CONFEDERACIÓN...; 2022).

Por outro lado, não há registro de sindicatos representativos dos empregadores domésticos no Chile, de modo que também não há informações sobre processos de negociação coletiva. Todavia, as trabalhadoras domésticas chilenas integram uma mesa de trabalho com o *Ministerio del Trabajo y de Previsión Social*, na qual está em curso, segundo dados de 2021, a construção de um espaço tripartite para iniciar futuras negociações coletivas. Assim, a organização de sindicatos patronais é um dos temas prioritários no Chile, para a ocorrência de negociações e acordos que possam ensejar direitos à categoria. Outra pauta de grande relevância é o aperfeiçoamento de políticas públicas referentes à proteção, atenção e punição da violência no trabalho (CONFEDERACIÓN...; 2022).

Além desses avanços em relação ao trabalho doméstico remunerado, desponta no Chile, com relevância, um debate mais amplo sobre o trabalho de cuidado, que inclusive conseguiu se alçar aos temas enfrentados na proposta de uma nova constituinte no país, pautando o debate público. Ainda que não tenha logrado

aprovação, a referida proposta constitucional lançou no horizonte político chileno temas e questões que mobilizam os movimentos sociais, fomentando novas lutas.

Para compreender a Agenda do Chile em relação ao trabalho doméstico não remunerado realizado no âmbito familiar, à luz das inovações propostas pelo projeto da nova constituição chilena, indispensável que aprioristicamente se faça um breve apanhado sobre o contexto histórico-político do país que desaguou na formação da Assembleia Constituinte de 2021.

O Chile, cuja Constituição de 1980 remete aos anos da ditadura de Augusto Pinochet, integra o diminuto grupo de democracias que ainda não redefiniram sua Carta Magna de forma livre e aberta após os regimes ditatoriais (DULCI; SADIVIA, 2021). Assim, não houve no país, até os dias de hoje, o advento de uma constituição proveniente de debate político e democrático, carecendo todas as Cartas anteriores, inclusive a atualmente vigente, de participação cidadã na sua concepção (GARRETÓN, 2016).

Nesse aspecto, mesmo as principais reformas constitucionais, ocorridas nos anos de 1989 e 2005, não foram suficientes para ressignificar a constituição que é fruto de uma das mais sangrentas ditaduras latino-americanas, sendo incapazes de solucionar o problema que remonta a *“una ilegitimidad de origen”* do diploma constitucional (GARRETÓN, 2016, p. 81).

É nesse contexto de desconforto com a permanência da constituição de Pinochet nos anos posteriores à redemocratização que as manifestações protagonizadas pelos estudantes em outubro de 2019, inicialmente relacionadas ao aumento do preço da passagem do Metrô de Santiago, logo se expandiram nacionalmente para, com amplo apoio popular, reivindicar uma nova constituição (GARCÉS, 2020), cuja elaboração seria marcada pela paridade de gênero, pela ampla participação dos povos originários e pela sociedade civil (DULCI; SADIVIA, 2021). Nas palavras de Mário Garcês:

Como indicaron espontáneamente los propios manifestantes, a propósito del alza de 30 pesos del boleto de Metro, que gatilló el estallido: “No son los 30 pesos, son 30 años”. Es decir, lo que se puso en cuestión son los 30 años desde que se inició la transición a la democracia

bajo la dirección de los partidos políticos y la ahora denominada “clase política” como una casta de privilegiados, separados de la vida común de los chilenos.¹ (GARCÉS, 2020, p. 6-7)

Como fruto dessa onda de manifestações, em 25 de outubro de 2020, foi aprovado o plebiscito que consultou a população acerca da necessidade de uma nova constituição (MELLO, 2020) e foram eleitos, em 16 de maio de 2021, os redatores do texto constitucional (MONTES, 2021), iniciando-se um processo caracterizado pela paridade de gênero na Assembleia Constituinte e pela ampla participação de movimentos sociais, em especial o movimento feminista, contendo o projeto final da Carta Magna diversos avanços à título de garantia de direitos sociais.

Dentre os avanços constantes no projeto final da nova constituição chilena, o reconhecimento do trabalho doméstico não remunerado exercido no âmbito familiar merece atenção.

O reconhecimento do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado remonta a debates já conhecidos do movimento feminista e, posteriormente, da Economia Feminista, corrente desenvolvida com mais proeminência a partir da década de 70, que defende a ampliação das fronteiras da economia para albergar as atividades não monetizadas nos circuitos econômicos (CARRASCO, 2014).

Para Enríquez, a retomada dessa discussão acerca do trabalho não remunerado teria sido, inclusive, uma das principais contribuições da Economia Feminista que defendeu a necessidade de “visibilizar el rol del trabajo doméstico no remunerado en el proceso de acumulación capitalista, y las implicancias en términos

¹ Tradução livre: “Como os próprios manifestantes indicaram espontaneamente, a respeito do aumento de 30 pesos na passagem do Metrô, que desencadeou o *estallido*: “Não são 30 pesos, são 30 anos”. Em outras palavras, o que foi posto em questão são os 30 anos desde que a transição para a democracia começou sob a liderança dos partidos políticos e da agora chamada “classe política” como uma casta privilegiada, separada da vida comum dos chilenos”.

de explotación de las mujeres, tanto por parte de los capitalistas como de ‘los maridos’² (ENRÍQUEZ, 2015, p. 35).

Nesse sentido, a necessidade de ampliação desses conceitos se verifica uma vez que o trabalho doméstico não remunerado, suportado majoritariamente pelas mulheres, influencia diretamente no maquinário capitalista, tendo em vista que este “no podría subsistir sin el trabajo doméstico y de cuidados, depende de él para el mantenimiento de la población y la reproducción de la necesaria fuerza de trabajo.”³ (CARRASCO, 2013, p. 44).

Em face disso, sustenta-se que o conceito de trabalho é mais amplo do que aquele que o reduz à atividade estritamente empregatícia, estando incluído o trabalho doméstico ou reprodutivo que as mulheres realizam dentro de suas casas e que originalmente foi naturalizado e, conseqüentemente, invisibilizado (LEIVA-GOMÉZ, 2015).

Em termos quantitativos, a relevância desse trabalho pode ser apurada através do primeiro estudo nacional de valoração econômica do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado no Chile, que estimou que 44 bilhões de pesos por ano, equivalentes a 21,8% do Produto Interno Bruto Ampliado (PIB), advém desse trabalho, sendo a atividade econômica mais substancial do País, com impacto superior às áreas da mineração (6,7%), do comércio (8,8%), da indústria (9,1%) e dos serviços financeiros e empresariais (11,8%) (COMUNIDAD MUJER, 2019).

Apurou-se, ainda, que 67% desse valor estimado do PIB é decorrente do trabalho operado por mulheres, bem como que elas passam em média 5,9 horas por dia exercendo trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, enquanto os homens somam, em média, 2,7 horas por dia, menos da metade, de acordo com os dados fornecidos pela primeira “*Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo*” (COMUNIDAD MUJER, 2019).

Em face dos dados acima apontados, não pairam dúvidas quanto ao caráter vital que tem o trabalho não remunerado no

² Tradução nossa: “visibilizar o papel do trabalho doméstico não pago no processo de acumulação capitalista, e as implicações em termos de exploração das mulheres, tanto pelos capitalistas como pelos “maridos.”

³ Tradução nossa: “não poderia sobreviver sem o trabalho doméstico e de cuidado, dependendo dele para a manutenção da população e para a reprodução da força de trabalho necessária”

contexto chileno, sendo sua incorporação ao projeto da nova constituição não somente um passo para o seu reconhecimento enquanto trabalho, como também um mandado de otimização no tocante à geração de políticas públicas protetivas (TORRES; TRONCOSO, 2022).

A Fundação Chilena Rumbo Colectivo, através do Projeto Rumbo Constituyentes, documentou a origem, construção e debate das pautas feministas na elaboração do projeto da nova constituição, tendo, no tocante à matéria do trabalho doméstico e de cuidado, apontado a existência de 14 iniciativas constituintes, sendo 3 destas “iniciativas populares de norma” (IPN), 2 “iniciativas constituyentes indígenas” (ICI) e 9 “iniciativas convencionales constituyentes” (ICC) (RUMBO COLECTIVO, 2022).

Esse acúmulo de debates feministas reverberou em diversas dimensões da construção política da Constituinte Chilena, a começar pelo fato de a constituinte ter sido paritária. No cabeçalho da proposta, constou que “Nosotras y nosotros, el pueblo de Chile, conformado por diversas naciones, nos otorgamos libremente esta Constitución, acordada en un proceso participativo, **paritario** y democrático”⁴. Ademais, o artigo 6º da proposta constituinte reforça a preocupação com as condições de igualdade e o respeito às diversidades sexuais e de gênero, ao dispor expressamente que:

Artículo 6

1. El Estado promueve una sociedad donde mujeres, hombres, diversidades y disidencias sexuales y de género participen en condiciones de igualdad sustantiva, reconociendo que su representación efectiva es un principio y condición mínima para el ejercicio pleno y sustantivo de la democracia y la ciudadanía⁵. (CHILE, 2022)

⁴ Tradução livre: “Nós, o povo do Chile, constituído por diversas nações, entregamo-nos livremente a esta Constituição, acordada num processo participativo, **paritário** e democrático”.

⁵ Tradução livre: “Artigo 6. 1. O Estado promove uma sociedade onde mulheres, homens, diversidades, sexualidades e identidades de gênero dissidentes participem em condições de igualdade substantiva, reconhecendo que sua

Como resultado da análise e votação destas iniciativas, foram aprovados com 78,25% do Pleno da Convenção Constituição os artigos relativos às normas de cuidado e reconhecimento do trabalho doméstico, com destaque ao apoio majoritário de coletivos como “Pueblos Indígenas”, “Apruebo Dignidad Frente Amplio+”, “Colectivo Socialista”, “Independientes por la Nueva Constitución”, “Movimientos Sociales Constituyentes”, “Apruebo Dignidad”, “Pueblo Constituyente”, “Coordinadora Constituyente Plurinacional y Popular”, enquanto coalizões como “Unidos por Chile”, “Un Chile Unido” e “Chile Libre”, votaram em média contra ou em abstenção (RUMBO COLECTIVO, 2022).

Vale pontuar que em paralelo ao processo da constituinte chilena, já tramitava, à época, também a moção parlamentar que persegue o reconhecimento do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, através da reforma ao artigo 19º, §16 da atual Constituição Política do Chile, que trata do respeito à liberdade do trabalho e sua proteção.

Retomando o enfoque aos trâmites da constituinte chilena, fato é que o projeto final do que seria a nova Constituição Política do Chile trouxe, em seus artigos 49 e 50, o reconhecimento do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado:

Artículo 49:

1. El Estado reconoce que los trabajos domésticos y de cuidados son trabajos socialmente necesarios e indispensables para la sostenibilidad de la vida y el desarrollo de la sociedad. Constituyen una actividad económica que contribuye a las cuentas nacionales y deben ser considerados en la formulación y ejecución de las políticas públicas.
2. El Estado promueve la corresponsabilidad social y de género e implementará mecanismos para la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados, procurando que no representan una desventaja para quienes la ejercen⁶.

representação efetiva é princípio e condição mínima para o pleno e substantivo exercício da democracia e da cidadania”.

⁶ Tradução livre: “Artigo 49. 1. O Estado reconhece que o trabalho doméstico e de cuidado são trabalhos socialmente necessários e essenciais para a sustentabilidade da vida e o desenvolvimento da sociedade. Constituem uma

Artículo 50

1. Toda persona tiene derecho al cuidado. Este comprende el derecho a cuidar, a ser cuidada y a cuidarse desde el nacimiento hasta la muerte. El Estado se obliga a proveer los medios para garantizar que el cuidado sea digno y realizado en condiciones de igualdad y corresponsabilidad.

2. El Estado garantiza este derecho a través de un Sistema Integral de Cuidados, normas y políticas públicas que promuevan la autonomía personal y que incorporen los enfoques de derechos humanos, de género e interseccional. El Sistema tiene un carácter estatal, paritario, solidario y universal, con pertinencia cultural. Su financiamiento será progresivo, suficiente y permanente.

3. Este Sistema prestará especial atención a lactantes, niñas, niños y adolescentes, personas mayores, personas en situación de discapacidad, personas en situación de dependencia y personas con enfermedades graves o terminales. Asimismo, velará por el resguardo de los derechos de quienes ejercen trabajos de cuidados⁷. (CHILE, 2022)

atividade econômica que contribui para as contas nacionais e deve ser considerada na formulação e execução de políticas públicas. 2. O Estado promove a co-responsabilidade social e de gênero e implementar mecanismos de redistribuição do trabalho doméstico e de cuidado, garantindo que não representem desvantagem para quem o exerce”.

⁷ Tradução livre: “Artigo 50. 1. Toda pessoa tem direito ao cuidado. Isso inclui o direito de cuidar, ser cuidada, desde o nascimento até a morte. O Estado fornecerá os meios para garantir que o cuidado seja digno e realizado em condições de igualdade e corresponsabilidade. 2. O Estado garantirá esse direito através de um Sistema Integral de Cuidados, normas e políticas públicas que promovam a autonomia pessoal e que incorporem as abordagens de direitos humanos, gênero e as intersecções. O Sistema tem caráter estatal, paritário, solidário e universal, com pertinência cultural. Seu financiamento será progressivo, suficiente e permanente. 3. Este Sistema dará atenção especial a bebês, meninas, meninos e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, pessoas em situação de dependência e pessoas com doenças graves ou terminais. Da mesma forma, garantirá a proteção dos direitos daqueles que exercem trabalhos de cuidado”.

Depreende-se do texto do projeto definitivo significativos avanços quanto ao reconhecimento do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado enquanto indispensáveis para a vida em sociedade, trazendo expressamente seu caráter econômico e contributivo ao capital nacional, de modo a serem considerados no momento da construção e prática de políticas públicas.

Percebe-se, ainda, a atenção em trazer para o Estado o compromisso em fomentar a redistribuição deste trabalho, desvinculando-o, por conseguinte, de um papel de gênero, visando uma participação ativa do poder público na mitigação das desigualdades sociais, ao contrário da Constituição ditatorial de 1980, lembrada pela intervenção mínima estatal e pela transferência das responsabilidades ao âmbito privado (TORRES; TRONCOSO, 2022).

Em que pese o projeto da nova Constituição Chilena tenha sido rejeitado pela população na votação ocorrida em 04 de setembro de 2022, isso não significa o fim dos esforços para o reconhecimento do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado no país, dado o acúmulo político e o horizonte de lutas dos movimentos feministas que o embasaram. Esses esforços se dão em um cenário de disputa aberta por acordos mínimos, considerando que o Congresso chileno aprovou o “Acuerdo por Chile”, destinado à abertura de um novo processo constituinte (O GLOBO, 2023).

O “Acuerdo por Chile” foi assinado em 12 de dezembro de 2022 por 14 partidos e movimentos políticos, e prevê nova discussão ao longo do ano de 2023, com realização de plebiscito com voto obrigatório como última etapa do processo constituinte, em 26 de novembro de 2023. O processo terá início com 24 indicações do Congresso Chileno para a “Comisión Experta”, responsável por elaborar um anteprojeto para ser discutido pelo “Consejo Constitucional”, composto por 50 pessoas eleitas por voto popular, incumbidas de redigir a nova Constituição. As normas aprovadas pelos dois órgãos supracitados serão revisadas por 14 juristas indicados pelo Senado, integrantes do “Comité Técnico de Admisibilidad” (SENADO, 2022).

A partir da análise do documento “Acuerdo por Chile”⁸, verifica-se que há continuidade da conquista feminista da paridade na composição do “Consejo Constitucional” e da “Comisión Experta”. O documento indica que foram acordadas doze bases constitucionais fundamentais, entendidas como consensos mínimos que deverão ser incorporados ao novo texto constitucional. Nenhuma das bases menciona o trabalho doméstico ou de cuidado, indicando que a temática permanece em disputa. Diante da ampla participação das organizações coletivas, especialmente dos movimentos feministas, desde a gênese do processo da constituinte nas manifestações de 2019 (GOECKE, 2022), está colocada no horizonte político a perspectiva de continuidade deste debate.

3. Neoliberalismo, extrema direita e recuo das agendas feministas

As dificuldades de implementação das agendas dos movimentos de trabalhadoras no Brasil e no Chile podem ser explicadas por dois elementos que se revelam como contrafaces de uma mesma racionalidade política: a ofensiva neoliberal contra a proteção ao trabalho e toda sorte de intervenção estatal em favor de medidas redistributivas e, por outro lado, a ascensão de discursos conservadores que se colocam ostensivamente contra políticas públicas voltadas ao reconhecimento, assim compreendidas aquelas combatam desigualdades de gênero, raça, sexualidades, entre outros marcadores. Esta seção apresenta a discussão da relação entre neoliberalismo e neoconservadorismo, na teoria social, para na sequência relacioná-la à situação política brasileira, com a ascensão do bolsonarismo.

Embora, como denuncia Fraser (2019), tenham tido espaço no contexto político global lideranças e perspectivas neoliberais supostamente afeitas às demandas por reconhecimento (chamadas pejorativamente de demandas “identitárias”, entre as quais se

⁸ O documento completo do “Acuerdo por Chile” está disponível no site do Senado chileno:

<https://www.senado.cl/senado/site/docs/20221212/20221212194743/acuerdo_constitucional_definitivo_2_0.pdf>.

incluem as demandas do movimento feminista), as quais foram capazes de pequenos ajustes pautados em sensibilidades sociais que, todavia, em nada alteravam o compromisso com o programa econômico diretor da agenda neoliberal (2019), a radicalização da racionalidade neoliberal nos coloca, cada vez mais, diante da recusa dessas pequenas concessões e do avanço de uma agenda conservadora.

Esse plexo, que pode ser denominado de pensamento de extrema-direita, reivindica, além da radicalização da agenda econômica neoliberal, com o desmonte das estruturas de proteção social e a recusa da presença do Estado no amparo da questão social, a defesa de um conjunto de valores morais e religiosos que implicam um recuo programático em relação a diversas agendas por igualdade e reconhecimento, com destaque para a homofobia, o racismo e a misoginia, com a defesa explícita de um papel subalterno e essencialmente vinculado à família para as mulheres, o que, por consequência, inclui a legitimação do trabalho de cuidado em suas facetas gratuita e precária.

Wendy Brown (2019) observa a relação intrínseca existente entre moralidade tradicional e neoliberalismo, como manifestações de agendas políticas que, a um só tempo, entendem como ofensivas à ideia de liberdade as políticas sociais que desafiam a reprodução social das hierarquias de gênero e raça bem como as políticas redistributivas, centradas nas desigualdades de classe.

Para Brown (2019), neoliberalismo e neoconservadorismo se encontram nas premissas nos quais se ancoram e, também, na sua aptidão para a construção de contextos antidemocráticos. Ainda que por razões distintas (valores morais x razões econômicas), essas agendas convergem para justificar a naturalização das desigualdades e obrigações supostamente naturais no âmbito das famílias como forma de substituir o papel do Estado de bem-estar social na redistribuição e na operacionalização de políticas que corrijam assimetrias e assegurem direitos. A ideia de autoridade e disciplina, que permeia ambos os discursos, também encontra na exaltação dos valores da família uma forma de correção do que consideram excessos democráticos.

Assim, Brown (2019) destaca como uma ordem social centrada na valorização da masculinidade e da branquitude serve ao projeto neoliberal de exaltação do mercado e da moral: a

regência social pelas leis do mercado tende a reproduzir a marginalização, estigmatização, estratificação e desigualdades de poder historicamente firmadas, entre as quais se incluem clivagens raciais e sexuais.

Por essa razão, as reações a esse poder *autocratizante* e conservador pressupõe não a segmentação das reações a suas diversas ofensivas em pautas morais e econômicas, mas sim a compreensão de que se trata de questões intimamente articuladas e que, como tal, devem ser enfrentadas. Esta articulação se impulsiona, do ponto de vista da política sobre a consciência de trabalhadores, não como “populista”, mas sim com a mobilização do próprio povo contra partes do povo. É dizer, contra mulheres, negros(as), pessoas LGBTI+, migrantes, entre outros que são tomados como ameaças do neoliberalismo progressista contra o neoliberalismo conservador, como argumental Dardot, Guéguen, Laval e Sauvêtre (2021).

A mobilização neoliberal autocratizante teve expressão no recente processo eleitoral brasileiro, com estrita relação com o bolsonarismo, como discute André Singer (2022). Se, como desenvolve Brown (2018), este é um processo global com dimensões multifacetadas, certamente a América Latina presenciou expressões deste fenômeno de “vaivém” entre nova direita e mobilizações populares⁹, tanto no Brasil quanto no Chile.

3.1. Movimentos neoconservadores no Chile e a rejeição da nova Constituição

No Chile, como lembrado por Rejane Hoeveler (2022)¹⁰, em aula do curso “Diálogos Brasil-Chile: Constituição, direitos sociais e dívida pública”, o rechaço à Constituinte foi realizado com ampla participação da nova direita, cuja mobilização foi centrada na

⁹ Este “vaivém” é a forma de observar a transição entre neoliberalismo progressista e conservador, como pensada por Fraser nos textos antes mencionados.

¹⁰ Anotações dos autores(as), baseadas na aula do dia 28 de outubro de 2022, com Rejane Hoeveler, intitulada “Constituinte chilena e políticas neoliberais empresariais do Conselho das Américas: trabalho, saúde e educação” no curso de extensão Diálogos Brasil-Chile: Constituição, Direitos Sociais e Dívida Pública, promovido pela Universidade Federal da Bahia.

criação de diferentes movimentos populares, com agenda similar ao bolsonarismo.

Entre esses movimentos, destacamos os movimentos “Mentoras”, “Salud Libre”, “Educación Libre y Diversa”, “Con Mis Hijos No Te Metas” e “Mi derecho a Educar”, que se associaram à Confederación de Padres y Apoderados de Colegios Particulares Subvencionados de Chile para defender o hiato entre a construção de direitos sociais públicos à saúde e à educação e a esfera familiar, as liberdades individuais e mesmo a igualdade de gênero, que seriam enfraquecidas caso aprovada a proposta de Constituinte, dada a particular relação entre alguns desses grupos e setores empresariais e religiosos¹¹.

A rejeição não é o fim do processo constituinte chileno, mas sim a expressão da força dessa nova direita e para o aceno à moderação que setores ligados ao neoliberalismo progressista tendem a realizar no próximo período. Foi esta a interpretação de Júlia Lenzi (2022) no mesmo curso supramencionado¹², quando problematizou a avaliação de Gabriel Boric à rejeição da Constituinte. Para Boric, após o plebiscito, “a democracia chilena saiu mais robusta”¹³.

¹¹ Veja-se, entre outros, a notícia “El verdadero rostro de las organizaciones civiles del Comando por el Rechazo”:

<<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2022/07/22/voceros-y-dirigentes-de-chile-vamos-el-verdadero-rostro-de-las-organizaciones-civiles-del-comando-por-el-rechazo/>>.

¹² Anotações dos autores(as), baseadas na aula do dia 04 de novembro de 2022, com Júlia Lenzi, intitulada “Forma jurídica e previdência social, análise comparada Brasil-Chile” no curso de extensão Diálogos Brasil-Chile: Constituição, Direitos Sociais e Dívida Pública, promovido pela Universidade Federal da Bahia

¹³ CNN CHILE. Após plebiscito, presidente do Chile diz que “democracia sai mais robusta”. *CNN Brasil*. Disponível em:

<<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/apos-plebiscito-presidente-do-chile-diz-que-democracia-sai-mais-robusta/>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

3.2 O bolsonarismo no Brasil (para além de Bolsonaro) e a pauta da família

No Brasil, dois sentidos, com hierarquias diversas, surgem das avaliações do processo eleitoral de 2022. Uma primeira avaliação indica a derrota parcial do bolsonarismo, quando a eleição presidencial é vencida, em frente ampla, pela candidatura Lula e Alckmin, e quando a esquerda logra aumentar sua bancada no Congresso Nacional, com eleição histórica de parlamentares indígenas, travestis e sem-teto¹⁴. Por outro lado, o crescimento da extrema-direita ocorreu apesar da derrota de Bolsonaro, com expressão significativa de votação nas eleições majoritárias presidenciais (43,2% no primeiro turno e 49,1% no segundo turno) e nas eleições proporcionais para o Congresso Nacional.

O DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar) sistematizou quem foram os 28 deputados federais “eleitos com os próprios votos”, no sentido de figuras públicas que se destacaram com expressiva votação quantitativa, e indicou que 1/5 deles são da esquerda, centro-esquerda ou centro (três do PSOL, dois do PT e um do PSB) e 4/5 deles são da centro direita ou direita (nove do PL, quatro do PP, dois do PSD, um do Republicanos e um de cada partido a seguir: Cidadania, Avante, Novo, Republicanos e Podemos)¹⁵. Daí por que o crescimento da direita parece ter sido mais significativo do que o da esquerda.

Essas expressões diferentes de aumento da esquerda e da direita também são indicadas pelo fato de que as duas maiores bancadas, que cresceram, foram as do PL (de 77 para 99 deputados) e do PT (de 56 para 68). Já no sentido de renovação da

¹⁴ AGÊNCIA SENADO. **Congresso terá mulheres trans, indígenas e trabalhadores sem-terra.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/03/congresso-tera-mulheres-trans-indigenas-e-trabalhadores-sem-terra>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

¹⁵ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *Campeões de urna: 28 se elegeram com os próprios votos à Câmara.* Disponível em: <<https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/91181-campeoes-de-urna-28-se-elegeram-com-os-proprios-votos-a-camara>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

esquerda e da direita, observa-se que a direita tradicional teve redução mais grave quanto aos eleitos, com o enfraquecimento do PSDB (de 23 para 13 deputados), ao passo que a esquerda, que vem sendo ligada às demandas de reconhecimento, teve o maior crescimento proporcional, com o aumento da bancada do PSOL (de 8 para 12 deputados)¹⁶.

Entre os deputados ligados ao bolsonarismo, passa-se à descrição daqueles do PL que compõem a lista de “eleitos com os próprios votos” e daqueles que foram os mais votados em seus estados. Foram eleitos com os próprios votos os seguintes parlamentares:

Tabela 1 - Deputados(as) do PL eleitos com os próprios votos

| Nome e região do deputado(a) | Votação (em números absolutos de eleitores) |
|-------------------------------------|--|
| André Fernandes de Moura - CE | 229.509 |
| Bia Kicis - DF | 214.733 |
| Nikolas Ferreira – MG | 1.492.047 |
| Filipe Barros - PR | 249.507 |
| Eduardo Pazuello – RJ | 205.324 |
| André Ferreira Rodrigues – PE | 273.267 |
| Carla Zambelli - SP | 946.244 |
| Eduardo Bolsonaro – SP | 741.701 |
| Ricardo Salles – SP | 640.918 |

Fonte: Elaboração própria das(os) autoras(es), com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral.

¹⁶ CASSELA, Vinícius; CLAVERY, Elisa; TV GLOBO; G1. PL elege maior bancada da Câmara dos Deputados para 2023: partido do presidente Jair Bolsonaro terá 99 deputados. O PT elegeu a 2ª maior bancada. G1. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/vereadores/nikolas-ferreira>>. Acesso em: 02 dez. 2022. Em números globais, o campo da centro-esquerda terá 125 deputados (24,4% da Câmara) e 13 senadores (16% do Senado) (<https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2022/coluna/congresso-conservador-ou-bolsonarista.ghtml>).

Ainda que não tenham sido eleitos com os próprios votos, também foram os mais votados em seus estados, do PL, os seguintes parlamentares: Caroline de Toni (SC), com 227,6 mil votos, Marcos Pollon (MA), com 103,1mil votos e Detinha (MA), com 161.206 votos válidos. O PL foi o partido com mais parlamentares que atingiram o primeiro lugar em seus estados, alcançando essa posição em sete unidades da federação (Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco e Santa Catarina)¹⁷.

Em um olhar geral, como sistematizou o DIAP, os conservadores cresceram no Congresso Nacional, com aumento de 210 para 259 representantes na Câmara dos Deputados e de 22 para 36 eleitos no Senado Federal¹⁸. Tem-se o maior número de parlamentares religiosos (22) ou militares (38) eleitos desde 1998, com apenas quatro deles vinculados à esquerda ou à centro-esquerda¹⁹.

Conhecer o perfil de três de nove desses deputados bolsonaristas concretiza as discussões realizadas acima e indicia relações entre neoliberalismo e neoconservadorismo no país.

André Fernandes, do Ceará, ingressou na política como militante das causas de Jair Bolsonaro e foi eleito em 2018, renovando seu mandato em 2022. “Sua atuação como deputado estadual foi conectada a causas como o combate à ideologia de gênero, às drogas e ao que chama de ‘inversão de valores’”²⁰. Filho

¹⁷ SOARES, Olavo. PL é a sigla com mais deputados “campeões de voto”; conheça os mais votados nos estados. *Gazeta do Povo*. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2022/deputados-federais-eleitos-em-2022-mais-votados-nos-estados>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

¹⁸ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Conheça a pauta conservadora do novo Congresso**. Disponível em: <<https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/91179-conheca-a-pauta-conservadora-do-novo-congresso>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

¹⁹ CARAZZA, Bruno. Congresso conservador ou bolsonarista? **Valor Econômico**. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2022/coluna/congresso-conservador-ou-bolsonarista.ghtml>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

²⁰ SOARES, Olavo. PL é a sigla com mais deputados “campeões de voto”; conheça os mais votados nos estados. **Gazeta do Povo**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2022/deputados-federais-eleitos-em-2022-mais-votados-nos-estados/>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

de pastor da Assembleia de Deus, classifica-se como cristão em suas redes sociais, nas quais sustenta discursos lgbtfóbicos, como a comparação entre “viados” e ratos em uma enquete²¹.

Nikolas Ferreira, de Minas Gerais, foi o deputado mais votado do país e se descreve como defensor da família, conservador e cristão²², fiel da Comunidade Evangélica Graça e Paz²³. Em vídeo famoso, entrou em banheiro feminino de escola particular para criticar a instituição por permitir que uma estudante transexual utilizasse o banheiro que identifica com seu gênero²⁴. Tem como bandeiras a reformulação de currículos escolares, o empreendedorismo e a educação financeira, em evidente transferência dos deveres do Estado com os direitos sociais para a esfera da família²⁵.

Filipe Barros, eleito pelo Paraná, foca sua política na ideia de que "A busca é por um país que respeite às famílias"²⁶ e constrói o “Congresso Brasil Profundo”, que reúne personalidades

²¹ O POVO. **De humorista da internet a militante pró-Bolsonaro**: quem é André Fernandes. Disponível em:

<<https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2018/02/de-humorista-a-militante-pro-bolsonaro-quem-e-andre-fernandes.html>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

²² CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Perfil – Nikolas Ferreira**. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/vereadores/nikolas-ferreira>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

²³ RÖLKE, Gabriela. Quem é Nikolas Ferreira, jovem mineiro bolsonarista, conservador e negacionista na pandemia - Campeão nacional de votos para deputado federal, Nikolas Ferreira (PL-MG) mistura política com religião, domina as redes e igrejas e vira um fenômeno do bolsonarismo. **Isto É**. Disponível em: <<https://istoe.com.br/a-estrela-do-conservadorismo/>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

²⁴ CONGRESSO EM FOCO. **Conheça Nikolas Ferreira, o deputado bolsonarista recordista de votos**. Disponível em:

<<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/conheca-nikolas-ferreira-o-deputado-bolsonarista-recordista-de-votos>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

²⁵ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Perfil – Nikolas Ferreira**. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/vereadores/nikolas-ferreira>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

²⁶ ALBIERI, Simone. Filipe Barros: "A busca é por um país que respeite às famílias" - Congresso Brasil Profundo acontece ao longo deste sábado, em Londrina. **Paiquerê FM News**. Disponível em:

<<https://www.paiquerfmnews.com.br/noticia/filipe-barros-a-busca-e-por-um-pais-que-respeite-as-familias>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

do conservadorismo e da direita brasileiras, para afirmar que é no interior do país que se encontra a força das pautas que defendem, sintetizadas na tríade vida, família e legítima defesa. Como afirma: “Essa parte da população quer viver sua vida e construir suas famílias sem qualquer tipo de interferência”²⁷.

Uma análise mais detida dos resultados das eleições de 2022 no Brasil revela que a vitória de Luís Inácio Lula da Silva sobre Jair Bolsonaro não encerra o fenômeno do bolsonarismo enquanto movimento de extrema direita organizado - como as mobilizações golpistas de inconformismo com o resultado eleitoral, em frente aos quartéis militares do país e com amplo financiamento de um setor do empresariado revelam - e instituído, por meio da eleição de parlamentares e de sua dispersão entre figuras políticas do poder judiciário e de instituições públicas.

Essa força política ou contrapoder revela uma adesão ideológica relevante ao pensamento neoliberal e, simultaneamente, um compromisso com o conservadorismo refratário ao reconhecimento e a políticas regulatórias que coloquem o trabalho feminino nas dinâmicas laborais, com especial afetação do trabalho de cuidado. Não coincidentemente, no bojo de um mesmo período histórico de domínio da direita sobre o cenário político brasileiro (2016-2022) operam-se no cenário brasileiro modificações significativas com relação ao quadro das políticas sociais redistributivas, como as restrições ao programa bolsa-família, à política de valorização do salário mínimo, a reforma trabalhista e previdenciária, o congelamento dos gastos públicos com saúde e educação (Emenda Constitucional 96), e retrocessos em relação às políticas voltadas para a participação política, os direitos reprodutivos e a proteção contra violência contra as mulheres, que culminam na criação do Ministério da Família, capitaneado pela extremista Damares Alves.

As dinâmicas de enfrentamento do pacote de medidas mobilizado pela extrema direita passam, portanto, pela capacidade

²⁷ SESTREM, Gabriel. “É impossível que o conservadorismo retroaja”, diz deputado que palestrou no Brasil Profundo. **Gazeta do Povo**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/conservadorismo-brasil-profundo-entrevista-filipe-barros/>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

política de compreender as dimensões de reconhecimento e redistribuição de maneira articulada (FRASER, 2021).

Nesse sentido, a socióloga argentina Veronica Gago (2020), reportando-se à experiência da greve feminista de 2013 em seu país, retrata o uso do instrumento político-jurídico da greve com um sentido peculiar, voltado a “politizar as violências contra as mulheres e os corpos feminizados porque as vincula às violências da acumulação capitalista contemporânea” (GAGO 2020, p. 17). E essa dimensão se deu justamente porque houve a compreensão, naquele contexto, de que as diversas violências e ofensivas do discurso autoritário e misógino contra as mulheres convergiam com a exploração desmedida do seu trabalho e o desmerecimento das atividades de cuidado enquanto experiências laborais. Nas palavras da autora:

As mulheres, ao se organizarem nesse processo, questionaram o conceito de trabalho, afirmando que o trabalho reprodutivo realizado no âmbito doméstico, sem o respectivo salário, também seria um trabalho suscetível de uma mobilização grevista, que contemplasse a heterogeneidade dos trabalhos femininos de cuidado, doméstico, assalariado, informal, precário imigrante, entre outros. Também questionaram a fronteira entre a violência do patriarcado e a violência do capital, mobilizando, pelo mesmo instrumento e movidas numa mesma articulação, atos contra episódios de feminicídio, violência contra mulheres, e a violência provocada pela exploração capitalista e acentuada pelo neoliberalismo, com sua especial afetação dos corpos femininos encarregados das economias populares, informais e domésticas. (GAGO, 2020)

O horizonte das lutas pela regulação do cuidado, do trabalho doméstico remunerado e do próprio tratamento igualitário às mulheres passa pela capacidade de enfrentamento do atrelamento das múltiplas facetas do contrapoder neoliberal, e se coloca, em ambos os países, necessariamente a partir do acúmulo político e da organização dos movimentos sociais.

Considerações finais

As disputas sobre o trabalho de cuidado e sua regulação têm ocupado o debate feminista. Sobretudo a partir de uma perspectiva marcada pela centralidade do trabalho, as desigualdades de gênero associam-se diretamente à desigual divisão sexual do trabalho e, dentro dessa dinâmica, à desconsideração e ao desvalor atribuídos ao cuidado pela sociedade em seus arranjos regulatórios hegemônicos.

Assim, o cuidado tem sido considerado elemento central para as opressões de gênero, porque desempenhado exclusivamente pelas mulheres, de modo a atrelá-las ao espaço privado e a ocupar dimensões significativas do seu tempo, em detrimento do trabalho produtivo remunerado e socialmente valorizado (VIEIRA, 2018).

A crítica feminista da função econômica do cuidado (CARRASCO, 2011; FEDERICI, 2017) coloca o trabalho doméstico não remunerado como custo econômico que, dentro de uma sociedade capitalista, precisaria ser repassado ao capital, porque constitutivo de uma economia não monetizada essencial para as trocas econômicas que se desenvolvem na sociedade, muito embora socialmente imposto às mulheres a partir de uma coerção constituída sob o manto do afeto ou da ética, de forma seletiva e desigual.

Entende-se o cuidado como mediador essencial entre o salário pago pelo capitalista nas atividades reprodutivas e sua viabilidade enquanto garantia do sustento das famílias trabalhadoras, por meio das atividades de limpeza, cozinha, higiene, entre outras, que asseguram a reprodução da vida e da própria força de trabalho.

O ocultamento do trabalho de cuidado pela regulação do trabalho e a invisibilização do tempo necessário para sua execução, bem como das qualificações necessárias ao seu regular desempenho, conduzem o polo da exploração do trabalho ao ganho sobre o valor geral dos salários, que podem ser mantidos em valores inferiores, que, todavia, contam com a mediação do cuidado. Conduzem também à superexploração do trabalho feminino, com duplas jornadas que importam a tomada gratuita do trabalho de cuidado e, ao mesmo tempo, a exploração

rebaixada de sua força de trabalho na esfera pública, já que as atribuições do cuidado não são consideradas como tarefas a serem compatibilizadas com o trabalho produtivo, sobretudo a partir dos marcos de uma regulação centrada em um suposto sujeito universal, que, dados os contornos de sua prestação de serviços padrão, só poderia ser um homem, branco, heterossexual, cis e que conta com mulheres que realizem o cuidado, gratuitamente, em seu favor (VIEIRA, 2018; FUDGE, 1996).

O desvalor e a desconsideração do cuidado enquanto categoria de trabalho implica, portanto, a sobrecarga política, social e econômica das mulheres em relação às demandas de suas próprias famílias e um significativo prejuízo ao seu desempenho e qualificação na esfera do trabalho produtivo que, ademais, é obstado por outras formas discriminatórias de caráter simbólico.

Esse desvalor se traslada ao trabalho doméstico exercido em favor de terceiros, de forma remunerada, e até mesmo a determinadas expressões do trabalho de cuidado que se expressam na esfera pública, como o trabalho de serventes, zeladores, merendeiras, entre outras atribuições historicamente exercidas por mulheres negras, como já observava Lélia Gonzalez (2020).

Assim é que, com acentuação na periferia do capital, o trabalho doméstico remunerado enfrenta, em sua exploração pela sociedade, além da carga socioeconômica atribuída ao cuidado de modo geral, matizes associados à continuidade de relações escravagistas e a manifestações do racismo estrutural que se concretizam no engessamento dos lugares sociais passíveis de serem ocupados pelas mulheres racializadas.

Tais elementos convergem para que essa esfera do trabalho remunerado se constitua como uma zona de exclusão em relação à regulação do trabalho – zona do não-ser, na categoria de Fanon (2008), mobilizada juridicamente por Thula Pires (2019) – implicando tratamento jurídico diferenciado (e rebaixado) mesmo no contexto do constitucionalismo social.

As articulações dos movimentos feministas e de trabalhadoras domésticas no Brasil e no Chile revelam desafios para a regulação do trabalho doméstico remunerado e, ainda maior, para a regulação do trabalho de cuidado desempenhado pelas mulheres em favor de suas próprias famílias. Nada obstante,

tais debates têm sido colocados na arena pública de ambos os países, inclusive com disputas na esfera constitucional, que revelam acúmulo político e caldo organizativo sobre o tema.

Essas mesmas articulações se defrontam com o avanço da agenda neoliberal e com o conservadorismo moral da extrema direita organizada em ambos os países, em um movimento que, na leitura crítica empreendida (BROWN, 2019; FRASER, 2019), apresenta convergência intrínseca. Em se tratando de países latino-americanos com experiências coloniais violentas, somam-se a essa equação os vieses do racismo e do patriarcalismo que compõem a colonialidade do poder, como forma de especial subjugação de mulheres racializadas.

Lança-se, portanto, no horizonte político dos movimentos de trabalhadoras a imprescindível articulação entre pautas de reconhecimento e redistribuição, como observa Fraser (2021), e, sobretudo, o enfrentamento conjunto das questões relacionadas às identidades, aos direitos reprodutivos, ao combate à violência e ao trabalho feminino, em suas dimensões produtivas e reprodutivas.

Bibliografia

ACCIARI, Louisa. Uma "segunda abolição"? A luta das trabalhadoras domésticas por direitos iguais e a descolonização do trabalho. In: FREIRE, Jonis; CARULA, Karoline. **Raça, gênero e classe: trabalhadores(as) livres e escravizados(as) no Brasil** - 1 ed. - Rio de Janeiro: Mauad X: Faperj, 2020. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6579450/mod_resource/content/1/14.c%20Acciari.pdf>. Acesso: 16 de set. 2022.

AGÊNCIA SENADO. Congresso terá mulheres trans, indígenas e trabalhadores sem-terra. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/03/congresso-tera-mulheres-trans-indigenas-e-trabalhadores-sem-terra>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

ALBIERI, Simone. Filipe Barros: "A busca é por um país que respeite às famílias" - Congresso Brasil Profundo acontece ao longo deste sábado, em Londrina. **Paiquerê FM News**. Disponível em: <<https://www.paiquerfmnews.com.br/noticia/filipe-barros-a-busca-e-por-um-pais-que-respeite-as-familias>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

BROWN, Wendy. Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

BROWN, Wendy. Cidadania sacrificial, neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade. Trad. Juliane Bianchi Leão. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Perfil – Nikolas Ferreira. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/vereadores/nikolas-ferreira>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

CARAZZA, Bruno. Congresso conservador ou bolsonarista? **Valor Econômico**. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2022/coluna/congresso-conservador-ou-bolsonarista.ghtml>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. **Racismos contemporâneos**. Rio de Janeiro: Takano Editora, v. 49, p. 49-58, 2003.

CARRASCO, Cristina (ed.). **Con voz propia**: la economía feminista como apuesta teórica y política. Madrid: La oveja roja, 2014. Disponível em: <https://vientosur.info/wp-content/uploads/spip/pdf/con_voz_propia.pdf>. Acesso em: 03 out. 2022.

CARRASCO, Cristina. El cuidado como eje vertebrador de una nueva economía. **Cuadernos de Relaciones Laborales**, Madrid, v. 31, n. 1, p. 39-56, 2013. Disponível em: <<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/41627>>. Acesso em: 01 out. 2022.

CARRASCO, Cristina. La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes. **Revista de Economía Crítica**, v. 11, p. 205-225, 2011.

CASSELLA, Vinícius; CLAVERY, Elisa; TV GLOBO; G1. PL elege maior bancada da Câmara dos Deputados para 2023: partido do presidente Jair Bolsonaro terá 99 deputados. O PT elegeu a 2ª maior bancada. **G1**. Disponível em:

<<https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2022/coluna/congresso-conservador-ou-bolsonarista.ghtml>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

CHILE. Propuesta de Constitución (2022). **Constitución Política de la República de Chile**. Santiago, 2022. Disponível em: <<https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2022.

CNN CHILE. Após plebiscito, presidente do Chile diz que “democracia sai mais robusta”. **CNN Brasil**. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/apos-plebiscito-presidente-do-chile-diz-que-democracia-sai-mais-robusta/>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

COMUNIDADMUJER. **¿Cuánto aportamos al PIB?** Primer Estudio Nacional de Valoración Económica del Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado en Chile. 2019. Disponível em: <<https://comunidadmujer.cl/wp-content/uploads/2022/04/Cuanto-Aportamos-al-PIB.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2022.

CONFEDERACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE TRABAJADORAS DEL HOGAR, CONLACTRAHO; COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES, CLADEM. **Balance de los avances y retrocesos del Convenio 189 de la OIT**: Una mirada desde las trabajadoras remuneradas del hogar. (Subregión América del Sur). 2022. Disponível em: <<https://conlactraho.org/wp-content/uploads/2022/08/TRH-Investigacion-Final.pdf>>. Acesso em: 18 de set. 2022.

CONGRESSO EM FOCO. Conheça Nikolas Ferreira, o deputado bolsonarista recordista de votos. Disponível em: <<https://Congressoemfoco.Uol.Com.Br/Area/Pais/Conheca-Nikolas-Ferreira-O-Deputado-Bolsonarista-Recordista-De-Votos>>. Acesso em: 04 Dez. 2022.

COSTA, Joana Simões; BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; HECKSHER, Marcos. Desigualdades no mercado de trabalho e pandemia da Covid-19. Texto para Discussão, No. 2684. Brasília, IPEA, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10786/1/td_2684.pdf>

SAUVETRE, Pierre; LAVAL, Christian, GUEGUEN Haud, DARDOT, Pierre. **A escolha da guerra civil** - uma outra história do neoliberalismo, Editora Elefante, 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Campeões de urna**: 28 se elegeram com os próprios votos à Câmara. Disponível em: <<https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/91181-campeoes-de-urna-28-se-elegeram-com-os-proprios-votos-a-camara>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Conheça a pauta conservadora do novo Congresso**. Disponível em: <<https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/91179-conheca-a-pauta-conservadora-do-novo-congresso>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

DULCI, Tereza Maria Spyer; SADIVIA, Vania Alvarado. El Estallido Social en Chile: ¿rumbo a un Nuevo Constitucionalismo? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 43-52, jan./abr. 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/xfp9XCkzSSDrWgtp7M5JyTF/?format=pdf&lang=es>>. Acesso em: 15 out. 2022.

ENRÍQUEZ, Corina Rodríguez. Economía feminista y economía del cuidado: Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. **Revista Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 256, p. 30-44, mar./abr. 2015. Disponível em: <https://static.nuso.org/media/articles/downloads/4102_1.pdf>. Acesso em: 18 out. 2022.

FANON, Franz. Pele negra, máscaras brancas. Tradução de Renato Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.

FEDERICI, Silvia. Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Editora Elefante, 2017.

FLEURY, Flávio Malta; DUTRA, Renata Queiroz. Da pista e do quarto de despejo ao telemarketing. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 24, n. 47, p. 298-326, 2021.

FRASER, Nancy. *Justiça interrompida: reflexões críticas sobre a condição "pós-socialista"*. São Paulo: Boitempo, 2022.

FRASER, Nancy. *O velho está morrendo e o novo não pode nascer*. São Paulo: Autonomia literária, 2019.

FUDGE, Judy. Rungs on the Labour Law Ladder: Using Gender to Challenge Hierarchy. *Saskatchewan Law Review*, v. 60, n. 2, p. 237-264, 1996.

GAGO, V. *A potência feminista ou o desejo de transformar tudo*. São Paulo: Elefante, 2020.

GARCÉS, Mario. **Estallido Social y una nueva constitución para Chile**. Santiago: LOM Ediciones, 2020.

GARRETÓN, Manuel Antonio. LA CRISIS DE LA SOCIEDAD CHILENA, NUEVA CONSTITUCIÓN Y PROCESO CONSTITUYENTE. **Revista Anales**, Santiago, v. 7, n. 10, p. 76-92. 2016. Disponível em: <<https://anales.uchile.cl/index.php/ANUC/article/view/43143/45099>>. Acesso em: 22 out. 2022.

GOECKE, Ximena. ¡Arriba las que luchan! Feministas y discursos feministas en la revuelta. In: GANTER, Rodrigo; ZARZURI, Raúl; HENRÍQUEZ, Karla; GOECKE, Ximena. **El Despertar Chileno: Revuelta y Subjetividad Política**. Buenos Aires: CLACSO, 2022. p. 131-159. Disponível em: <<https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/17151/1/El-despertar-chileno.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2022.

GONZALEZ, Lélia. **Cultura, etnicidade e trabalho**: efeitos linguísticos e políticos da exploração da mulher. In: RIOS, Flávia; LIMA, Márcia (Orgs). *Por um feminismo afrolatinoamericano*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 25-44.

HOOKS, bell. **Teoria feminista**: da margem ao centro. Tradução de Rainer Patriota. São Paulo: Perspectiva, 2019.

LEIVA-GÓMEZ, Sandra. Organización social del cuidado en Bolivia y Chile: Estado y ciudadanía. **Revista Austral de Ciencias Sociales**, Valdivia, v. 28, p. 61-81, 2015. Disponível em: <<http://revistas.uach.cl/index.php/racs/article/view/888>>. Acesso em: 25 out. 2022.

LUGONES, María. Colonialidad y Género. **Tabula Rasa**. Bogotá - Colombia, Nº 9, 75-101, jul./dez., 2008.

MELLO, Michele de. Após o plebiscito, como será escrita a nova constituição do Chile? **Brasil de Fato**. Caracas, 27 out. 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/10/27/apos-o-plebiscito-como-sera-escrita-a-nova-constituicao-do-chile>>. Acesso em: 20 out. 2022.

MONTES, Rocío. Chilenos castigam partidos políticos na eleição de parlamentares que decidirão nova Constituição. **El País**, Santiago, 17 mai. 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2021-05-17/chilenos-castigam-partidos-politicos-na-eleicao-para-a-constituente.html>>. Acesso em: 20 out. 2022.

O POVO. **De humorista da internet a militante pró-Bolsonaro: quem é André Fernandes**. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2018/02/de-humorista-a-militante-pro-bolsonaro-quem-e-andre-fernandes.html>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Resgates de trabalhadores em situação análoga à de escravidão crescem em diversos municípios e regiões no ano pandemia da COVID-19**. 2021. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_791134/lang-pt/index.htm>.

PIRES, Thula. **Direitos humanos e América Ladina: Por uma crítica amefricana ao colonialismo jurídico**. LASA FORUM, v. 50, p. 69-74, 2019.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: _____. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 117-142.

RATIFICATIONS of C189 - Domestic Workers Convention.

Normalex - International labour organization, 2011. Disponível em:

<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:2551460>. Acesso em: 16 de set. 2022.

RÖLKE, Gabriela. Quem é Nikolas Ferreira, jovem mineiro bolsonarista, conservador e negacionista na pandemia - Campeão nacional de votos para deputado federal, Nikolas Ferreira (PL-MG) mistura política com religião, domina as redes e igrejas e vira um fenômeno do bolsonarismo. **Isto É**. Disponível em:

<<https://istoe.com.br/a-estrela-do-conservadorismo/>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

RUMBO COLECTIVO. **Seguimiento normativo de la propuesta constitucional de género**: análisis temático del derecho al

cuidado y los derechos sexuales y reproductivos. 2022. Disponível em: <<https://rumbocolectivo.cl/seguimientogenero/>>. Acesso em: 03 nov. 2022.

SEMPREVIVA ORGANIZAÇÃO FEMINISTA. **Sem parar**: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia (Relatório de pesquisa). 2020. Disponível em: <https://mulheresnapandemia.sof.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio_Pesquisa_SemParar.pdf>.

SENADO. Acuerdo por Chile: Definen Consejo Constitucional, Comité de Expertos e itinerario para nuevo proceso constituyente. Disponível em: <<https://www.senado.cl/noticias/proceso-constituyente/acuerdo-por-chile-definen-consejo-constitucional-comite-de-expertos-e>>. Acesso em: 05 jan 2023.

SINGER, André. Regime autocrático e viés fascista: um roteiro exploratório. **Lua Nova**, São Paulo, 116: 53-82, 2022.

SESTREM, Gabriel. “É impossível que o conservadorismo retroaja”, diz deputado que palestrou no Brasil Profundo. **Gazeta do Povo**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/conservadorismo-brasil-profundo-entrevista-filipe-barros/>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

SOARES, Olavo. PL é a sigla com mais deputados “campeões de voto”; conheça os mais votados nos estados. **Gazeta do Povo**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2022/deputados-federais-eleitos-em-2022-mais-votados-nos-estados>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

SOUZA-LOBO, Elizabeth. **A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência**. 3ª ed. - São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Editora Expressão Popular, 2021.

TORRES, Javier Valdés; TRONCOSO, Florencia Pinto. El trabajo doméstico y de cuidados no remunerado: entre reconocimiento y redistribución. **Revista de Derecho Público**. n. 96, p. 43-74, jul. 2022. Disponível em: <<https://revistas.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/67802>> . Acesso em: 15 set. 2022.

VIEIRA, Regina Stela Corrêa. **Cuidado como trabalho: uma interpelação do Direito do Trabalho a partir da perspectiva de gênero**. São Paulo, 2018. 236p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

VIEIRA, Regina Stela Corrêa. Trabalho e cuidado no Direito: perspectivas de sindicatos e movimentos feministas. **Estudos Avançados** [online]. 2020, v. 34, n. 98, pp. 57-72. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3498.005>>. Acesso: 16 de set. 2022.

Espoliações Constitucionais no Direito Social à Previdência

Maiara Leher

1. Introdução

O tema do artigo em tela dá-se em torno da proposta de contrarreforma¹ da previdência apresentada em 2019 pelo então Ministro da Economia do Governo de Jair Bolsonaro: Paulo Guedes. Apoiado no materialismo histórico e com o uso de revisão bibliográfica, lança mão de comparar elementos da proposta de emenda constitucional apresentada originalmente que previa a capitalização da previdência com a experiência da privatização da previdência chilena. Aqui, objetiva-se analisar os efeitos da capitalização previdenciária, utilizando como exemplo concreto a experiência chilena e apontar sua incompatibilidade formal e material com a previdência como direito social fundamental, tal como estabelecido na Constituição de 1988.

Para tanto, o artigo se organiza no seguinte roteiro: inicialmente analisa os efeitos da capitalização previdenciária, utilizando como exemplo concreto a experiência chilena. Na sequência, contextualiza, na perspectiva histórica da luta de classes, as disputas em torno da previsão da previdência social como direito fundamental no Brasil na constituinte de 1987 e no pacto social

¹ Utilizaremos a categoria de contrarreforma para analisar este processo, haja vista se tratar de propostas que retiram direitos sociais da classe trabalhadora. Historicamente o uso do termo reforma fora usualmente utilizado para destacar os avanços em relação a estes direitos e sua universalização. A ressignificação do termo reforma e seu uso, pelas classes dominantes, para designar justamente a antítese de seu sentido original é um dos artifícios de dominação ideológica e construção do consenso das quais estas classes lançam mão.

*sui generis*² de 1988, ressaltando conquistas como seu caráter solidário, universal e social. Em seguida, analisa a capitalização da previdência a partir do discurso do déficit previdenciário, da recomendação do Banco Mundial para os sistemas previdenciários e das políticas neoliberais restritivas de direitos sociais em favor da ampliação da apropriação do fundo público pelo capital, especialmente em países de capitalismo dependente, como o Brasil. Por fim, aponta sua incompatibilidade formal e material com a previdência como direito social fundamental, tal como estabelecido originalmente na Constituição de 1988.

O presente trabalho dialoga com o materialismo histórico para compreender a relação entre o capitalismo, as lutas de classes e a organização do regime previdenciário, utilizando, para tanto, especialmente, as análises de Flavio Roberto Batista e Sara Granemann. A categoria da previdência capitalizada será utilizada no sentido apontado por Granemann (2020), como um não direito e uma não previdência. A análise marxista focaliza a reprodução material da vida e as formas de consciência social relacionadas com as contradições entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção, expressas nas lutas contra a exploração do trabalho intrínsecas ao modo de produção capitalista, em prol de condições dignas de vida ao longo da vida de trabalho, objetivando a garantia de direitos sociais universais, como o direito à aposentadoria digna, por meio da solidariedade intergeracional da classe trabalhadora, luta que se expressa na defesa do sistema previdenciário universal e solidário.

O artigo é desenvolvido por meio de revisão bibliográfica, abrangendo estudos a propósito da seguridade social e da previdência social, análise do teor da Constituição e de emendas constitucionais, da legislação conexa, assim como de estudos de caso a partir da experiência chilena de capitalização da previdência.

² A rigor não houve um real pacto social de caráter republicano na chamada transição democrática. Os acordos e pactos (como a não realização de eleições diretas, a recusa de uma constituinte soberana e exclusiva e uma anistia que abrangeu os crimes perpetrados pelos agentes do Estado na própria esfera estatal) foram pelo alto. A incorporação de demandas dos ‘de baixo’ na constituinte somente foi possível pela impetuosidade das lutas e da organização populares.

2. Transformações na natureza jurídico constitucional do direito social à previdência e experiências de financiamento por capitalização

Constituição Federal de 1988, promulgada num contexto de amplo ascenso de lutas e de organização popular, expressa pelo novo sindicalismo e de importantes movimentos sociais, assegurou a previdência como direito social no rol de direitos fundamentais, não apenas de forma programática, estabelecendo no próprio texto constitucional orçamento específico para a seguridade social, de natureza universal, repartida e solidária.

O pacto social estabelecido em 1988 originalmente não incorporou as aspirações e reivindicações dos “de baixo”, mas a força das lutas e mobilizações repercutiram na Carta. Entretanto, no início dos anos 1990, é perceptível uma acentuada mudança na correlação de forças abrindo caminho para as contrarreformas neoliberais, sobretudo a partir de meados dos anos 1990 com o Plano Real e a eleição de Cardoso. Desde então, podemos observar a construção de um discurso político com invólucro jurídico que se utiliza de argumentos supostamente técnicos sobre a inviabilidade da manutenção dos marcos constitucionais originais que referenciam a previdência como direito social, na perspectiva de mínimo existencial que assegure a proteção ampla e digna na velhice e na incapacidade para o trabalho dos trabalhadores e trabalhadoras.

No presente artigo propúnhamos a impropriedade dos supostos fundamentos empíricos do discurso apresentado pelos defensores das contrarreformas. Há estreita relação desse discurso com o caminhar da política econômica neoliberal no mundo e, especialmente, no Brasil, de forma a atender, inclusive, ao modelo previdenciário preconizado pelo Banco Mundial e reivindicado pelos operadores financeiros de bancos e fundos financeiros.

Nesse sentido, em recente experiência que combina neoliberalismo extremo e autocracia, tivemos a apresentação no ano de 2019 de proposta de emenda à Constituição (PEC 06/2019) pelo então Ministro da Economia Paulo Guedes, cuja redação original previa a instituição de novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderisse, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador

e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício.

As contrarreformas gravitam em torno desse objetivo axial: a capitalização. A capitalização previdenciária busca, a todo custo, novas fronteiras de acumulação, abrangendo os direitos sociais e o aumento da taxa de lucratividade do sistema financeiro por meio da apropriação do fundo público, da intensificação da exploração dos trabalhadores e da expropriação de direitos sociais. Eis que, nas palavras de Sara Granemann, caracteriza-se na realidade em uma “não previdência, um investimento bancário-financeiro, privado, capitalizado, individual, um não direito que para crescer nutre-se do amesquinamento do direito, da destruição do seu contrário: a previdência social” (GRANEMANN, 2020, p. 57). São os fundamentos dos direitos sociais que estão sendo corroídos pelas contrarreformas da previdência, visto que a imensa massa de trabalhadoras e trabalhadores estarão privados do direito humano fundamental de proteção social na velhice e em contexto de incapacidade para as atividades laborais.

Ante aos distintos ataques que a previdência - como direito social - tem sofrido desde a Constituição Federal de 1988, o presente artigo tem como objetivo analisar a desconstituição da previdência como direito social e o impacto da capitalização previdenciária sobre a natureza jurídica de “direito social”, conferida à previdência social na Constituição Federal de 1988. Este artigo tem como problema: (a) compreender se a capitalização previdenciária altera a natureza jurídica de “direito social” conferida à previdência social na Constituição Federal e, caso altere, (b) se é possível entender a capitalização como investimento financeiro [não direito], e não como proteção social ou, de outra maneira, o regime de capitalização previdenciária é compatível com a previdência social como direito fundamental assegurado na Constituição Federal de 1988?

Este regime previdenciário vem sendo defendido pelos operadores financeiros, por governos neoliberais e pela mídia corporativa, sob o pretexto da inevitabilidade de uma profunda “reforma da previdência”. O discurso governamental e de economistas vinculados aos negócios financeiros, propagado pela mídia, é peremptório: ou o sistema é reformado ou as aposentadorias não poderão ser pagas. Pouco importando, na ótica do capital, que esta

“reforma” aprofunde as desigualdades sociais e acabe inviabilizando os princípios constitucionais que consubstanciam a seguridade social e a realização da previdência como um direito social, conforme pretendemos demonstrar ao longo da análise. Interessa-nos destacar que esta contrarreforma atende a necessidade da reprodução ampliada do capital no assalto ao fundo público como resposta à crise do capital. Esta contrarreforma terá no conjunto de propostas organizadas no neoliberalismo e na financeirização das políticas sociais importantes expressões deste movimento.

Nesse contexto, o mecanismo de apropriação desse fundo público, bem como sua adjetivação como um novo regime de previdência social supostamente sustentável representa relevante debate e objeto de disputa também no Direito, que “é permeado por contradições que revelam, a um só tempo, os determinantes para a conservação das estruturas sociais presentes no direito posto e as infiltrações manejadas pelos oprimidos para, nas palavras poéticas de Márcio Túlio Viana, se pôr no direito (1996)” (DUTRA, 2021, p. 19).

Seguindo a análise de Dutra a propósito da importância da recuperação histórica dos direitos sociais fundamentais:

O neoliberalismo busca movimentar esse discurso no sentido de desconstituir as premissas para a afirmação de pactos sociais, por meio da promoção das ideias de liberdade e de justiça pautadas na suposta capacidade de todos e todas para afirmar suas preferências e potencialidades a partir das regras de concorrência que regem o mercado. Aqui chegamos a um ponto importante: a recuperação histórica desses processos e paradigmas, e nossa capacidade de contrastá-los e de lhes atribuir valor revelam que não há neutralidade possível em nenhum discurso jurídico, uma vez que eles promovem necessariamente o alinhamento das estruturas políticas de uma sociedade (e o trabalho, [...] tem papel central nisso) e, ao fazê-lo, realizam escolhas que se orientam com base em critérios políticos. (DUTRA, 2021, p. 21-22)

Como salientado, a hegemonia da financeirização no capitalismo atual requer a abertura de novas fronteiras para apro-

priação do fundo público no âmbito do processo de mercantilização das necessidades humanas vitais, abrangendo todo o rol dos direitos sociais consagrados nas Constituições de diversos países, como a previdência, a saúde e a educação. As frações burguesas que operam o capital financeiro ocupam um lugar de proeminência no poder e, por isso, logram condições diferenciadas de alteração das políticas sociais em prol da mercantilização, situação que altera os próprios fundamentos das constituições, como os princípios da universalidade, da igualdade e dos direitos humanos essenciais.

Creemos ser justificada a análise do presente tema haja vista termos elementos comparativos à proposta brasileira com efeitos mais consolidados em países vizinhos, como é o caso emblemático do Chile ou mesmo mais recentemente, da Argentina. Entrementes, optamos por trazer à tela do debate brasileiro o caso chileno. O motivo deste recorte dá-se justamente pelo Chile ter sido o país onde fora aplicado precocemente um conjunto de propostas acerca das políticas sociais inspiradas pelo neoliberalismo e seu caráter privatizante e, dentre estas, a previdência social.

À guisa de uma rápida contextualização política, cabe dizer que o Chile sofreu um brutal golpe em seu regime democrático no dia 11 de setembro de 1973. Neste dia fora perpetrado o golpe de Estado contra o então presidente eleito Salvador Allende, de viés socialista. Este golpe foi orquestrado por forças internas e internacionais, cuja liderança do General Augusto Pinochet deu início a um regime que combinou profundo autoritarismo e intensa brutalidade com a vanguarda das propostas neoliberais. Será da Universidade de Chicago a origem de um dos principais consultores econômicos do então governo ditatorial chileno: o americano Milton Friedman e, não mera coincidência, do então Ministro Paulo Guedes. Alguns anos depois do golpe, no ano de 1981, o governo autoritário de Pinochet deu origem a uma radical privatização do sistema previdenciário chileno (COSTA; SENNA, 2022).

Transcorridos cerca de 40 anos do início da experiência de capitalização previdenciária chilena, estudo publicado pela Organização Internacional do Trabalho em 2018 (OIT, 2018) concluiu que a privatização da previdência fracassou, especial-

mente, diante da reversão da mudança de regime operada pela maioria dos países e da acumulação de evidências sobre os impactos sociais e econômicos negativos da privatização. O estudo aponta que de 1981 a 2014, trinta países privatizaram total ou parcialmente os seus sistemas de pensões obrigatórios, sendo que, até 2018, dezoito países fizeram uma “re-reforma”, revertendo total ou parcialmente a privatização da sua previdência social. Dentre as “lições aprendidas ao longo de três décadas de privatização da previdência” elencadas no mencionado estudo da OIT, destacamos:

As prestações previdenciárias se deterioraram: A mudança do tipo de plano de benefício definido para contribuição definida teve um sério impacto negativo na suficiência das prestações, com taxas de substituição muitas vezes abaixo dos padrões da OIT, resultando em sérios protestos sociais, demonstrando a impopularidade das privatizações. (...) No Chile, a mediana das taxas de substituição futuras é de 15 por cento e apenas 3,8 por cento para os trabalhadores de baixa renda. A deterioração do nível das prestações sociais resultou em aumentos da pobreza na velhice, comprometendo o objetivo principal dos sistemas de previdência, que é a garantia de renda suficiente para a idade avançada, e exigindo, como consequência, um apoio público significativo.

Quem se beneficiou das poupanças de aposentadoria das pessoas? O setor financeiro. (...) Em muitos países, as reservas da previdência na fase cumulativa foram usadas para o desenvolvimento nacional, como foi feito na Europa. No entanto, o uso de fundos de previdência para investimento público nacional em geral se perdeu nos sistemas privatizados de capitalização, que investiram as poupanças individuais em mercados de capitais buscando retornos elevados, sem colocar as metas nacionais de desenvolvimento como prioridade.

Riscos demográficos e do mercado financeiro transferidos para os indivíduos: Os sistemas privados de contas individuais transferiram o ônus dos riscos sistêmicos para o indivíduo, deixando o trabalhador arcar com os riscos de investimento, de longevidade e de

inflação. No Chile, na crise de 2008, as AFPs perderam 60 por cento de todas as prestações acumuladas entre 1982 e 2008. (...) Em alguns países, o Estado precisou intervir para compensar aposentadorias que deveriam ter sido pagas pelo sistema privado. Por exemplo, em 2008, o governo chileno teve que pagar complementos de aposentadoria. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2018, p. 1-3)

Na mesma linha, recente estudo realizado pela “Fundação SOL” (2020) acerca do valor das pensões e aposentadorias pagas no Chile, concluiu que o sistema previdenciário por capitalização fracassou e depois de quarenta anos não logrou êxito em atingir seu objetivo fundamental, qual seja, assegurar a subsistência dos beneficiários. Para tanto, as principais constatações do estudo seguem abaixo apontadas:

Em síntese, praticamente 80% das pensões pagas inferiores ao Salário Mínimo e apenas 12,5% alcançam uma pensão superior a 503 mil pesos³.

No entanto, a realidade dos novos pensionistas é mais crítica. 50% das 102 mil pessoas que se aposentaram em 2020, através das suas poupanças e da rentabilidade obtida pelas AFPs, só conseguiram autofinanciar uma pensão inferior a 75 mil pesos e 50% das pessoas que contribuíram durante 30 a 35 anos de vida ativa conseguiram autofinanciar uma pensão de menos de 287.000 pesos, valor equivalente a 88,1% do Salário-Mínimo em dezembro de 2020.

Mais uma vez, o panorama para as mulheres é mais precário, já que 50% das 54.166 novas pensões somente autofinanciaram uma pensão menor que 36 mil pesos e a metade das mulheres que contribuíram entre 30 e 35 anos conseguiram apenas autofinanciar uma pensão menor que 254 mil pesos, o mesmo equivalente a 77,8% do Salário-Mínimo [em valores] de dezembro de 2020.

³ O salário-mínimo no Chile, em 2020, foi de aproximadamente 320 mil pesos, cerca de R\$ 429 dólares.

Em suma, o sistema de contas individuais administrado pelas AFPs fracassou, pois, após quarenta anos de funcionamento, não cumpriu o objetivo fundamental de qualquer sistema previdenciário do mundo: pagar pensões suficientes. E, devido à queda da taxa de rentabilidade registrada nos últimos 20 anos, também não conseguirá cumprir este objetivo no futuro, ainda que sejam feitas alterações paramétricas, como o aumento da taxa de contribuição. (GÁLVEZ; KREMERMAN, 2020, p.5-6, tradução livre).

Os estudos acima mencionados nos permitem observar ainda que as consequências da adoção desse regime previdenciário aprofundam as desigualdades de gênero e de renda e, por conseguinte, de classe. Conforme registra o estudo da OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2018, p. 1-3):

A privatização quebrou o contrato social consagrado na seguridade social. (...) Os componentes redistributivos dos sistemas de previdência social foram suprimidos com a introdução de contas individuais. As contribuições do empregador foram eliminadas. Como a aposentadoria privada é resultado de poupança pessoal, as pessoas de baixa renda ou que tiveram sua vida profissional interrompida - por exemplo por causa da maternidade e das responsabilidades familiares - obtiveram poupanças muito reduzidas e conseqüentemente terminaram com aposentadorias baixas, aumentando assim as desigualdades.

Em entrevista concedida na ocasião da apresentação da proposta da EC 06/2019 pelo então Ministro Paulo Guedes, o economista Andras Uthoff, professor da Universidade do Chile, ao ser questionado acerca do alegado aumento da taxa de suicídio entre idosos no Chile e a relação do Ministro da Economia do Brasil com o BTG Pactual, uma das intermediadoras financeiras que lucram com as AFP chilenas, afirmou:

Claramente, a intenção é poder administrar uma bela fatia do PIB do país, que é a contribuição dos

trabalhadores. Fazê-lo através de uma intermediadora financeira como a BTG Pactual é um ótimo negócio. Não só porque você favorece seu grupo dentro da regulação estabelecida, mas também porque é um modelo puramente rentista. O trabalhador paga a sua parte independente se o sistema vai ou bem ou mal. Ele paga e, em consequência, a administradora sempre tem ingresso e ganha dinheiro. O investimento cai, mas a rentabilidade das AFP segue em alta. [...] Mas esse é o grande problema: ao invés de estarmos falando sobre direitos fundamentais do cidadão, estamos discutindo como você administra uma indústria de pensões. Deixamos de falar sobre Seguridade Social há muito tempo. [...] As pesquisas mostram, de fato, que há um crescimento no índice de suicídios de idosos no Chile. As razões são bem claras. Você soma a aposentadoria ínfima paga pelo sistema chileno ao fato de se tornar dependente de alguém, isso resulta em uma pessoa pobre e vulnerável. (UTHOFF, 2019, s/p/)

De forma conjugada ao cenário exposto acima, faz-se ainda necessário considerarmos os efeitos da implementação de outras políticas de austeridade neoliberais, as quais, na concepção de CAVALLAZZI e SILVA, acarretam o enfraquecimento das instituições públicas:

[...] promovendo o recrudescimento das vulnerabilidades, em suas dimensões individuais e coletivas, das classes trabalhadoras, dos idosos e das famílias endividadas. Os retrocessos normativos esvaziam as garantias institucionais e extra institucionais necessárias para que os direitos fundamentais sejam plenos, de conteúdo e não reduzidos à mera aparência (CAVALLAZZI; SILVA, 2019, p. 2).

As autoras apontam a relação do agravamento dessas vulnerabilidades com as políticas de austeridade neoliberais acompanhadas pelo retrocesso social no âmbito da regulação do trabalho, com as contrarreformas direcionadas ao sistema de seguridade social, em especial, em seu pilar previdenciário:

Políticas de austeridade e reformas trabalhistas têm seus efeitos evidenciados e aprofundados com a desconstrução de pilares fundantes do sistema de seguridade social, por meio da radical reformulação do sistema de aposentadorias, pensões e benefícios assistenciais (conforme Proposta de Emenda à Constituição 06, de 2019). (CAVALLAZZI; SILVA, 2019, p. 6)

Esse processo de erosão dos direitos sociais resulta, na expressão de Wilhelm (2016) citada por Cavallazzi e Silva (2019) em mecanismo de espoliação constitucional:

A austeridade atua como dispositivo de espoliação constitucional⁴, expropriando direitos previdenciários, laborais, com a redução das responsabilidades estatais em relação a direitos sociais, educacionais, sanitários, de acesso à justiça e prestação de serviços públicos indispensáveis à população, enquanto constitucionaliza um regime fiscal que privilegia os credores e agentes econômicos (Emenda Constitucional 95), expandindo o processo de mercantilização da vida. (CAVALLAZZI; SILVA, 2019, p. 6)

Com efeito, conforme aponta o estudo realizado pela OIT, a transferência dos riscos para o indivíduo, deixando o trabalhador arcar com as incertezas do investimento, de longevidade e de inflação, sem qualquer garantia de renda suficiente na velhice ou incapacidade, compromete o objetivo principal dos sistemas de previdência, que é proteção ampla e digna na velhice e na incapacidade dos trabalhadores e trabalhadoras.

Dessa forma, a experiência chilena traz à baila um importante elemento à nossa análise, ao demonstrar que sua realização se distancia de uma política social para concretização de um direito social fundamental e, assim, de uma previdência social.

⁴ As autoras apontam que a expressão é de APARICIO WILHELMI, Marco. Crisis financiera y recortes de derechos: la austeridad como dispositivo de desposesión constitucional. **Revista de Derecho Social**. Albacete: Bomarzo, 2016. p. 15.

3. Constituinte, lutas dos anos 1975-1988, a previdência como direito social fundamental

Como parte do movimento de superação da ordem jurídica antidemocrática conformada ao longo do período da ditadura empresarial-militar instaurado a partir do golpe de 1964, setores críticos e em desacordo com a continuidade do estado de exceção de diversos campos políticos sustentaram a necessidade de uma nova Constituição Federal para o País. Embora a Constituição não tenha sido escrita por um parlamento exclusivamente eleito para fins constituintes, a ampla mobilização social assegurou uma Carta com importantes avanços democráticos e sociais, possíveis em razão da luta dos trabalhadores. Nesse aspecto, ressalta Souto Maior (2013) o contexto que precedeu a instalação da Assembleia Nacional Constituinte em fevereiro de 1987:

Na época, embora o mundo já estivesse assombrado pelas ideias neoliberais, no Brasil era produzido um dos documentos, como hoje ainda se considera, mais relevantes na proteção dos direitos sociais, e isso só foi possível em razão do papel que os trabalhadores tiveram na superação da ditadura militar. Em 1979, ocorreram, segundo o Ministério do Trabalho, 429 greves. Uma greve desencadeada no início de 1979, (...) gerou, em março daquele ano, uma assembleia da qual participaram cerca de 60 mil trabalhadores (...) em São Bernardo. (...) De tais movimentos, que cresceram diante da repressão, adveio notável ressurgimento do espírito democrático que não se limitou à realidade do ABC ou mesmo dos metalúrgicos. (...) Como a reivindicação dos trabalhadores, feita de forma organizada por meio de greves, expunha, abertamente, as falácias do modelo econômico e as repressões do Estado, produziu-se como efeito que o movimento dos trabalhadores foi posto “no centro do debate político nacional”. Desse modo, a reivindicação dos trabalhadores se encaixa, perfeitamente, nos desejos de toda a nação, gerando uma grande união entre os trabalhadores e as demais classes sociais do país. Há, por assim dizer, a formação de uma solidariedade que

transborda o limite da classe trabalhadora. (SOUTO MAIOR, 2013, p. 1-2)

Florestan Fernandes (2014), destacado deputado constituinte naquele momento histórico, igualmente registra a participação popular no processo constituinte decorrente do ascenso na luta pela democracia, reivindicada a partir dos de baixo:

Várias reivindicações proletárias e sindicais são atendidas, nos dispositivos de teor mais moderno e avançado da Constituição. Todavia, o texto constitucional é enriquecido, alargando-se suas ambiguidades e as aparências de que a Constituição padece de gigantismo, como uma colcha de retalhos onde muitos colocaram as mãos e a imaginação, com intenções distintas e opostas. A segunda via pela qual se deu a eclosão do povo na história foi a que se caracterizou através da chamada “participação popular”. As entidades ditas da sociedade civil (...) as organizações que arregimentavam os trabalhadores rurais, as mulheres, os índios, os negros, os profissionais do ensino, os idosos, os menores etc. elaboraram listas de assinaturas que endossavam importantes emendas populares. Essas listas despencaram sobre a ANC e engendraram uma realidade histórica nova, em matéria de pressão popular. Os de baixo levavam seus clamores aos constituintes e bem ou mal tinham de ser ouvidos. (...) Os de baixo ainda não tomavam decisões. Mas ditavam o que queriam ver incorporado no texto constitucional. (FERNANDES, 2014, p. 279-280)

Importante registrarmos que apesar da reivindicação dos “de baixo” e da participação popular alcançada, a atuação de Florestan Fernandes na constituinte⁵ o possibilitou denunciar, de forma crítica e a partir das experiências enfrentadas na concretude do processo, não só a falta de soberania e o caráter

⁵ Sobre as limitações da Constituinte por Florestan Fernandes, ver MELLO, L. Contratualidades espoliativas e os sentidos de junho de 2013 In: DRUCK, G.; MELLO, L.; ANTUNES, R. **Contratualidades espoliativas e mobilizações coletivas: teoria e debates**. São Paulo: Lutas Anticapital, 2023, no prelo.

antidemocrático na composição desta, como também em sua condução, evidenciado, por vezes, a partir de manobras de organizações patronais e setores da elite estatal (FERNANDES apud MELLO, 2023, p. 17-18), de forma que “a fragmentação das classes e facções de classes da burguesia imprimiu à Constituição o caráter de uma colcha de retalhos” (FERNANDES, 2014, p. 278). De fato, muitos dispositivos progressistas foram remetidos para regulamentação por lei ordinária, a exemplo da gestão democrática na educação e do direito de greve, entre outros.

Nesse contexto, o registro da participação popular e da luta dos trabalhadores no momento histórico que precedeu e permeou o processo constituinte destina-se, no presente artigo, a relacionar o significado de direitos sociais então conquistados e não concedidos, eis que o resultado, embora com muitas limitações e contradições, foi a promulgação de uma nova Constituição Federal com mais avanços sociais do que a correlação de forças no parlamento previa, como pode ser visto neste artigo no tema da previdência social.

Com efeito, consignou-se, dentre os princípios fundamentais da República⁶, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho. Como objetivos fundamentais da República, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia de desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Em seu Título II, dentre os Direitos e Garantias Fundamentais, assegurou, em sua redação original do artigo 6º, como direitos sociais, a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

⁶ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019) V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Os direitos sociais, numa perspectiva constitucional, constituem responsabilidade do Estado com a garantia do bem-estar social e com a realização da igualdade, como define Silva (2002):

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade. (SILVA, 2002, p. 285-286)

A previdência social é um tema estruturante das lutas sociais a partir da segunda metade do Século XIX. Conforme afirma Granemann (2020, p. 57), benefícios previdenciários são “políticas sociais construídas no âmbito das lutas de classe e suas protoformas remontam aos dias da Comuna de Paris com o fito de proteção à força de trabalho em sua velhice e em situações [...] que impedem as trabalhadoras e os trabalhadores da continuidade do exercício laboral”.

A autora ressalta as lutas históricas da classe trabalhadora em prol da solidariedade que fundamenta a seguridade social como direito fundamental:

Organiza-se por solidariedade – nominação que nos parece mais adequada – e sua outra designação ‘técnica’, por repartição, guarda igual princípio político. Típica de sistemas públicos realizados como políticas sociais, a solidariedade na estruturação da previdência social remonta aos dias de lutas da classe trabalhadora na Paris vermelha e insurgente de 1871. Mais tarde, cerca de 3/4 de século depois, também ao fim de uma guerra – a Segunda Grande Guerra Mundial (1939-1945) –,

ganham consistência os arranjos públicos de previdência desenvolvidos em vários países pelo planeta. Seu evoluir foi lento e difícil como sói ocorrer com os direitos de trabalhadoras e trabalhadores; tão difícil, que as lutas por previdência social talvez somente encontrem paralelo em termos de dificuldades para serem alcançadas, com as enfrentadas pela classe trabalhadora para a redução da jornada de trabalho. As políticas sociais desenvolvidas em solo europeu no Segundo Pós-Guerra foram tomadas por referência por muitos países para a construção do que se convencionou chamar Estado social ou Estado de bem-estar social. (GRANEMANN, 2020, p. 58)

Retomando a análise das lutas pela constituinte e do próprio texto constitucional, é importante ressaltar a existência do Título VIII, da Ordem Social, que estabelece no artigo 194 que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Martins (2018) esclarece acerca da inserção da previdência no sistema de seguridade social:

Com o advento do processo de redemocratização do país o cenário relacionado à previdência se altera. A herança deixada pelo governo militar englobou o agravamento da dívida pública e uma sociedade com enorme desigualdade, preço pago pela busca arbitrária do Estado por taxas elevadas de crescimento econômico (SILVA, 2015, p. 68).

Diante de um cenário de desigualdade de renda, crise econômica e pressão social, a alternativa viável ao Estado foi admitir a incorporação das demandas sociais que, em relação ao sistema de proteção social, foram representadas pela instituição da seguridade social, bem como por um maior detalhamento sobre a previdência dos servidores públicos.

(...)

A previdência passa a ser parte de um sistema denominado seguridade social, no qual se somam a saúde e a assistência social. (MARTINS, 2018, p. 81-82)

A autora registra a dificuldade em conceituar a seguridade social, uma esfera de direitos contraditória com o padrão de acumulação do capital no capitalismo e que, por definição, expressa um momento de correlação de forças entre o que é público (e, por conseguinte, universal) e o que é privado-mercantil (desvinculado, portanto, da esfera dos direitos fundamentais). Deste modo, a autora destaca o conceito de Érika Paula Barcha Correia e Marcus Orione Gonçalves Correia:

Sem embargo da discussão do consenso sobre um conceito único, podemos abarcá-lo sob duas perspectivas – a política e a jurídica – inspirada pelo jurista citado (Manuel Almansa Pastor). a) Perspectiva política - Sob essa perspectiva, a seguridade social tem em primeiro plano e como finalidade a proteção da necessidade social, ou seja, estende-se a toda sociedade e tem como principal prestador o Estado, em missão fundamental. b) Perspectiva jurídica – Quanto à perspectiva jurídica, refere-se esta ao meio ou instrumento com que se pretende almejar a finalidade de proteção às necessidades sociais, por meio de uma organização normativa instrumental e das relações jurídicas decorrentes. (CORREIA; CORREIA, 2012, p. 29-30 *apud* MARTINS, 2018, p. 82)

Martins (2018, p. 83) destaca “que o ponto central que caracteriza a passagem da sistemática anterior para instituição do modelo de seguridade social brasileira é a extensão da proteção social, a denominada universalidade construída a partir de 1988”.

Silva (2007, p. 145-146) defende que as normas constitucionais de direitos econômicos e sociais específicos, ainda que de princípio programático em sua compreensão, não são desprovidas de eficácia e revelam “um *compromisso* entre as forças políticas liberais e tradicionais e as reivindicações populares de justiça social”:

Poder-se-ia dizer que as declarações dos direitos fundamentais do homem, do século XVII, postularam a realização dos valores jurídicos da segurança, da ordem e da certeza, enquanto as declarações dos direitos econô-

micos e sociais pretendem a realização do valor-fim do Direito: a *justiça social*, que é uma aspiração do nosso tempo, em luta aberta contra as injustiças do individualismo capitalista (SILVA, 2007, p. 146)

Registra ainda a controvérsia no campo jurídico em torno do debate que envolve a natureza dos direitos fundamentais:

Certa corrente concebe os direitos sociais não como verdadeiros direitos, mas como garantias institucionais, negando-lhes a característica de direitos fundamentais. A doutrina mais consequente, contudo, vem refutando essa tese, e reconhece neles a natureza de direitos fundamentais, ao lado dos direitos individuais, políticos e do direito à nacionalidade. São direitos fundamentais do homem-social, e até “se estima que, mais que uma categoria de direitos fundamentais, constituem um meio positivo para dar um conteúdo real e uma possibilidade de exercício eficaz a todos os direitos e liberdades.

[...] A Constituição seguiu essa doutrina, incluindo-os entre os direitos fundamentais no seu Título II. (SILVA, 2007, p. 151)

Numa sociedade capitalista na qual o trabalho é condição de sobrevivência, a existência de regime de previdência social que assegure a subsistência digna dos trabalhadores significa assegurar parte do considerado mínimo existencial, razão pela qual resta incontestemente sua natureza de direito social fundamental.

Silva (2002) também alerta para a intrínseca relação das necessárias políticas econômicas com a realização dos direitos sociais:

Em certo sentido, pode-se admitir que os direitos econômicos constituirão pressupostos da existência dos direitos sociais, pois, sem uma política econômica orientada para a intervenção e participação estatal na economia, não se comporão as premissas necessárias ao surgimento de um regime democrático de conteúdo tutelar dos fracos e mais numerosos. (SILVA, 2002, p. 285)

Martins (2018) ressalta como se viabilizou o pressuposto econômico para a garantia dos direitos sociais no Brasil a partir da Constituição de 1988:

As disposições constitucionais da Carta de 1988 evidenciam a tentativa de se instituir um modelo de Estado interventor e promotor do bem-estar-social, sendo que para manter uma estrutura que se propõe a garantir direitos sociais, imprescindível se faz assumir, na contrapartida, uma natureza essencialmente fiscal enquanto sustentáculo do sistema. É por meio da sistemática de tributação que se viabilizará a promoção de melhorias sociais no contexto do Estado de bem-estar. (CORREIA; CORREIA, 2012, p. 46, *apud* MARTINS, 2018, p. 82)

Desse modo, a viabilidade de sustentação e efetivação desse novo sistema de seguridade social baseado na universalidade e na solidariedade, inclusive, da previdência como direito social não meramente programático, exigiu a previsão constitucional de financiamento específico, de forma que o texto constitucional

passou a prever um orçamento próprio da seguridade social, compreendido dentro do plano orçamentário anual (art. 165, § 5º, III, CRFB/88), dispondo, ainda, que o sistema seja financiado por toda a sociedade, mediante recursos dos orçamentos de todos os entes federativos, somados às contribuições sociais previstas (art. 195, CRFB/88). (MARTINS, 2018, p.83)

Em outros termos, é imperioso constituir um fundo público com magnitude compatível com o rol da seguridade social, e isso envolve, necessariamente, enfrentamento no âmbito da luta de classes, no que diz respeito à disputa da destinação desses fundos públicos, ainda que não necessariamente de modo perceptível. O fundo público está no fulcro dos embates sobre os direitos sociais, trabalhistas e previdenciários. Ao capital interessa reduzir suas contribuições e ampliar sua apropriação privada-mercantil.

Importante ainda observarmos o destaque de Martins (2018, p. 83-84) quanto à ausência no texto original da Constituição de vinculação expressa e imperativa do sistema de seguridade social à prévia contribuição, considerando que a interpretação mais adequada acerca da previsão de obrigatoriedade de contribuições específicas para o custeio do sistema de previdência social “em consonância com o insurgente conceito de sistema de seguridade social, seria a de que tal indispensabilidade de contribuições não correspondia necessariamente ao beneficiário do sistema”. Sobre o assunto, a autora aponta os esclarecimentos de Flavio Roberto Batista (2016, p. 25-26, *apud* MARTINS, 2018), que propõe uma leitura conjugada dos artigos 194, 201, *caput* e 2020, § 7º da redação original da Constituição:

Diante de tais dispositivos, fica patente que, embora fosse obrigatória a fixação de contribuições específicas para o custeio do sistema de previdência social, o que se verifica pelo uso da expressão “mediante contribuição”, a melhor interpretação da Constituição não sugeriria, em princípio, uma indispensabilidade de que o contribuinte correspondesse ao beneficiário do sistema. Assim, uma tentativa plausível de conciliar as leituras dos artigos 194, 201, *caput* e especialmente o § 7º, e 202 consistiria em que o constituinte teria proposto um sistema de repartição com cobertura de capitais – já que se verifica, desde então, uma coexistência de benefícios de risco com benefícios programados – que poderia ser financiado por contribuições colhidas de forma disseminada pela sociedade, em cumprimento ao princípio da diversidade da base de financiamento, estabelecido pelo artigo 194, parágrafo único, VI, da Constituição. Não à toa, embora os dispositivos do artigo 195, I, a, e II, do mesmo diploma estabeleçam contribuições devidas por segurados da previdência e tomadores de serviços de tais segurados, este financiamento está integrado e articulado, de forma indistinta, com contribuições devidas sobre receita, lucro, concursos de prognósticos e importações. (BATISTA, 2016, p. 25-26, *apud* MARTINS, 2018, p. 84)

Nesse contexto, podemos verificar que na contramão do neoliberalismo então triunfante, a Constituição Federal de 1988 implementou um sistema distinto dos até então vigentes no Brasil, baseado na “universalização da proteção social e de seu financiamento, idealizando um sistema que possui seu próprio orçamento para garantir sua sustentabilidade e para o qual toda a sociedade deve suportar os ônus das necessidades sociais” (MARTINS, 2018, p. 85).

4. A elaboração político-jurídica da crise da previdência e a capitalização previdenciária: quem ganha e quem perde?

Conforme apontamos na seção anterior, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo sistema de seguridade social, pautado, especialmente, nos princípios da universalidade e da solidariedade. Como parte integrante desse tripé da política social inaugurada em 1988 no Brasil, a previdência social foi inserida no artigo 6º da Carta Constitucional, como direito social fundamental de todo brasileiro. Não obstante, desde então, a previdência vem sendo objeto de inúmeras modificações, seja por meio de reformas constitucionais, seja por meio de normas infraconstitucionais. A compreensão do conjunto destas alterações legislativas e constitucionais leva à constituição de uma crise, crescente, cujo sentido mais geral é interpelado como objetivo específico desta seção. Cuida-se de analisar o impacto ideológico das transformações na natureza jurídico constitucional do direito social à previdência, e não de realizar uma descrição detalhada das referidas modificações e seus efeitos.

Com esse objetivo, Martins (2018, p. 85-94) demonstra o processo de desmonte da vontade constitucional originária que vem sendo realizado desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Destacamos, nesse aspecto, algumas, dentre muitas, das mudanças apontadas pela autora que corroem os fundamentos que balizam o texto constitucional de 1988:

- Imperatividade das contribuições previdenciárias aos servidores públicos estabelecida pela EC 03/1993, a partir da inclusão no texto constitucional da previsão de custeio das aposentadorias e pensões dos servidores públicos

federais por meio dos recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores;

- Taxatividade do caráter contributivo da previdência social e inclusão do fator de equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, por meio da EC 20/98 que deu nova redação ao *caput* dos artigos 40 e 201 para estabelecer de forma expressa, regimes de previdência social de caráter contributivo que observem critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial;
- Alteração do conceito de tempo de serviço para tempo de contribuição como requisito para aposentadoria no serviço público por meio da EC 20/98;
- Previsão de implementação do regime de previdência complementar no setor público por meio da EC 20/98, de forma fixar para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime próprio de previdência dos servidores públicos o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social;
- Previsão de contribuição incidentes sobre proventos e pensões de servidores públicos por meio da EC 41/2003, ampliando o caráter contributivo;
- Fim do direito à paridade de reajustes e ao cálculo da aposentadoria com base na última remuneração dos servidores públicos por meio das alterações trazidas pela EC 41/2003;
- Previsão na EC 47/2005 de as contribuições sobre a folha de salários passem a poder ser substituídas pelos incidentes sobre receita ou faturamento (EC 47/2005).

Em período mais recente, podemos ressaltar ainda, dentre as alterações implementadas pela EC 103/2019, o aumento da idade mínima para a aposentadoria, a obrigatoriedade de que todos os entes federados instituem regimes de previdência complementar para seus servidores com conseqüente limitação do valor dos benefícios e a desconstitucionalização de algumas matérias, como a fixação das regras para cálculo de proventos de aposentadoria.

Desse modo, a cada “reforma” implementada, mais prejudicada resta a proteção social previdenciária:

Verifica-se que o financiamento da previdência está sempre na mira das reformas, além de outras alterações que perfazem mudanças nas regras dos benefícios, seus requisitos, valores e tetos, sendo que a cada nova reforma o Estado busca intervir mais a fundo no tocante à proteção social previdenciária. Segundo Ivanete Boschetti (2007, p. 95), essas reformas “ainda que não tenham substituído o sistema de repartição pelo de capitalização, abriram amplo mercado para os planos privados de previdência, em geral, sob a gestão dos bancos”. (MARTINS, 2018, p. 90-91)

Conforme sinaliza Martins (2018), o debate sobre a imperatividade e taxatividade do caráter contributivo da previdência possui especial relevância na ótica da proteção social pretendida num contexto social permeado por relações de trabalho informais e precarizadas que acabam por inviabilizar o acesso dos trabalhadores aos benefícios previdenciários ante sua vinculação à prévia contribuição mínima.

Outro aspecto extremamente relevante apontado por Martins (2018, p. 91) foi a inserção do art. 76 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁷ pela EC 27/2000, permitindo a desvinculação de 20% da arrecadação de contribuições sociais, cuja vigência, inicialmente temporária, foi estendida de forma reiterada, elevando, ainda, por meio da EC 93/2016, o percentual de desvinculação para 30%.

Ou seja, em que pese instituído constitucionalmente orçamento específico para a seguridade (art. 165, § 5º) de forma a concretizar a política social pactuada na Constituinte de 1988, houve a desvinculação de parte deste orçamento para financiar outras atividades não integrantes do sistema de seguridade social, do qual faz parte a previdência social. Assim, a implementação das contrarreformas previdenciárias e consequente enfraquecimento da proteção social previdenciária “cria um cenário para que os beneficiários recorram às iniciativas privadas de previdência, em

⁷ A EC 103/2019 inseriu o § 4º no art. 76 do ADCT, passando a estabelecer que “A desvinculação de que trata o caput não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social”.

consonância com as nuances neoliberais de valorização do setor privado e depreciação do público” (MARTINS, 2018, p. 95).

As contrarreformas na previdência pública possibilitaram – explicitando os seus reais propósitos – o crescimento da denominada previdência privada complementar, operada por meio de capitalização, conforme sustenta e demonstra Granemann (2020, p. 68-69) ao apontar o crescimento dos Ativos Totais⁸ de 277% das Entidades Fechadas de Previdência Complementar e de 1844% das Entidades Abertas de Previdência Complementar no período entre 2003 e 2018.

A previdência capitalizada gerida por fundos de previdência complementar se realiza “por meio de investimentos no mercado de capitais e são sistemas privados de aplicação financeira” (GRANEMANN, 2020, p. 61). Como esclarece a autora, a previdência capitalizada opera principalmente das seguintes formas:

- 1) na compra de títulos públicos dos Estados pelo planeta (...). Os recursos para remunerar os (proprietários dos) títulos públicos com juros altos provêm do fundo público recolhido e gerido pelo Estado, (...) como impostos e contribuições sociais; na essência, sempre e tão somente, riqueza produzida pelo trabalho.
- 2) na compra de ações de empresas mais lucrativas. (GRANEMANN, 2020, p. 61)

O regime de previdência complementar encontra-se previsto no artigo 202 da Constituição Federal e possui natureza privada e facultativa, organizando-se de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social.

As Entidades de Previdência Complementar Abertas são geridas por instituições financeiras e estão acessíveis para qualquer pessoa, distintamente, as Entidades de Previdência Complementar Fechadas, normalmente geridas por associações ou empresas sem fins lucrativos, são oferecidas somente para grupos específicos, como, por exemplo, para trabalhadores de uma determinada empresa pública. Ainda que instituídas por trabalhadores de empresas estatais, as Entidades de Previdência Complementar

⁸ Ativos totais são os bens e direitos de uma empresa.

Fechadas não podem ser consideradas como de natureza pública, eis que funcionam mediante lógica individual de contribuição e retorno, com as empresas estatais figurando apenas na condição de empregadoras mediante o recolhimento de sua cota de contribuição, não havendo qualquer responsabilidade pelos riscos à que são submetidos os valores das contribuições vertidas e operadas no mercado financeiro (GRANEMANN, 2020, p. 59-60).

E esse quadro “acarreta o retrocesso em termos de direitos sociais (...) considerando um Estado que se propõe administrar os interesses do setor privado a qualquer custo, tendo como moeda de troca a previdência social” (MARTINS, 2018, p. 95). Não por outra razão foi apresentada na redação inicial da PEC 06/2019 a capitalização da previdência, mediante a inclusão do artigo 201-A no texto constitucional, no seguinte sentido:

Art. 201-A. Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal instituirá novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, admitida capitalização nocional, vedada qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo. (NR)

As diretrizes a serem observadas para a implantação desse novo regime, que substituiria o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, foram fixadas na redação então proposta para o artigo 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e estabelecia que o novo regime de previdência social de capitalização seria implementado alternativamente ao Regime Geral de Previdência Social e aos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

Após grande repercussão, mobilizações dos trabalhadores e muitos debates acerca dos efeitos nefastos no contexto social brasileiro, a previsão de instituição de novo regime de previdência social organizado com base em sistema de capitalização foi excluída da PEC 06/2019.

Entendemos que o processo de busca pela desnaturalização da previdência social como direito social decorre das “opções políticas e das vicissitudes históricas [que] desempenham um papel muito mais relevante nas escolhas de modelos de financiamento do que as decisões técnicas ou morais” (BATISTA, 2018a, p. 102).

Acerca das conveniências políticas sobre o regime de repartição e de capitalização, Batista (2018a) observa:

(...) embora estejamos atualmente com um sistema de repartição bem consolidado, com mais de cinquenta anos de manutenção, jamais silenciar as vozes que preconizam sua reconversão ao sistema de capitalização. O movimento é bastante sintomático: quando, até a década de 1950, havia um sistema de capitalização sob controle, ainda que parcial, dos trabalhadores, com um crédito de proporções monumentais perante o Estado, pareceu a este conveniente apropriar-se dos recursos daquele para, a um só tempo, livrar-se da dívida e ter disponibilidade para financiar a infraestrutura necessária à consolidação do capitalismo brasileiro. Mais tarde, quando esses trabalhadores se tornam, do ponto de vista previdenciário, integralmente dependentes da manutenção pelo Estado de um regime de repartição, a **ideia passa a ser devolver-lhes o problema, retomando a lógica da capitalização, mas desta vez subordinada à lógica do capital financeiro internacional e com o objetivo de lhe produzir lucro. A decisão, nos dois casos, era um “imperativo de gestão”, motivada por decisões “estritamente técnicas”**. (BATISTA, 2018a, p. 115, grifos nossos)

Ao tratar da adesão aos modelos preconizados pelas instituições financeiras internacionais após a queda do muro de Berlim e a conversão de países do Leste europeu ao capitalismo, Batista (2018b, p. 118) ressalta a relação direta entre a instituição da economia capitalista e a organização do regime previdenciário. Neste aspecto, essencial apontarmos o relatório do Banco Mundial que estabelece o chamado “modelo multipilares”:

Para o Banco Mundial, o primeiro pilar deve ser público e universal, atendendo toda a população numa lógica de proteção contra a pobreza. Assim, ele normalmente é destinado ao atendimento do que seria considerado, no sistema brasileiro de seguridade social, uma política de assistência social, porque desvinculado de uma necessidade prévia de trabalho⁹. É importante demarcar essa distinção porque o sistema brasileiro de previdência, até hoje, permanece vinculado a essa dinâmica da proteção do trabalhador, que é o que traça sua linha divisória com a política de assistência. Na perspectiva do Banco Mundial, isso não se coloca dessa forma. A proteção previdenciária multipilares admite o que seria considerado assistência social no regime constitucional brasileiro de seguridade social como o pilar básico do regime de previdência social. Daí para cima, as soluções variam, mas no geral define-se um pilar obrigatório ligado aos ganhos de trabalho, embora organizado na perspectiva de capitalização, e um pilar complementar facultativo. (BATISTA, 2018b, p. 125-126)

Para justificar a necessidade de “reformas previdenciárias”, a rigor, contrarreformas subordinadas à lógica do capital financeiro e, assim, restritivas em cobertura, benefícios e valores, com o afastamento de seus princípios estabelecidos em 1988, por “imperativo de gestão” e mediante razões “estritamente técnicas”, o discurso do suposto déficit da previdência social vem sendo renovado e cada vez mais alardeado pelo governo e pelas corporações da mídia. Conforme aponta a ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e o Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos em amplo estudo sobre os principais temas da previdência, o discurso parte da premissa de que o orçamento da Previdência é deficitário, de forma que as crescentes despesas

⁹ “É necessário esclarecer aqui que tanto a previdência social quanto a assistência social são partes de um sistema destinado à classe trabalhadora. A ideia aqui lançada procura fazer frente àqueles que persistem sustentando, mesmo com a conformação de seguridade social após a Constituição de 1988, que a contribuição, e não o mero exercício do trabalho seria uma contrapartida inerente à própria lógica da previdência social, o que não é exato.”

acabariam por implodir as contas públicas inviabilizando o próprio pagamento das aposentadorias e pensões, uma vez que os gastos com os benefícios previdenciários representam o maior gasto primário total do governo (ANFIP/DIEESE, 2017, p. 52).

No estudo ANFIP/ DIEESE (2017), a referida premissa é apontada como questionável por diversos fundamentos, dentre os quais, o fato de a seguridade social ser superavitária, bem como de que as despesas com a Previdência não constituem o maior gasto do governo. O estudo ressalta que:

É preciso sublinhar que esse tipo de argumentação viciosa não é novidade no debate sobre a reforma da Previdência Social proposto pelos representantes do poder público. Ao contrário, é recorrente desde 1988, iniciado pelo próprio Presidente da República à época que, numa derradeira tentativa para convencer os deputados constituintes para que alterassem o capítulo sobre a Ordem Social, chegou a dizer que, mantido o texto como estava, o país seria “ingovernável”. O discurso da ingovernabilidade prosseguiu nos anos 1990 e nos anos 2000. Agora, reaparece como premissa questionável para, mais uma vez, influenciar os rumos do debate. Curioso é que nos últimos 30 anos nenhum desses prognósticos foram confirmados. (ANFIP/DIEESE, 2017, p. 64)

Conforme já apontado, a Previdência Social integra o sistema de Seguridade Social juntamente com os direitos à Saúde e à Assistência Social e possui previsão constitucional de orçamento próprio e específico. Todavia, conforme destaca o estudo, referida peculiaridade deixa de ser observada na apresentação anual dos orçamentos da União, uma vez que “os sucessivos governos brasileiros têm incluído na lei orçamentária anual enviada ao Congresso Nacional apenas duas peças: o Orçamento das Estatais e, de modo agregado, o Orçamento Fiscal e da Seguridade” (ANFIP/DIEESE, 2017, p. 54).

Além disso, o estudo demonstra que a forma de contabilização das contas da Previdência adotada pelo governo, de forma ardilosa, restringe-se a contabilizar como receita da Previ-

dência as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores sobre a folha de salário, desconsiderando os valores arrecadados das demais contribuições vertidas, como através da Cofins, da CSLL e do PIS/ Pasep, ou seja, desconsiderando as receitas da seguridade social. Sobre esse aspecto, aponta:

Considerando, pois, o que reza a CF-88, não faz sentido falar em “déficit” porque existem outras fontes de recursos constitucionalmente asseguradas no Orçamento da Seguridade Social que também financiam a Previdência. Esse suposto rombo de R\$85 bilhões, estimado pelo governo para o exercício de 2015, poderia ter sido coberto com parte dos R\$202 bilhões arrecadados pela Cofins, dos R\$61 bilhões arrecadados pela CSLL e dos R\$53 bilhões arrecadados pelo PIS/Pasep. Haveria ainda os R\$ 63 bilhões capturados da Seguridade pela DRU e os R\$157 bilhões de desonerações e renúncias de receitas pertencentes ao Sistema de Seguridade Social. (ANFIP/DIEESE, 2017, p. 59)

Portanto, aponta o estudo que o alegado déficit se relaciona diretamente com a não contabilização das contribuições do Estado como receita da Previdência e, sobretudo, da desvinculação entre a conta da previdência e da seguridade social. “Em outras palavras, o que seria a contribuição do Estado no esquema de financiamento tripartite instituído pela Constituição é denominado pelo governo de déficit” (ANFIP/DIEESE, 2017, p. 59).

A conclusão dos estudos que vêm sendo realizados pela ANFIP e pelo DIEESE é no sentido de que a Seguridade é superavitária mesmo com a DRU e as desonerações tributárias em favor do capital, esta primeira estimada em cerca de R\$60 bilhões nos últimos anos e, aproximadamente, R\$500 bilhões nos dez anos compreendidos entre 2006 e 2015 (ANFIP/DIEESE, 2017, p. 55-59). Além de o discurso do déficit desconsiderar o orçamento da Previdência inserido na Seguridade, o estudo demonstra a inverdade no discurso de que a Previdência seria o maior item do gasto público e não o montante dos juros da dívida pública:

Uma primeira comparação que pode ser feita, entre o gasto com juros e o gasto previdenciário, no período

2006/2015, revela que, em período onde a taxa de juros básicos é relativamente mais elevada (2005 e 2015), o primeiro foi superior ao segundo. (...) Em 2015, por exemplo, o Brasil pagou R\$502 bilhões de juros, contra R\$436 bilhões de gastos com benefícios previdenciários. As despesas com juros consumiram 8,5% do PIB, ao passo que os gastos previdenciários somente 7,5% do PIB. (ANFIP/DIEESE, 2017, p. 67)

Ainda sobre a premissa do déficit orçamentário da previdência, Gentil (2016) defende a impropriedade do mecanismo utilizado para a defesa do discurso:

Tenho defendido a ideia de que o cálculo do déficit previdenciário não está correto, porque não se baseia nos preceitos da Constituição Federal de 1988, que estabelece o arcabouço jurídico do sistema de Seguridade Social. O cálculo do resultado previdenciário leva em consideração apenas a receita de contribuição ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) que incide sobre a folha de pagamento, diminuindo dessa receita o valor dos benefícios pagos aos trabalhadores. O resultado dá em déficit. Essa, no entanto, é uma equação simplificada da questão. Há outras fontes de receita da Previdência que não são computadas nesse cálculo, como a Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), a CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) e a receita de concursos de prognósticos. Isso está expressamente garantido no artigo 195 da Constituição e acintosamente não é levado em consideração. (GENTIL, 2016, s/p/)

A pesquisadora destaca ainda elemento central deste debate que é o fato de a previdência social integrar o sistema da seguridade social, de forma que mesmo na hipótese de efetiva constatação do alegado déficit, a análise do direito à previdência não pode se dar de forma isolada:

[...] ainda que tal déficit existisse, a sociedade, através do Estado, decidiu amparar as pessoas na velhice, no desemprego, na doença, na invalidez por acidente de trabalho, na maternidade, enfim, cabe ao Estado proteger aqueles que estão inviabilizados, definitiva ou temporariamente, para o trabalho e que perdem a possibilidade de obter renda. São direitos conferidos aos cidadãos de uma sociedade mais evoluída, que entendeu que o mercado excluirá a todos nessas circunstâncias. (GENTIL, 2016, s/p/)

Desta forma, não há qualquer acaso na apresentação da já mencionada proposta de emenda à Constituição (PEC 06/2019) pelo Ministro da Economia Paulo Guedes, na qual é alegado um suposto déficit que exigiria a instituição de novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício. Em suas justificativas, o Ministro critica o financiamento por repartição:

O predomínio do sistema de repartição acaba resultando no direcionamento de um volume elevado de recursos que representam uma poupança forçada dos trabalhadores ativos para pagamentos de benefícios previdenciários sem que seja uma poupança disponível para investimento. Ademais, trata-se de uma transferência enorme dos trabalhadores ativos para inativos, razão pela qual, com o envelhecimento, a previdência com base nas regras atuais representará um peso insustentável para as gerações futuras. Exatamente para buscar um novo modelo que fortaleça a poupança no País, com impactos positivos sobre o investimento, o crescimento sustentado e o desenvolvimento, propõe-se introduzir, em caráter obrigatório, a capitalização tanto no RGPS quanto nos RPPS. (PEC 06/2019)

E apresenta como solução o financiamento por capitalização ao estabelecer a instituição de “novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na

modalidade de contribuição definida e de caráter obrigatório” em substituição ao RGPS (PEC 06/2019).

Carleial (2019, p. 32), ao analisar a política econômica apresentada pelo Governo Bolsonaro ainda em 2019, ressalta a inegável constatação de um projeto “de submissão ao rentismo, enquanto fase aguda da financeirização e do neoliberalismo”:

É importante deixar claro que esse governo tem, sim, um projeto, mas de submissão ao rentismo, enquanto fase aguda da financeirização e do neoliberalismo, e de entregar para grupos econômicos estrangeiros as riquezas que possuímos e que são muitas ainda. Ademais, os direitos consagrados na CF88, de seguridade, educação e saúde estão ameaçados de se transformarem em mercadorias, vendidos no mercado, para conferir lucros a grupos econômicos específicos, num formato de acumulação primitiva do século XXI, deixando a população brasileira à deriva (CARLEIAL, 2019, p. 32)

A capitalização previdenciária, especialmente no contexto atual do capitalismo neoliberal, atende aos interesses do sistema financeiro em permanente busca de lucratividade e representa uma negação do próprio direito à previdência social, conforme aponta Granemann (2020, p. 56-57), ao ressaltar que a expansão da denominada previdência privada complementar acarreta o enfraquecimento da previdência pública universal, destruindo o exercício de solidariedade que se realiza na existência de uma previdência social universal que assim se denomina a partir do sentido a ela conferido pela luta dos trabalhadores.

Nessa dimensão, é essencial destacar a perversidade da lógica em que se opera a capitalização previdenciária, como direito na aparência e instrumento expropriatório de direitos sociais da classe trabalhadora na essência. Granemann (2020) ilustra como ocorre esse processo:

Trabalhadoras/es participantes da “previdência privada” aberta ou fechada – ainda que não o saibam – por meio de investimentos que estes instrumentos dos capitais realizam em títulos públicos, contribuem para a realização das contrarreformas e, assim, com a

diminuição das políticas sociais impostas por ajustes, pela formação de superávits e para a abertura de novos espaços de mercantilização do que fora direito social. [...] Ao associar-se ao fundo de pensão ou a uma “previdência privada” – aberta ou fechada – em busca de uma melhor aposentadoria, trabalhadoras/es renunciam a uma parte do salário e a poupam como “previdência privada”. Pequenas porções de dinheiro juntam-se às contribuições mensais de outros milhares de trabalhadores e são transformadas em uma gigantesca massa de recursos em busca de investimentos. Tais investimentos, além de títulos públicos, concentram-se em ações lucrativas de empresas privadas, estatais ou ex-estatais. Para serem lucrativas, as empresas devem extrair trabalho não pago dos trabalhadores pela elevação da jornada de trabalho, por produzirem mais no mesmo tempo de trabalho ou por reduzirem-lhes o valor da sua força de trabalho. O trabalho não pago é o que constituirá, o que se tornará o lucro dos capitais. (GRANEMANN, 2020, p. 62-63)

A hostilidade desse regime frente aos direitos da classe trabalhadora também resta evidenciada na previsão de pagamento das aposentadorias por tempo limitado e por meio de benefícios cujo valor não é previamente definido e suficiente, e que, por conseguinte, deixa de representar qualquer garantia de um benefício até o fim da vida dos beneficiários. Contraria o princípio da solidariedade do pacto intergeracional, eis que, em virtude da insuficiente aposentadoria, trabalhadores aposentados permanecem no mercado de trabalho para assegurar sua subsistência, deixando, assim, de abrir espaço para trabalhadores mais jovens, que ingressaram no mercado de trabalho e, igualmente relevante, as atuais gerações, submetidas ao regime de capitalização, deixam de contribuir para o fundo público, comprometendo, desse modo, as receitas da seguridade social que deveriam prover a aposentadoria das novas gerações.

A partir do detido exame desse quadro, torna-se inequívoco que o regime de capitalização é parte do processo de financeirização dos direitos sociais discutido por Granemann (2020, p. 62) que, conforme mostram os indicadores da OIT e, de modo mais específico, a experiência chilena, inviabiliza os fundamentos da

previdência social e a dignidade das condições de vida dos aposentados.

Conclusão

O presente artigo buscou examinar a compatibilidade do regime de capitalização previdenciária, um objetivo axial do neoliberalismo, com a previdência como direito social fundamental assegurado na Constituição Federal de 1988.

Destarte, percorremos o contexto da capitalização do sistema previdenciário chileno, buscando identificar os efeitos dessa experiência em outros países, bem como justificar a relevância da análise das transformações na natureza jurídico constitucional do direito social à previdência na realidade brasileira. Em seguida, na perspectiva histórica da luta de classes, o artigo propugnou que a inclusão da previdência social como direito fundamental no Brasil na Constituição de 1988 se deve ao ascenso das lutas sociais sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1970, ressaltando conquistas como seu caráter solidário, universal e social. A partir de então, o histórico das alterações realizadas no texto constitucional decorrentes da mudança na correlação de forças em favor do capital que objetivaram aprofundar o caráter contributivo individual da previdência e a maior restrição ao acesso aos benefícios previdenciários, relacionando referidas medidas com o interesse político e econômico direcionado ao objetivo do capital de mercantilização dos direitos sociais.

Nesse contexto, buscamos analisar a capitalização da previdência a partir do discurso do déficit previdenciário, da recomendação do Banco Mundial na adoção do chamado modelo multipilares e das políticas neoliberais restritivas de direitos sociais, mediante a apropriação do fundo público pelo capital, em detrimento dos direitos sociais.

Ao identificar os efeitos da capitalização previdenciária, utilizando como exemplo concreto a experiência chilena, podemos constatar que a transferência dos riscos para o trabalhador, sem a garantia de renda suficiente para subsistência digna, compromete o objetivo principal dos sistemas de previdência, que é proteção ampla e digna na velhice e na incapacidade, não se configurando

na realidade em uma política social para concretização de um direito social fundamental e, assim, de uma previdência social.

As experiências concretas ao longo das últimas décadas, cujos efeitos são demonstrados nos estudos discutidos no presente artigo, evidenciam que a lógica de funcionamento da previdência capitalizada, compreendidos seus objetivos e sua natureza, não só contraria como não assegura as condições materiais mínimas para a realização da previdência como direito social.

A lógica da individualização do regime de capitalização inviabiliza a ‘poupança pública’ para o desenvolvimento econômico-social, contrariando a necessária solidariedade que fundamenta o sistema de seguridade social e da previdência social estabelecida na Constituição de 1988, cuja importância se torna ainda mais urgente quando confrontada com o atual quadro de grave vulnerabilidade social que pode ser mensurado pelo imenso contingente de trabalhadores que não possuem contribuição previdenciária regular, pelo alto índice de desemprego na população e pelo inaceitável número de 33,1 milhões de pessoas passando fome severa e sistemática no país, mesmo patamar de 30 anos atrás¹⁰.

A finalidade rentista da capitalização e privatização da previdência social, evidenciada a partir dos seus efeitos concretos na história, afasta, por incompatibilidade, a própria natureza previdenciária da capitalização oferecida sob essa denominação.

A ausência de garantia de um benefício definido e suficiente, somada ao objetivo central de acumulação de capital mediante a expropriação do trabalho, configura clara incompatibilidade formal e material com os princípios que fundamentam a previdência e a seguridade social na Constituição, como solidariedade, universalidade, pacto intergeracional, cuja interpretação deve se dar de forma harmônica com os demais princípios e objetivos fundamentais estabelecidos em 1988, como a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade justa e solidária, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades

¹⁰ VERENICZ, Marina. Fome cresce no Brasil e atinge 33,1 milhões de pessoas em 2022. IN: **Carta Capital**, 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/fome-cresce-no-brasil-e-atinge-331-milhoes-de-pessoas-em-2022/> acesso em 18 de set. 2022

sociais, a promoção do bem de todos sem qualquer forma de discriminação e o não retrocesso social.

Nessa perspectiva, as políticas ditas de austeridade e de apropriação do fundo público pelas corporações no âmbito do processo de mercantilização das necessidades humanas vitais, abrangendo os direitos sociais consagrados na Constituição, mediante a expropriação da natureza social, universal e solidária da previdência, importa, como apontado ao longo do estudo por Cavallazzi e Silva (2019), em verdadeira espoliação constitucional.

Diante desse quadro, entendemos que a disputa pelo significado histórico de conquista da classe trabalhadora conferido à previdência social como direito fundamental na Constituição de 1988 se faz necessária para manter a essência do direito e não apenas sua aparência. E é nessa dimensão que entendemos incompatível a capitalização da previdência individualizada com um direito social fundamental, como restou assegurada a previdência social em nossa Carta Magna.

A política social, “tão inequívoca como insuficiente mediação do consenso” (GRANEMANN, 2020, p. 54), deve constituir limite à busca perversa pela acumulação do capital por meio da mercantilização das necessidades humanas vitais e se demonstra necessária ao confronto permanente com a barbárie em prol da civilização que tenha no meio-ambiente e na vida humana plena e digna para todas e todos sua verdadeira finalidade.

Bibliografia

ANFIP/DIEESE Previdência: reformar para excluir?

Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília, 2017.

BATISTA, Flávio Roberto. Regimes contributivos e não-contributivos: entre a gestão, a moral e a política. In: BATISTA, F.R.; SILVA, J. L. **A previdência social dos servidores públicos: direito, política e orçamento**, 1ªed. Curitiba, PR : Kaygangue Ltda, 2018a.

BATISTA, Flávio Roberto. O Modelo Previdenciário Multipilares e seu espaço de variabilidade: uma breve comparação entre modelos. In: BATISTA, F.R. ; SILVA, J. L. **A previdência social**

dos servidores públicos: direito, política e orçamento. 1ªed. Curitiba, PR : Kaygangue Ltda, 2018b.

CARLEIAL, Liana; Subdesenvolvimento, Políticas de Austeridade e a Economia Brasileira. In: Mello, L.E.; CALDAS, J.; GEDIEL, J.A.P.(Orgs.) **Políticas de austeridade e direitos sociais.** Curitiba, PR: Kaygangue Ltda, 2019.

CAVALLAZZI, Rosângela; SILVA, Sayonara G.C.L. Políticas de austeridade no Brasil contemporâneo: retrocessos laborais e consumeristas (2017-2019). **Revista de Direito do Consumidor**, Brasília, ano 28, vol. 126, p. 17-50, nov./dez. 2019.

COSTA, Brenda Luana Silva; SENNA, Mônica de Castro Maia. O modelo privatizado da previdência social chilena e a pandemia de covid-19: legado e tendências da desproteção social. In: **O Social em Questão** - Ano XXV - nº 52 - Jan a abr/2022

DUTRA, Renata. **Direito do trabalho: uma introdução político-jurídica**, Belo Horizonte, MG: Editora RTM, 2021.

FERNANDES, Florestan. O produto final. In: **Florestan Fernandes na Constituinte:** leituras para a reforma política. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Expressão Popular, 2014.

GÁLVEZ, R.; KREMERMAN, M. **Pensiones bajo el Mínimo.** Los montos de las pensiones que paga el sistema de capitalización individual en Chile (Datos 2020). Fundacion SOL. 2020.

GENTIL, D. A crise forjada da Previdência. 2016. Disponível em <<https://www.adunicamp.org.br/2016/11/denise-gentil-a-crise-forjada-da-previdencia/?print=print>>. Acesso em: 15 maio 2022.

GRANEMANN, Sara. Quando o capital vai às compras: direitos sociais, privatização e a acumulação capitalista. **Revista Linhas.** Florianópolis, v. 21, n. 46, p. 50-71, maio/ago. 2020.

MARTINS, D. L. Delimitação e desdobramento da opção constitucional para a organização da política previdenciária do Brasil. In: BATISTA, F.R.; SILVA, J. L. **A previdência social dos servidores públicos:** direito, política e orçamento. 1ª ed. Curitiba, PR: Kaygangue Ltda, 2018.

MELLO, L. Contratualidades espoliativas e sentidos de junho de 2013 In: DRUCK, G.; MELLO, L.; ANTUNES, R. **Contratualidades**

espoliativas e mobilizações coletivas: teoria e debates. São Paulo: Lutas Anticapital, 2023, no prelo.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Reversão da Privatização de Sistemas de Pensões:** Questões chave. 2018. Disponível em <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_708851.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21^a ed. São Paulo, SP: Ed. Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7^a ed. São Paulo, SP: Ed. Malheiros, 2007.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. 2013. **Os 25 anos da Constituição Social**. Disponível em <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Principios-Fundamentais/Souto-Maior-os-25-anos-da-Constituicao-Social/40/29180>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

UTHOFF, A. Especialista chileno em Previdência desmente ‘fake news’ de Paulo Guedes. **Pública**, Central do Servidor, abril, 2019. Disponível em: <<https://publica.org.br/2019/04/15/especialista-chileno-em-previdencia-desmente-fake-news-de-paulo-guedes/>>. Acesso em: 17 set. 2022.

Legislação

BRASIL. Casa Civil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição Federal 06/2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?piDProposicao=2192459>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. Constituição. **Emenda Constitucional n. 03 de 17 de março de 1993**. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc03.htm>. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. Constituição. **Emenda Constitucional n. 19 de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. Constituição. **Emenda Constitucional n. 20 de 15 de dezembro de 1998**.

Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. Constituição. **Emenda Constitucional n. 27 de 21 de março de 2000**.

Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm>. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. Constituição. **Emenda Constitucional n. 41 de 19 de dezembro de 2003**.

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n.º20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. Constituição. **Emenda Constitucional n. 47 de 05 de julho de 2005**.

Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm>. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. Constituição. **Emenda Constitucional n. 93 de 08 de setembro de 2016**.

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e

estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm>. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. Constituição. **Emenda Constitucional n. 103 de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. **Lei No 9.876, de 26 de novembro de 1999**. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.

Disponível em

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19876.htm>. Acesso em: 06 nov. 2022.

O Avanço do Neoliberalismo Contra o Direito à Previdência nos Debates Parlamentares da Emenda Constitucional 103/2019¹

Rivera da Silva Rodriguez Vieira

1. Introdução

O presente artigo tem o propósito de questionar se o avanço de forças políticas representantes do capital financeiro forçou a ruptura com o compromisso firmado pelo Estado brasileiro com a garantia de condições dignas de existência do povo que depende da garantia de direitos formalmente instituídos no ordenamento como meio de exigência, o que seria alcançado, a priori com a garantia de previdência social e de benefícios suficientes à cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada pelo Regime de Previdência Social.

Da observação das contrarreformas do Estado, a Emenda Constitucional 103/19², suas diretrizes e prováveis efeitos danosos sobre as condições de existência da classe trabalhadora,

¹ Gratidão à fundamental orientação do doutor e mestre Lawrence Estivalet de Mello, pelo diálogo gentil e acolhimento respeitoso de um advogado no caminho da pesquisa. Obrigado Professor pela condução ao resultado do presente artigo. Gratidão às sócias e sócios do SLPG Advogadas e advogados associados por referendar minha participação como aluno do Projeto de Extensão Diálogos Brasil-Chile: Constituição, direitos sociais e dívida pública. Gratidão aos camaradas do CNASP, UFBA, Instituto Trabalho, Auditoria Cidadã da Dívida, Fundación SOL, professores e colegas que participaram do Projeto de Extensão Diálogos Brasil-Chile: Constituição, direitos sociais e dívida pública pelas valorosas contribuições e iniciativa de fortalecer o conhecimento e consciência na defesa dos direitos da classe trabalhadora.

² Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

cogita-se a hipótese de abandono do compromisso com o bem-estar social registrado na Constituição de 88.

Para atingir o objetivo proposto, delimita-se o objeto na análise à Emenda Constitucional 103/2019, em especial no que concerne à redução no valor das prestações impostas pela nova sistemática de cálculo.³ Pachukanis nos orienta a adentrar ao território inimigo (2017, p. 86) para conhecê-lo e ter condições de criticá-lo, ou seja, identificar as generalidades e abstrações da construção do direito para conhecer sua finalidade. Com essa inspiração, examinamos a ordem jurídica relativa aos direitos previdenciários. Partindo de tal critério, buscamos identificar se no atual estado a aniquilação dos direitos sociais é uma necessidade do capitalismo para manutenção e ampliação dos lucros, uma meta estabelecida pela nova etapa do capitalismo, bem como demonstrar se realmente estamos diante do reflexo da opção do capital de abandonar o compromisso de garantia de condições dignas de existência à totalidade da classe trabalhadora.

O conjunto de inquietações supramencionado conduz à verificação de um objetivo específico inicial, qual seja, a existência ou não de um compromisso de sedimentação de um sistema normativo destinado a assegurar os rumos sociais e igualitários fixados na Constituição Federal de 1988. A análise dos textos da comissão de sistematização da Constituição, amparada na revisão de bibliografia selecionada⁴, nos apresenta a Constituição como resultado histórico de um processo global de resistência à exploração capitalista, mas que no Brasil se estabelece tardiamente, em meio ao processo de reestruturação do capital, sedento por reagir à crise que no mundo já impunha o neoliberalismo e a mercantilização dos direitos sociais para promover o lucro dos senhores do capital.

³ Utiliza-se o termo contrarreforma, porquanto melhor representa a finalidade e os efeitos da EC 103/19 sobre a previdência social brasileira. O texto aprovado dificulta o acesso e reduz o valor das prestações previdenciárias, contrariando o sentido da expressão reforma que denota a intenção de aprimorar para lograr melhores resultados.

⁴ Este texto se serve das reflexões de Florestan Fernandes (2014), Sara Granemann (2020), Lawrence Mello (2017), Maria Malta e Jaime León (2017) sobre os sentidos da Constituição Federal de 1988 no campo dos direitos sociais.

Os textos da Comissão de Sistematização da Constituição de 1988 e discursos de constituintes podem demonstrar as intenções, as tensões e evidenciar se já no nascedouro as garantias fundamentais estavam ameaçadas.

No exame documental das atas da Comissão, trata-se de perguntar: o direito à previdência inscrito na Constituição de 88 reflete as propostas dos constituintes comprometidos com a classe trabalhadora? As garantias fundamentais se materializaram como vitórias e resultado das pressões das massas, que em séculos de luta traçaram o caminho para a garantia de vida digna quando escassas as condições de sujeição à exploração? A contrarreforma da previdência firmada na EC 103/19 termina por solapar o que se colocava como meta mesmo antes de sua efetivação? Ou, pelo contrário, já eram anunciadas e foram esquematizadas no texto resultante do acordo firmado com os representantes do capital que já viam a previdência como fonte de lucro? Seria este o caminho traçado pelo constituinte burguês, já que para os Senhores que ditam as regras do mundo “civilizado” o Estado de Bem-Estar Social, em 1988, já não interessava? O que nos dizem as intenções declaradas pelos constituintes?

Igualmente, o artigo se propõe investigar se o avanço do Neoliberalismo, como reflexo do atual estado da luta de classes, que possibilitou que no Brasil pela atuação do governo e parlamento, especificamente a EC 103/19 forçou a deformação do direito previdenciário e a violação dos princípios da Constituição Federal para afastar o Estado dos objetivos de redução da desigualdade social e manutenção da vida digna da população.

Sabe-se que a pressão popular pós-redemocratização, o avanço das lutas populares e a organização dos trabalhadores se refletiram no texto constitucional e forçaram a opção pelo Estado de bem-estar social no campo da seguridade social. Mas em que medida tais compromissos, se existentes, eram verdadeiros? Havia intenção de efetivação? Ou pelo contrário o processo mais serviu de meio para o capital de amenizar os conflitos da época e garantir a dominação sobre a classe trabalhadora, estancando o risco da radicalização das lutas e a perda do poder com uma mudança social revolucionária? Os direitos no Estado Burguês são tão permanentes quanto a resistência da classe trabalhadora? O estudo do direito à previdência no Brasil, sua evolução e

retrocesso, mostra que no estado burguês não há segurança para classe trabalhadora?

Este artigo certamente não se propõe a responder de forma definitiva tais perguntas, mas traz elementos para reafirmar a necessidade do embate permanente na defesa dos direitos e avanço no caminho de um mundo justo, sem classes e livre da exploração, firmado na real consciência de igualdade entre os homens e dever de distribuição da riqueza de modo a promover a vida digna de todos.

É preciso estar atento e forte! A tarefa é a reconquista!

2. Compromisso-conciliação no Direito Previdenciário na Assembleia Constituinte de 1987/1988

Seguindo o curso dos processos constitucionais da América Latina, com algum atraso, o Brasil seguia o caminho estabelecido no pós-guerra como meio de manutenção da ordem social capitalista.

A Carta de 88 estabelece um programa e normatiza meios de efetivação de um Estado com tendências humanizadas e destinadas a dar o mínimo indispensável para a existência digna do homem, cujo valor fora afirmado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, mas na sociedade brasileira marcada pela escravidão não encontrará, até então, o compromisso da efetivação de direitos fundamentais, como saúde, educação, moradia e previdência.

O cenário mundial que se reflete na Constituição de 1988 é por David Harvey na obra o “O Neoliberalismo História E Implicações:

O que todas essas várias formas de Estado tinham em comum era a aceitação de que o Estado deveria concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos, e de que o poder do Estado deveria ser livremente distribuído ao lado dos processos de mercado - ou, se necessário, intervindo ou mesmo substituindo tais processos - para alcançar esses fins, e políticas fiscais e monetárias em geral caracterizadas como "keynesianas" foram implantadas extensamente

para suavizar os ciclos de negócio e assegurar um nível de emprego razoavelmente pleno. Um "compromisso de classe" entre o capital e o trabalho foi advogado geralmente como o principal garante da paz e da tranquilidade domésticas. Os Estados intervieram ativamente na política industrial e passaram a estabelecer padrões para o salário social, construindo uma variedade de sistemas de bem-estar (cuidados de saúde, instrução, etc.). (Harvey, 2008, p. 18)

A Constituição de 88 representa exatamente o que Harvey descreveu, dá corpo aos direitos sociais como promessa de melhores condições de vida à classe trabalhadora que os exigia em meio ao processo de redemocratização e ascenso de lutas. No Brasil, o clamor popular e o avanço da luta de classes culminaram no texto da Constituição Da República Federativa Do Brasil de 1988, o que é descrito com por Juliana Teixeira Esteves e José Menezes Gomes como uma vitória da classe trabalhadora, com a fixação no texto constitucional do direito fundamental à previdência social e garantias de efetivação.

A Seguridade Social. Os progressistas brasileiros reque-riam a inserção de princípios norteadores de direitos sociais visando ampliar a cobertura dos segmentos vulneráveis e tradicionalmente desprotegidos, o fim das diferenças no tratamento entre urbanos e rurais, a descentralização da gestão das políticas de saúde e assistência social, estabelecimento de mecanismos de financiamento estáveis, garantia de recursos para implantação das políticas públicas. A conquista dessas garantias foi evidenciada na previdência social sob a forma de estabelecimento de salário-mínimo e igualdade entre trabalhadores urbanos e rurais.” Rev. Direito e Práx., Rio de Janeiro, V. 11, N. 4, 2020, p. 2572-2608. Juliana Teixeira Esteves e José Menezes Gomes. DOI: 10.1590/2179-8966/2020/50102 | ISSN: 2179-8966 [...]

Ao mesmo tempo, havia a forte presença dos ‘aconselhamentos’ do Fundo Monetário Mundial e do Banco Mundial e do Consenso de Washington nas

políticas públicas, na medida em que a dívida externa e pública brasileira cresciam. O cenário político era, portanto, formado de dois extremos que não permitiam o consenso parlamentar necessário à votação de medidas mais enérgicas de combate à desigualdade social. (ESTEVES; GOMES, 2020, p. 2572-2608.)

Trechos dos debates registrados nos diários da Assembleia Nacional Constituinte nos demonstram os interesses conflitantes entre os representantes das classes sociais.

Por exemplo, o deputado do PT Paulo Paim pronuncia o seguinte discurso:

Espero que isso não aconteça e que prevaleça o bom senso, na perspectiva de que mantenhamos, no texto, questões fundamentais para a classe trabalhadora, como diretas em 88, aposentadoria integral, atualização dos proventos dos já aposentados e pensionistas, a proibição da demissão imotivada, a não prescrição dos direitos adquiridos, o direito de greve, a redução da jornada de trabalho, o direito ao ensino, à saúde, a salários justos e outras questões já aprovadas na Sistematização.

O discurso do deputado Arnaldo Faria De Sá (PTB/SP), demonstra o embate em prol do direito às prestações previdenciárias suficientes à garantia de vida digna aos segurados, evidenciando que dentre os constituintes havia interessados em rebaixar o texto encaminhado para aprovação.

[...] nossa luta em prol dos aposentados e pensionistas continua, depois de termos conseguido mais de trezentas assinaturas de Constituintes, para apresentarmos uma proposta de capítulo para Previdência Social, assegurarmos e acrescentar vantagens aos aposentados e pensionistas. Desta forma, aqueles que tinham a intenção de suprimir vantagens estarão prejudicados, pois a emenda coletiva, de acordo com o Regimento, tem preferência e, independentemente do parecer do relator, virá ao plenário. Sendo a proposta ampla, teremos com ela garantido pensão integral, a pensão comum, a ambos os

sexos; pagamento mínimo, equivalente atualmente ao piso nacional de salários, ou outra nova denominação que lhe venha a ser atribuído: revisão permanente dos benefícios, inclusive quanto aos atuais, já concedidos; pagamento de reajustamento no mês imediato; concessão do benefício, tomando-se por base os salários corrigidos mês a mês, garantia através de Lei de Aposentadoria às donas de casa; aposentadoria, por idade à mulher, aos 60 anos; aposentadoria às professoras, aos 25 anos, e professores, aos 30 anos de serviço. Além do mais, a nível de Congresso Ordinário, apresentamos à Câmara o Projeto de Lei n° 312/88, que, alterando os dispositivos da Lei n° 7.604/87, dispõe sobre a atualização dos benefícios da Previdência Social; em outras palavras garante a vinculação dos benefícios ao Piso Nacional de Salários.

Já o deputado constituinte Inocêncio de Oliveira do PFL, em 09/02/1988, em seu discurso estampa qual a expectativa da representação liberal:

O Partido da Frente Uberal, através da sua Comissão Executiva Nacional. divulgou uma nota, na qual traça a linha mestra da nossa agremiação política, sobre o projeto constitucional. no sentido de oferecer aos seus Constituintes orientação programática, da qual resulta uma ação política articulada. coerente e eficaz, reafirmando seus compromissos com a democracia e com a participação, com o desenvolvimento e a justiça social. fundados num moderno liberalismo[...]. Entende o PFL que a Constituição não pode ser elaborada por um grupo, por alguns grupos ou nem mesmo por um partido político, tem de ser produto do entendimento ou acordo entre as forças políticas da Nação, tendo em vista representar a vontade da maioria do nosso povo. Recomenda, então, as seguintes diretrizes para os trabalhos constituintes: A sociedade deve ser mais importante que o Estado, pois a intervenção do Estado inibe o desenvolvimento, à medida que concorre indevidamente com a iniciativa privada, promove a formação de monopólios e privilégios e desrespeita a

racionalidade econômica inerente à atividade empresarial. Também manifesta o direito do consumidor, o respeito ao contribuinte, a pluralidade sindical e a indispensável co-gestão previdenciária, etc. Condena ao atraso político e defende o fim do clientelismo, como medidas essenciais para superação do subdesenvolvimento político, e a erradicação do autoritarismo e populismo. Nos direitos sociais prega que a Constituição deve assegurar a todos os brasileiros o acesso à educação, saúde, habitação, previdência social, transporte coletivo e nutrição. Combate à incompetência e à corrupção, defende salário justo e garantia dos aposentados. A consolidação da economia de mercado, através da limitação da atuação do Estado à oferta de serviços sociais básicos e participação em setores produtivos cuidadosamente selecionados e articulados com o desenvolvimento nacional. Prega a redução da carga tributária é prioridade às pequenas e micro-empresas.[...]

O texto demonstra que as ideias principais do neoliberalismo já faziam parte das metas da representação liberal, como economia de mercado e prestação de serviços públicos restritos ao básico.

Portanto, apesar de contraditórios os interesses dos constituintes, é certo afirmar que o sistema da seguridade social esculpido na constituição de 1988 expressa uma conquista da classe trabalhadora, eis que obriga o Estado a constituir mecanismos de garantia de renda ao indivíduo desprovido de condições de entrega de força de trabalho. A luta de classes, a organização dos trabalhadores garantiu a constituição do sistema de previdência social destinado a promover a sobrevivência do idoso e do trabalhador incapaz.

Fato é que o texto da Carta de 88 expressa o compromisso de instituir o Sistema de Previdência Social alicerçado no princípio da universalidade da prestação, equidade e seletividade, que apesar de exigir contribuição previdenciária para a manutenção do vínculo com o amparo social, prometia o recebimento do mínimo necessário para manutenção do padrão de vida de quando o obreiro estiver em atividade.

O sistema de seguridade social visa garantir saúde, previdência e assistência social, apesar de nunca ter atingido a pretensa finalidade das normas impositivas que obrigam a entrega de serviços e prestações necessárias à existência digna do cidadão, passados quase 35 anos da promulgação do texto constitucional, o que hoje se vê é a deformação das garantias e a concreta ameaça de privatização do sistema.

O sistema obriga o indivíduo a contribuir para a manutenção da vinculação do seguro social e em contrapartida compromete a entrega de renda na velhice e incapacidade, permitindo uma vida digna que é certamente o principal compromisso do estado democrático de direito.

Partindo da premissa de que o texto constitucional é resultado do embate entre a classe trabalhadora e o capital que o texto expressa a tentativa de conciliação de classes, o ajuste entre explorados e exploradores que ao mesmo tempo em que preserva a propriedade privada, contraditoriamente afirma o compromisso da erradicação da pobreza e a garantia do bem-estar de todos. Buscou-se conciliar o inconciliável, manter as bases para o desenvolvimento capitalista e supostamente assegurar a redução da desigualdade social.

De modo a restabelecer condições de manutenção do sistema capitalista e contenção do avanço da esquerda revolucionária que mobilizou os explorados questionando o sistema, o capital viu-se obrigado a ceder, firmar pacto de limite à exploração e garantir condições de existência digna aos povos.

Deise Lilian Lima Martins fazendo referência a Karl Marx nos explica como a formação dos direitos sociais tem direta relação com a luta de classes representado ao mesmo tempo vitórias e concessões que se melhoram as condições de vida da classe trabalhadora também se prestam à manutenção do sistema de exploração e como no Brasil a Constituição de 1988 representa um momento histórico de avanço e na busca por melhores condições de vida para aqueles que produzem a riqueza e mas não a detêm.

Atualmente, mais do que em outros momentos – dadas as dificuldades de o próprio modo de produção se reproduzir na sua totalidade planetária 2 – a supressão

de postos de trabalho e a concorrência intra-capitalista para repor e alargar suas taxas de lucro, exigem aos capitais o extermínio de direitos porque estes devem articular-se à lógica da acumulação como mercadorias. As políticas sociais operadas no modo de produção capitalista, ainda que provisórias e reversíveis, como ensinou Karl Marx, são vitórias conquistadas por lutas políticas do trabalho contra a economia política do capital; mas, contraditoriamente, a conquista de um direito para a classe trabalhadora (ou para algum de seus extratos e frações) é, quase sempre e pela mesma ação, também um ganho para o capital.

As disposições constitucionais da Carta de 1988 evidenciam a tentativa de se instituir um modelo de Estado interventor e promotor de bem-estar social, sendo que para manter a estrutura que se propõe a garantir direitos sociais, imprescindível se faz, na contrapartida, uma natureza essencialmente fiscal enquanto sustentáculo do sistema. É por meio da sistemática de tributação que se viabiliza a promoção de melhorias sociais no contexto do Estado de bem-estar (MARTINS, 2018, p. 82).

No entanto, o exame do processo constituinte traz à tona os embates que resultaram no texto constitucional e nos permite identificar que de fato, como são as concessões do capital, as bases aparentemente sólidas da edificação do estado democrático de direito, do estado de bem-estar social que levaria à massa brasileira à vida digna, de fato era tão movediça quanto à intenção de manutenção das condições de emancipação da classe trabalhadora.

Viu-se que a disparidade de forças, por exemplo, as bancadas do PMDB e do PFL juntas somavam 431 constituintes, ou seja, 77,10% da Assembleia Nacional Constituinte e que os partidos considerados mais à esquerda, como o PT, PCB, PCdoB e PSB contavam, juntos, com apenas 26 representantes, isto seria um entrave intransponível para edificação de um Estado que levasse à emancipação da classe trabalhadora ou mesmo à efetiva melhoria das condições de vida.

Sobre as expectativas dos representantes dos trabalhadores na Constituinte, o discurso do deputado Luiz Inácio Lula da

Silva, mostra que pela baixa representatividade da classe trabalhadora seria difícil alcançar vitórias efetivas, mas que apesar da resistência de setores conservadores e até reacionários foi possível algum avanço, por exemplo no campo dos direitos sociais:

Em fevereiro de 1987, quando o Partido dos Trabalhadores chegou ao Congresso Constituinte, não trazia nenhuma ilusão de que poderia, através da Constituição, resolver todos os problemas da sociedade brasileira. Entendíamos, já no dia 16 de novembro de 1986, que a composição da Constituinte não seria uma composição favorável aos projetos políticos da classe trabalhadora brasileira, tampouco seria favorável àqueles que sonharam ter uma Constituição a mais progressista possível. [...]

No mesmo discurso Lula ressalta a pressão conservadora das classes dominantes, que já naquela época utilizavam da falsa informação para passar a ideia de que a partir da promulgação da nova constituição o Brasil seria ingovernável, ou seria destruído em razão da quantidade de concessões dadas à classe trabalhadora.

Neste sentido, Florestan Fernandes como disse: cumprindo a dupla condição de parlamentar e observador apresenta uma descrição do quadro da seguinte forma:

O pacto social que se quer engendrar, na hora mesma em que está prestes a reunir-se um Congresso Constituinte (!), é um embuste gigantesco, infelizmente com muitos precedentes em nossa história de “conciliações e reformas” desse jaez. Uma rasteira mofina e mesquinha. Não satisfeita com sua maioria conservadora “de centro” (sic!), de fiéis e campeões da iniciativa privada, a nação dos poderosos ricos e armados sequer tem paciência de deixar a água correr e a justiça passar. Arvora-se em árbitro e busca, de novo, castrar a história, infligindo-lhe os seus desígnios. O pacto social significa, neste momento, o mesmo que a instauração do golpe dentro do golpe, em 1964, e a imposição, posteriormente, da junta militar e, em seguida, da saída conciliadora através do

colégio eleitoral. Presume-se que o povo é burro e que a condição preliminar do conclave nacional, visualizado no Congresso Constituinte, seja a “pacificação dos espíritos”. Zerar os conflitos, afastar os riscos da luta de classes, para, enfim, chegar-se a uma constituição liberal, estéril e pasteurizada. [...]

No artigo intitulado “O Processo Constituinte” (2014, p. 308), Florestan Fernandes retrata a realidade do processo e nos permite claramente identificar qual a correlação de forças e como o texto constitucional e o Estado por ele emoldurado de fato se destinam à manutenção da ordem capitalista e que não seria a Constituição de 88 suficiente a garantia do Estado Social almejado pelas massas.

A tradição brasileira conduzia o processo constituinte na direção de tornar-se monopólio das elites intelectuais e políticas das classes dominantes. [...] duas consequências principais seriam, então, irremediáveis: 1º) a maioria parlamentar, representativa de uma minoria econômica e social hegemônica na sociedade civil, ditaria a forma e o conteúdo da Constituição; 2º) a elaboração da Constituição assumiria um caráter inevitavelmente “técnico” e “jurídico”, com os riscos já conhecidos e consagrados de dissociar o processo constituinte da maioria real, a massa dos cidadãos e seus problemas humanos e dilemas sociais concretos, resultantes do desenvolvimento desigual, da satelitização do Brasil pelas nações capitalistas avançadas e da internacionalização do modo de produção capitalista nos moldes vigentes, da extrema concentração social, racial e regional da riqueza e da cultura, bem como dos imensos bolsões de atraso educacional e de miséria, existentes tanto no campo, quanto em todos os tipos de cidades. [...]

Florestan denuncia que o processo constituinte foi bombardeado por setores da direita, inclusive de extrema direita, membros PMDB, do PFL, do PDS, do PTB, etc., representantes das elites econômicas, culturais e políticas que empregaram esforços para evitar a mudança social. Tal realidade permitiu desde logo

identificar que ante a composição conservada da ANC não seria possível o avanço almejado a partir do embate no parlamento.

Florestan continua afirmando que o processo fora deturpado, que ideia de uma revolução dentro da ordem que se apresentava possível, eis que proveniente de um processo histórico que representava o clamor das massas que já não aguentavam as condições degradantes de existência, seria frustrado, tendo todas as promessas de avanço social sacrificadas em proveito dos interesses privados e da necessidade da preservação do status quo.

Destarte para reforçar que o que foi descrito por Florestan Fernandes o discurso do deputado Luís Roberto Ponte do PMDB retrata o que os porta-vozes do capital levaram à constituinte:

[...] Parece-nos que a nova Constituição deva inclinar-se para uma redução das dimensões do Estado, para que a sociedade possa crescer e afirmar-se com mais liberdade, pondo o Estado a serviço da Nação e não o contrário, como presentemente sucede. Precisamos de uma carta constitucional que consagra a livre iniciativa com sinceridade e fé nas suas virtualidades, e não através de normas carregadas de reservas, que consagram a liberdade econômica como regra geral, mas a estrangulam de todos os modos através de ressalvas e regras de exceção[...] usado no corpo do artigo.

O discurso deixa claro o ideal liberal, a defesa da liberdade decorrente da redução do Estado absolutamente contraditório à ideia de Estado de bem-estar social que vinha na promessa da constituinte.

No entanto, alguns defendem melhorias para a classe trabalhadora, por exemplo, deputado Júlio Costamilan do PMDB-RS, que no discurso que segue fez a defesa da aposentadoria integral e outras garantias sociais propostas na condição de sistematização e via-se ameaçada de supressão do texto final da Constituição do:

[...] Por isso mesmo é que, a esta altura dos debates e das questões suscitadas por grupos formados com diversos objetivos- com anúncio, inclusive, de alterações sensíveis

nas conquistas até agora assinaladas, no capítulo referente à ordem social - desejamos deixar expressa a nossa inconformidade com as iniciativas que pretendam, inclusive, suprimir do texto constitucional em elaboração questões como a estabilidade, segurança no emprego e jornada de trabalho, dentre outras. Da mesma forma, posicionamo-nos contra as propostas que visem impedir que os trabalhadores passem a ter direito ao valor integral do salário de contribuição, quando da respectiva aposentadoria, após trinta anos de trabalho, para o homem, e 25 para a mulher. [...]

O deputado Ivo Lech (PMDB - RS) também denuncia que indiferentes aos males que afligem o povo brasileiro frustra a esperança de mudanças, a expectativa de que seria possível a constituição de um Estado solidário.

Também digno de nota é o discurso do deputado Eduardo Bonfim do PC do B, o qual retrata a pressão popular por melhores condições de vida, em nítido tom de ameaça dá aos representantes do capital a alternativa de pelo texto constitucional promover reformas e manter a paz social.

[...] Se as conquistas elementares do povo brasileiro, obtidas durante o processo da Comissão de Sistematização, forem liquidadas, trucidadas pelas forças da direita e da reação, uma grande pergunta já começa a ser feita do Oiapoque ao Chui: Que alternativa restará para o povo brasileiro para encontrar melhores condições de vida? Que alternativa encontrará o povo brasileiro para uma real e efetiva sociedade democrática? [...] O rumo a ser dado por esta Constituinte, surgindo uma Constituição à marra do desenvolvimento e dos interesses da maioria dos trabalhadores brasileiros, dará ao povo brasileiro todo o direito, inalienável, de buscar, através de outras formas políticas, a conquista dos seus direitos, tão duramente negados ao longo dos tempos deste País. [...]

O deputado alerta que o pavio do povo está curto, ou a constituinte promove as melhorias anunciadas ou o povo certamente a buscará por outros meios. Segue conclamando os

deputados a manutenção do pacto político entre as classes, certo de que não haveria consenso, afirma que haveria de ter concessões arrancadas das classes dominantes pela classe trabalhadora que poderiam levar ao desenvolvimento democrático da sociedade brasileira.

Igualmente importante o destaque das palavras do deputado Eduardo Jorge do PT, que em 31/08/1988, quando ressalta o embate entre a ideia de previdência pública e previdência privada:

O SR. EDUARDO JORGE (PT - SP. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sr" e Srs. Constituintes, desde a Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, uma grande polêmica se estabeleceu em relação à previdência privada. Existia uma tese de que a previdência, no Brasil. Os setores ligados à previdência privada com fim lucrativo e sem fim lucrativo, desenvolveram uma grande batalha na Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, depois na Comissão da Ordem Social, para que a tese de que houvesse apenas a previdência pública não fosse vitoriosa.

Nós, que defendíamos esta tese, terminamos por concordar com que a previdência privada continuasse a ter o direito de existir e, não só isso, que tivesse uma garantia constitucional de sua existência.

Era esta a reivindicação básica dos setores da previdência privada. Depois, os setores da previdência privada sem fim lucrativo batalharam para continuar recebendo uma série de benefícios e incentivos.

Também concordamos. Agora, na reta final, o setor de previdência privada com fins lucrativos também quer, além da garantia constitucional da sua existência, ter os mesmos direitos da previdência privada sem fins lucrativos.

O deputado registra, igualmente, que foi travado o embate sobre a existência apenas de previdência pública “para ser igualitária e mais justa, deveria ficar a cargo do Estado”, que foram vencidos sua defensora, mas que tal concessão à capital

privado não foi suficiente, além da autorização para explorar a atividade ainda almejavam que a coletividade a sustentasse por meio de isenção fiscal ou incentivos.

O discurso demonstra a crítica do deputado ao financiamento público e mecanismos de incentivo à previdência privada excludente que, nas palavras do deputado, "só beneficia a quem tem dinheiro" em detrimento do incentivo à previdência pública.

O Senador Paulo Paim, à época deputado constituinte, fez a defesa da garantia de aposentadoria por tempo proporcional, sem limite de idade, direito que foi assegurado, mas como já era ameaçado, não tardou a ser suprimido do texto constitucional.

O SR. PAULO PAIM (PT - RS. Sem revisão do orador.) - Sr Presidente, Srs, Constituintes, somente para registrar que nós, do Partido dos Trabalhadores, não aceitaremos, em hipótese alguma, as negociações que estão querendo fazer na Casa, retirando o direito à aposentadoria por tempo proporcional, nem a segunda hipótese, onde querem limitar por idade para que os trabalhadores possam desfrutar de um direito que têm há quase sete décadas. [...]

O discurso de Paulo Paim nos permite identificar a intenção de impor tempo mínimo de exploração à classe trabalhadora, não permitir a antecipação da aposentadoria, mesmo que proporcional, é tarefa antiga dos representantes do capital, a qual teve sucesso, como veremos, na contrarreforma da previdência, seja pela imposição de idade mínima, ou seja, por penalizar o aposentado com a redução dos proventos diretamente proporcional ao tempo que reduzir de sua exploração.

Os embates ora apresentados mostram claramente o que estava em disputa, bem como que os direitos sociais foram assegurados graças à pressão popular, demonstram ainda que já estavam na mira do capital para serem retirados do texto fosse na constituinte ou como contrarreformas.

Vimos nitidamente a ideia de retardar a aposentadoria e negar valor igual ao recebido em atividade esteve em pauta e teve

de ser repelida pelos constituintes comprometidos com a classe trabalhadora.

Na constituinte houve choque entre aqueles que vislumbravam garantir vida digna aos trabalhadores com outros que visavam a manutenção da condição de exploração e tendente a forçar a constituição de previdência complementar privada, para garantia do padrão de vida da época em que o trabalhador esteve em atividade.

Deste contexto, mesmo sem consenso sobre políticas de efetivo combate à desigualdade social o processo constituinte alcança a formulação de texto constitucional com comando claro para elevar ao patamar de direito fundamental a previdência social estabelecendo que deve atender, na forma da lei a cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada, tudo almejando cumprir a finalidade de garantia da proteção social e assegurar o às necessidades básicas do indivíduo e condições dignas de existência.

O texto da Constituição promulgado é expressão das contradições entre o capital e o trabalho, representa a tentativa de conciliação, mas de fato preserva e fundamenta mecanismos de manutenção do sistema de exploração.

Ademais, as sucessivas reformas demonstram a brecha deixada de propósito para revisões no texto quando possível pela alteração da correlação de força e para atender às metas já traçadas pelo neoliberalismo que em 1988 já ditava regras mundo afora.

Por exemplo, a constituição da previdência pautada na solidariedade, na constituição do fundo para custeio da previdência social, que impõe ao segurado a entrega de parte da renda para manutenção da condição de credor da prestação previdenciária, mas também obriga o empregador a contribuir para a constituição do fundo previdenciário o que jamais foi bem aceito pelo capital. A imposição do custeio desagrada o capital que computa o dispêndio das contribuições sociais como custo da folha de pagamento e não como contrapartida e meio de redução da mais valia que indiretamente garante a retribuição por meio de prestação previdenciária

Outra "tendência" que deixou marcas na constituição, como meta para futuras investidas (barrada pela luta popular em

2019) é a capitalização da previdência e a instituição de previdência totalmente privada, a transmutação do direito em privilégio e produto altamente rentável capaz de injetar recursos vultosos para especulação financeira às custas do labor da classe trabalhadora e da necessidade de constituição de renda capaz de garantir existência digna na incapacidade ou velhice.

Toda contrariedade do capital com a garantia de serviços e prestações públicas custeadas pela coletividade e em alguma medida por parte do lucro do capital importa em teses e artifícios que se expressam no poder e resultam nas contrarreformas da previdência gerando retrocesso social em proveito do capital explorador.

No tópico desenvolvido a seguir buscamos identificar o papel da ideologia neoliberal que norteia a nova fase de organização do capital que orientando as contrarreformas como e saída de mais uma crise do capitalismo, condição de sua perpetuação a partir da apropriação do fundo público, dos serviços e prestação públicas para exploração da classe trabalhadora, tudo para manter o domínio e o lucro das classes dominantes.

3. O neoliberalismo - expressão da vontade do capital na contrarreforma da previdência

Apesar da adoção do desenho de estado social e da assunção do compromisso de garantia de condições dignas de existência da população, no Brasil jamais houve a concretização do que em alguma medida viu-se nos países centrais do capitalismo, uma promessa de bem-estar social que jamais se efetivou e desde a promulgação é atacado pelas mesmas forças que na Constituinte tencionaram para limitar as garantias que se desenhavam como vitórias da classe trabalhadora.

De fato, atualmente a miséria impera e os velhos são obrigados a trabalhar até a morte, mas algum padrão de existência digna é garantido a uma parcela significativa da população.

O papel do Brasil sempre foi à entrega de matéria prima e fornecimento de mão de obra barata ao capital internacional, a burguesia local jamais assumiu ou se propôs a assumir posição de disputa para alteração de tal condição, manteve-se subalterna

cumprindo o que os interesses do capital internacional a impõe como controladora local da força de trabalho.

Tal condição não seria revertida em três décadas mesmo que se empregassem esforços para efetivação das políticas públicas programaticamente estabelecidas na constituição. Algum avanço houve, o SUS, por exemplo, sistema de saúde que atende a população, a assistência social que entrega salário mínimo e a previdência social dividida em regime próprio e regime geral que entrega benefícios.

No entanto, desde 1988 ao contrário de desenvolver medidas necessárias à efetivação dos direitos sociais a contraofensiva do capital impôs reformas no sistema normativo brasileiro que restringem condições de entrega de prestações que alcancem minimamente a necessidade da população.

Filiados aos interesses capitalistas, governos e parlamentos sucessivamente expressam seu anseio pela manutenção e restabelecimento de padrão de lucro em reformas que demonstram absoluto descompromisso com o bem-estar social e diminuição da desigualdade social e o interesse de transformar as prestações em privilégios que reverterão em lucros ao sistema financeiro que almeja dominar o sistema de previdência.

Como diz Denise Lilian Lima Martins (Martins, 2018, p.82) citando Marcus Correia e Êrika Correia (2012.p.46) as disposições constitucionais da Carta de 1988 evidenciam a tentativa de se instituir um modelo de Estado interventor e promotor de bem-estar social, sendo que para manter uma estrutura que se propõem a garantir direitos sociais, imprescindível se faz assumir, na contrapartida, uma natureza essencialmente fiscal enquanto sustentáculo do sistema. É por meio da sistemática da tributação que se viabiliza a promoção das melhorias sociais no contexto do Estado de bem-estar.

Ora a intervenção do Estado e a tributação (além da organização da classe trabalhadora⁵), dois dos maiores inimigos do neoliberalismo, que se pauta justamente pelo afastamento do Estado e redução da tributação, firmado como ideologia que se

⁵ Vide reforma trabalhista, Lei 13467/2017, que além de aniquilar direitos trabalhistas tratou de acatar os sindicatos e fragilizar ainda mais a liberdade sindical.

expande pelo mundo como alternativa ao Keynesianismo, o neoliberalismo representa a atuação sistemática do capital contra o estado social, intervêm, se apropria de sua estrutura e força o repasse dos serviços públicos à iniciativa privada.

Tanto o estado de bem-estar social quanto o neoliberalismo têm os mesmos propósitos, salvar o capitalismo em momento de crise e conter o acirramento das lutas da classe trabalhadora pelo temor da perda do poder. No entanto, por meios distintos, enquanto o Keynesianismo visava pleno emprego e entrega de concessões como direitos sociais empregando recursos públicos, o neoliberalismo tem no desemprego e na retirada de direitos elementos estratégicos para a recuperação do capital, agora reestruturado como capitalismo financeiro.

Neste sentido a lição de Flávio Roberto Batista nos permite identificar que a redução dos gastos públicos é elemento fundamental para satisfação dos interesses do capital, porquanto sem financiar serviços e prestações o Estado pode reduzir a tributação:

O capitalismo financeiro não é capaz de manter as políticas de emprego e distribuição de renda, o que reflete diretamente no consumo. Aumentam drasticamente os níveis de desemprego e os investimentos produtivos. A produção industrial passa a prescindir do tamanho do mercado consumidor, substituindo o consumo de massa pelo consumo massivo de uma pequena parcela da população, através da geração de necessidades fictícias por meio da publicidade e da estética. (BATISTA, 2016, p. 173)

Pautados no combate a todas as formas de solidariedade social na privatização de empresas, liberdade plena ao mercado, não interferência na gestão da economia, precarização dos direitos trabalhistas, ataque aos sindicatos e todas formas de organização social destinadas a mobilização das massas para cobrar do Estado o que lhes é devido, repressão e emprego da força do Estado contra a resistência e criminalização dos movimentos sociais, o neoliberalismo assume a hegemonia e convence parte da classe trabalhadora a pactuar com seus exploradores e eleger parla-

mentares e governantes que levam a efeito as políticas que agravam a miséria e exploração dos trabalhadores.

Amparado na ideia merecimento atua no ideário da população vendendo a falácia de que o esforço individual é capaz de promover o desenvolvimento de cada um, e isto levaria o mundo ao desenvolvimento necessário para promover o bem-estar de todos que mereçam. Segundo a ideologia neoliberal, aqueles que se interessem no sistema conscientemente, por mérito, adquirem os privilégios e a miséria e exclusão social nada mais são do que culpa do indolente que tudo espera do Estado.

Tal ideologia levada a efeito como política de Estado, onde sequer o mínimo fora alcançado mostra-se catastrófica, possibilita a apropriação do Estado por reformas como a reforma da previdência, EC 103/19, para promoção de meios de acumulação.

A contrarreforma da previdência cumpre tripla finalidade, desonera o Estado permitindo a redução da carga tributária, abre espaço para a entrega da prestação da previdência ao capital financeiro, e por dificultar o acesso aos benefícios e reduzir o valor das prestações mantém a classe trabalhadora subjugada à superexploração.

Como dito anteriormente, a reforma da previdência é resultado da nova forma de estruturação do capital pautada na acumulação de capitais iniciada nas décadas de 60 e 70, a partir da necessidade da conversão de direitos em alternativas de ganho.

Wendy Brown, na obra nas ruínas do neoliberalismo - a ascensão da política antidemocrática no ocidente é destacada a vinculação e adequação das ideias neoliberais com a moralidade tradicional a partir da caracterização de assalto à liberdade e à mortalidade toda política social que desafia a reprodução social das hierárquicas de gênero.

O neoliberalismo é um projeto político-moral que visa proteger as hierarquias tradicionais negando a própria ideia do social e restringindo radicalmente o alcance do poder político democrático nos Estado-nação. Combate ao trabalho organizado, na privatização de bens e serviços públicos, na redução da tributação progressiva, e no encolhimento do estado social, diga-se também são normalmente associadas ao autoritarismo. Melhor

definição trazida é “um ataque oportunista dos capitalistas e seus lacaios políticos aos Estados de bem-estar keynesianos, as sociais democracias e ao socialismo. (BROWN, 2019, p. 23)

O neoliberalismo visa dismantelar as barreiras à livre circulação de capitais e conseqüentemente à apropriação de capital. Os “investidores” apropriam-se de governos que servem ao mercado, o governo é do mercado do mesmo modo que o legislativo serve exclusivamente para regulamentar as concessões e desregulamentar relações de modo a propiciar a apropriação de capital, o repasse do fundo público ao capital e a permissão da superexploração dos povos.

Pois bem, no Brasil cumpria ao legislativo dar seguimento com as reformas, neste contexto de expressão do neoliberalismo sobre o Estado a reforma da previdência, EC 103/2019, foi apresentada pela Proposta de Emenda à Constituição - PEC 6/2019⁶ que na sua essência reflete a sanha reformadora, cumprindo o rumo de ajuste fiscal e desvirtuação do que antes fora pensado como direito social e agora deve ser aniquilado em proveito da reserva do fundo público para entrega ao capital especulativo, para pagamento da dívida pública.

Da EC 103/19, resultam normas que precarizaram as prestações e afastaram o segurado do direito, forçando-o a buscar no sistema financeiro a complementação de renda.

Vimos como justificativa para a rapina, no texto da proposta da Emenda Constitucional que resultou no texto da contrarreforma da previdência, que as políticas públicas existentes não atenderam os princípios constitucionais de igualdade e distribuição de renda, como se fosse verdade tal intenção, porquanto o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, como se tal realidade não fosse fruto do sistema que mantém a acumulação da riqueza nas mãos de pouco e fosse culpa dos mínimos direitos conquistados pela classe trabalhadora até então.

⁶ Proposta de Emenda à Constituição Transformada na Emenda Constitucional 103/2019.

[...] A Previdência já consome mais da metade do orçamento da União, sobrando pouco espaço para a educação, a saúde, a infraestrutura e provocando uma expansão insustentável de nossa dívida e seus juros. 10. O ajuste, ora proposto, busca maior equidade, convergência entre os diferentes regimes previdenciários, maior separação entre previdência e assistência e a sustentabilidade da nova previdência, contribuindo para a redução do elevado comprometimento dos recursos públicos com despesas obrigatórias, o que acaba por prejudicar investimentos em saúde, educação, segurança e infraestrutura. 11. As alterações se enquadram na indispensável busca por um ritmo sustentável de crescimento das despesas com previdência em meio a um contexto de rápido e intenso 44 envelhecimento populacional, constituindo-se, assim, elemento fundamental para o equilíbrio das contas públicas e atenuação da trajetória de crescimento explosivo da dívida pública. De modo geral, portanto, propõe-se a construção de um novo sistema de seguridade social sustentável e mais justo, com impactos positivos sobre o crescimento econômico sustentado e o desenvolvimento do País. [...]

O texto, maliciosamente, afirma as contradições impostas pelo sistema, a miséria, a desigualdade social e PIB negativo, o desemprego, todas as marcas da crise social e da incapacidade do capitalismo de promover reais condições de efetivação do que se propunha o texto original. Mas, arditamente, o deformador constituinte subverte a realidade e afirma que a culpa dos males gerados pela lógica da apropriação de riquezas é justamente dos mecanismos erigidos para amenizar as agruras geradas pelo sistema.

Não há dúvida, as reformas são expressão clara e impiedosa do avanço do neoliberalismo, foram impostas pelo governo autoritário amparado no congresso servil ao capitalismo internacional. Ela impõe rebaixamento de direitos juntamente como orientado nas cartilhas neoliberais.

Neste sentido, Sara Granemann desmascara o engodo destinado a fazer crer que a reforma visa o bem da população,

quando de fato se destina a solapar as conquistas históricas da classe trabalhadora:

Nos dias presentes, é comum aos grandes burgueses e aos seus governos entoarem, à maneira de cântico devocional, os direitos sociais como entraves ao crescimento econômico. Revestem a relação puramente social entre crescimento econômico e direitos sociais da mesma força natural, do mesmo inescapável destino de as “pereiras a produzirem peras”. Na mesma cansativa toada, as grandes mídias, igualmente propriedades de grandes capitais, repercutem e, não raro, acrescentam: os direitos prejudicam o crescimento econômico e são responsáveis pelo aumento do desemprego. A mistificação expressa na binária fórmula causa-consequência é esgrimida pela burguesia, à farta e ao modo de chantagem, contra a organização da classe trabalhadora com o fito de eliminar-lhe a capacidade de reação. Paralisia alcançada com êxito quando a própria classe trabalhadora supõe que o desemprego e todos os demais padecimentos dele decorrentes são de sua estrita responsabilidade. (GRANEMANN, 2020, p. 52)

Foram exitosos os representantes do capital mancomunados no congresso aprovaram a reforma da previdência, impuseram a redução da proteção social, alteram as formas de custeio e permitem o emprego do fundo público no pagamento da dívida pública, rebaixaram as prestações, algumas à quase metade, como a pensão por morte, e conduzem a classe trabalhadora à condição de vida indigna.

A previdência social no marco da reestruturação do capital é vista como alternativa para capitalizar o sistema financeiro. Seguindo à risca as diretrizes do Banco Mundial, FMI e ditames de Grupos Capitalistas sedentos pelos recursos do fundo público e por espoliar a classe trabalhadora, os representantes do capital investidos do poder passaram ao cumprimento da meta: destruir a previdência pública para propiciar a instituição do novo mercado, a previdência privada.

Pela atuação institucional, o capital, desde 70 como imposição da ditadura militar e nos dias atuais pelos governos e

parlamento submissos, força a estruturação de permissivos legais para transferência do fundo público para o capital financeiro que lucra com recursos provenientes dos salários da classe média e dos servidores públicos, que privados de aposentadoria integral, no mesmo valor dos rendimentos recebidos quando em atividade, são forçados, quando podem, a contratar planos de previdência complementar.

Há também a aposta certa na exploração da miséria, no ganho decorrente do resultado da aniquilação das prestações entregues à camada mais explorada da população por meio de empréstimos, ou seja, anulada a condição de existência com o salário de benefício, resta ao segurado o endividamento com empréstimos consignados.

Com a regulação dos empréstimos consignados, o Estado permite ao capital financeiro apropriar-se de parte da prestação previdenciária. O Estado cria mecanismos com nítida finalidade de promover o lucro do capital rentista. Instituiu verdadeiro sistema inconstitucional contrário aos princípios insculpidos no texto de 88.

Temos então um modelo de espoliação financeira, amparada na exploração do trabalhador e afastamento do Estado de seu dever de promover condições dignas de existência através das prestações previdenciárias.

Para que não reste dúvida do prejuízo, do retrocesso social que levará a classe trabalhadora a condições de vida ainda mais indignas é necessário destacar as alterações, o tamanho do corte realizado nas garantias que resultam no aniquilamento do direito previdenciário, conforme passa-se a expor no tópico que segue:

Desde sua promulgação, a Constituição de 1988 tem passado por sucessivas reformas e o Direito previdenciário é alvo constante de “ajustes” impostos pelo capital por meio de emendas constitucionais. Forçadas pelo avanço do neoliberalismo e sua cartilha de ajuste estrutural, ancorada na ideologia do individualismo e falácia do empreendedorismo, propagandeiam a necessidade de privatização das garantias sociais e sua substituição por sistemas privados de complementação de renda e previdência privada.

Independentemente da existência de condições de efetivação de condições individuais de subsistência na velhice ou incapa-

cidade, com o apoio da maioria no Congresso Nacional, servil aos interesses do capital, aprovou a reforma da previdência, EC 103/19 impondo severa redução no valor das prestações, entre outras máculas às garantias como a dificuldade de acesso aos benefícios pelo aumento da idade mínima.

As mudanças introduzidas pela contrarreforma aprovada em outubro de 2019 para os filiados após a promulgação da EC 06/2019 consistem em:

- Fim da aposentadoria por tempo de contribuição;
- Aumento da idade mínima aposentadoria para 62 anos, se mulheres e 65 anos, quando homens acrescidos em ambos os casos de 15 anos de contribuição e 20 anos de contribuição, respectivamente;
- Redução do valor dos benefícios pela alteração da regra que possibilita excluir da base de cálculo 20% das menores contribuições do período de cálculo do salário de benefício (definido no art. 26 da EC 103/19). Pelo teor da EC 103/2019 a média calculada será de 100% dos salários de contribuição desde julho de 1994;
- O valor a ser recebido será de 60% do salário de benefício (que passará a ser a média de todas as contribuições realizadas desde 07/1994), com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição (para homens) ou que exceder o tempo de 15 anos (para mulheres). Assim, para receber 100% do salário de benefício as mulheres precisam contribuir por 35 anos e os homens por 40 anos.

Especificamente, quanto ao salário de benefício dos benefícios por incapacidade, que era calculada na forma do art. 29 da Lei 8.213/91, com a reforma da previdência, EC 103/19, a sistemática de cálculo das prestações previdenciárias foi drasticamente alterada para reduzir o valor da renda mensal a ser entregue ao segurado.

A alteração foi impiedosa, rebaixou as prestações que antes eram calculadas a partir da média aritmética dos 80% maiores salários de contribuições passando a empregar 100%, impôs rebaixamento do valor do salário de benefício ao deixar de desconsiderar os 20% menores salários de contribuição.

Igualmente, o salário de contribuição que antes era entregue no percentual de 100% da média para as aposentadorias por invalidez e auxílio-doença, passou a ser adimplido no percentual de 60% mais 2% para cada ano de contribuição que ultrapasse 20 anos.

Destarte, os mecanismos de redução do salário de benefício imporão à maioria dos aposentados prestações equivalentes ao mínimo possível, ou seja, o salário mínimo ainda garantido pelo art. 7º da Constituição Federal, o qual comprovadamente não é suficiente para promover a vida digna do cidadão.

Destarte, é impossível não reconhecer que as alterações impostas pela reforma da previdência estabelecem retrocesso social e afastam o Estado do cumprimento da obrigação de garantia de existência digna ao cidadão aposentado, rebaixando o direito previdenciário instituído antes da vigência da EC 103/19.

Aqui compre ser destacado que a EC 103/19 aniquila a possibilidade de cumprimento dos princípios constitucionais erigidos com vistas à redução da desigualdade social, a garantia de bem-estar social e, sobretudo, a dignidade da pessoa humana.

A reforma da previdência é inegavelmente uma vitória do capital que desejava fragilizar as garantias fixadas na Constituição Federal de 1988, bem como é expressão clara da fragilidade dos direitos postos no momento de ascensão das lutas. Agora, uma vez alterada a correlação de forças, o congresso, fiel redator dos ditames do capital, aniquila os direitos assegurados no momento de ascensão das lutas e organização da classe trabalhadora. A vitória da ideologia neoliberal propiciou que a classe trabalhadora escolhesse um parlamento servil aos interesses do capital financeiro que prontamente legislou acatando o comando deformador.

Tal conjuntura possibilitou que fosse ferido de morte o projeto que se colocava como compromisso de promoção da redução da desigualdade social, estabelecendo regras que promovem a superexploração e mantêm a classe trabalhadora na miséria.

Conclusão

O estudo dos apontamentos e discussões que resultaram no texto promulgação da Constituição Federal de 1988 possibilitou verificar que a instituição do Estado Social expresso nas normas que impõem a garantia de condições dignas de existência à classe trabalhadora resultou da pressão popular e do momento histórico de ascensão das lutas. A classe trabalhadora arrancou concessões das classes dominantes. Mesmo contrariando a vontade do capital e seus representantes na constituinte, a Constituição Federal de 88 se propunha a garantir vida digna à classe trabalhadora na velhice ou incapacidade.

Mas os documentos que registram os embates travados na Assembleia Nacional Constituinte comprovam a resistência do capital em estabelecer as garantias que eram exigidas pela massa, as tentativas de limitar direitos e constituir um estado que entregasse apenas o básico e se destinasse ao incentivo e entrega dos serviços e prestações públicas à exploração da iniciativa privada.

Mas prevaleceu o acordo, a conciliação entre o inconciliável que resultou em um texto que ao mesmo tempo que oferece garantias manteve vivas as condições de exploração e, sobretudo a abertura às contrarreformas, que já eram aplicadas pelos governos neoliberais mundo afora. Cederam os trabalhadores pensando em melhorias futuras e também cederam capitalistas, estes pela necessidade de acalmar as massas e conter o risco da tomada do poder, mas não abriram mão da estratégia de retomada do espaço para impor os ideais neoliberais.

A pesquisa permitiu afirmar que a Constituição de 88 nasce de circunstâncias específicas vivenciadas no Brasil que permitiram a instituição de compromissos com o estado de bem-estar social, que jamais se efetivou, mas que se oferecia, quando já se enraizado nos países dominantes e imposta aos países dominados o neoliberalismo, a nova forma de organização capitalista destinada à subversão do estado keynesiano da intervenção estatal destinada a garantir a dignidade da pessoa humana por meio de serviços e prestações públicas.

Mas como visto, o capital não tardou a impor o retrocesso, e desenhar pelas contrarreformas um novo modelo de Estado,

agora não destinado à garantia de condições de existência à classe trabalhadora, mas um instrumento de lucro, um mero regulador das atividades econômicas, que antes eram serviços ou prestações e passariam a ser produtos entregues a grupos econômicos que os exploram albergados pelo Estado e financiados pelo fundo público.

Viu-se que Brasil o êxito do capital no controle do Estado levou para o ordenamento, inclusive à Constituição, a expressão de sua política de ajuste fiscal capital e forçou as contrarreformas para aniquilar qualquer condição de concretização dito Estado Democrático de Direito e efetivação dos direitos garantidos em 88.

A contrarreforma da previdência, a Emenda Constitucional 103/2019, representa o êxito daqueles que visavam a redução de direitos sociais, que viam na previdência uma verdadeira fonte inesgotável de recursos. Apesar de não atingir o objetivo maior que era a capitalização e entrega da gestão dos fundos de previdência ao capital financeiro, a contrarreforma da previdência importou em maior dificuldade de acesso às prestações e redução drástica do valor destas.

A redução dos direitos previdenciários estabelece a necessidade da complementação da renda ao segurado, acesso ao sistema de previdência privada oferecida à venda para quem tiver condições de adquirir, ainda, para aqueles mais pauperizados que não tiverem condições de constituir fundo complementar, o sistema oferece os empréstimos consignados (espoliação financeira). Portanto, de um modo ou de outro a imposição de redução das prestações é lucrativa ao capital financeiro.

Seguindo a regra de quanto maior a riqueza de uns maior a pobreza de outros, enquanto os capitalistas somam lucro, a classe trabalhadora passa fome. Sugar o fundo público e a renda da classe trabalhadora é a nova ordem. O ideal liberal expresso na ideologia neoliberal individualista fomenta bases de desenvolvimento de políticas indiferentes ao sofrimento do outro e de aceitação da exclusão.

A alteração da correlação de forças, o êxito da ideologia que leva o explorado a votar em quem lucra com sua exploração possibilitou a eleição de parlamentares e governantes comprometidos com os ditames do capital internacional que impôs a contrarreforma da previdência.

Para o capital a miséria é lucrativa, a insuficiência das prestações previdenciárias movimenta o mercado de capitais e, se um dia a industrialização e desenvolvimento de mercado consumidor no Brasil foi almejada, hoje o fundo público e o salário da classe trabalhadora são as alternativas mais rentáveis e interessantes ao capital.

A contrarreforma da previdência estabelece a realidade na qual a classe trabalhadora em atividade não tem asseguradas condições mínimas de existência e quando inútil à exploração não terá constituído média capaz de refletir em benefício que satisfaça o mínimo indispensável e será exposto à espoliação financeira, comprometendo parte mísera prestação previdenciária com o pagamento de empréstimos consignados.

De tudo importa concluir que ao capital não interessa a garantia de condições de existência digna à classe trabalhadora, ao menos da maioria da classe trabalhadora, eis que quando limita as prestações a um valor que não atende as necessidades básicas, claramente declara sua indiferença com as condições de miséria, com a fome e a morte do excluído.

O avanço do neoliberalismo no direito previdenciário brasileiro, constituiu um Estado que não garante o mínimo e institui a barbárie, que aceita a coexistência de poucos privilegiados e o flagelo de milhões de explorados sem acesso à prestação previdenciária.

A situação atual demonstra que ou a massa trabalhadora toma a direção dos rumos de seu futuro ou está fadada à miséria extrema e sobrevivência indigna. O presente estudo permitiu identificar que a pressão popular e a organização da classe trabalhadora foi capaz de obrigar os constituintes liberais à instituição do texto de 88, mas, também demonstrou que as concessões não são permanentes, que o capital está sempre pronto para recuperar o espaço perdido.

A experiência acumulada em quase 35 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 permite concluir que tanto retomar as conquistas é possível quanto a decisão por resolver definitivamente o problema é necessária, ou seja, que abolir o capitalismo e construir de novo sistema sem divisão de classes e abolição da exploração é possível e necessário, porquanto a existência digna não pode ser um privilégio de poucos,

que saúde, moradia, segurança, educação e previdência sejam entregues a todos como compromisso de todos independente de condições econômicas ou qualquer outro fator de exclusão empregado pela capital para selecionar quem, atualmente, tem acesso aos bens que assegurem o pleno respeito à dignidade da pessoa humana.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Emenda constitucional nº 103**, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/31727296>>. Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição PEC 287/2016**. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília, DF, 5 dez. 2016b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 23 dez. 2022.

BATISTA, Flávio Roberto. Apontamentos críticos para uma história do direito previdenciário no ocidente capitalista. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 111, p. 143-176, 2016.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo. Editora Politéia, 2019.

ESTEVES, JULIANA TEIXEIRA; GOMES, JOSÉ MENEZES. A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada. **REVISTA DIREITO E PRÁXIS**, v. 11, p. 2572-2608, 2020.

FERNANDES, Florestan. **Florestan Fernandes na Constituinte: leituras para a reforma política.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo: 150 e 305 p. (Cadernos Perseu. Série Memória & História; n. 2), 2014.

GRANEMANN, S. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”. In: SALVADOR, E; BEHRING, E; BOSCHETTI, I.; GRANEMANN, S. (org.). **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, p. 243-260, 2012.

GRANEMANN, Sara. **Quando o capital vai às compras: direitos sociais, privatizações e a acumulação capitalista.** LINHAS (FLORIANÓPOLIS. ONLINE), v. 21, p. 260-284, 2020.

GRANEMANN, Sara. **Teoria social, formação social e serviço social: pesquisas marxistas em debate.** 1. ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ (EdUFRJ), 2020. v. 06. 286p.

GRANEMANN, Sara. ?Previdência privada?: Produto e Instrumento da Acumulação de Capitais. In: BAIMA, Ana Maria Cartaxo; CABRAL, Maria do Socorro Reis. (Org.). **SEGURIDADE SOCIAL, PREVIDÊNCIA E SERVIÇO SOCIAL: Desafios do Tempo Presente.** 1ªed. São Paulo: Cortez, v., p. 83-104, 2021.

HARVEY, David. **O neoliberalismo – história e implicações.** São Paulo: Loyola, 2008.

MELLO, Lawrence Estivalet ; SILVA, J. L. A. (Org.). **Direitos Sociais dos Servidores Públicos - Estudos em homenagem aos 10 anos do CNASP.** 1. ed. Curitiba: Kaygangue, v. 1. 215p, 2016.

MELLO, Lawrence Estivalet; SILVA, João Luiz Arzeno; ZANIN, Fernanda (Org.). **Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências.** 1. ed. Curitiba: Kaygangue, 2017. v. 1. 340 p.

MARTINS, Deise Lilian Lima. DELIMITAÇÃO E DESDOBRAMENTO DA OPÇÃO CONSTITUCIONAL PARA A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL. In: Flávio Roberto Batista; Julia Lenzi Silva; Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos (CNASP). (Org.). **A previdência social dos servidores públicos: direito, política e orçamento.** 1ed. Curitiba/PR: Kaygangue, v. 1, p. 79-98, 2018.

PACHUKANIS, Evgeni. **A teoria geral do direito e o marxismo e ensaios escolhidos** (1921-1929). Tradução: Lucas Simone. Coordenação: Marcus Orione. Revisão técnica: Alberto Muñoz, Flávio Roberto Batista, Jorge Souto Maior, Márcio Bilharinho Naves, Marcus Orione, Pablo Biondi. São Paulo: Editora Sundermann, 2017.

Neoliberalismo, Privatizaciones y Seguridad Social: los casos de Brasil y Chile

Marcial Saavedra Castro

1. Introducción

Este artículo trata de la emergencia del modelo neoliberal y los efectos en la seguridad social en Chile y Brasil, analiza las reformas llevadas a cabo en ambos países teniendo en cuenta sus puntos convergentes y divergentes.

El objetivo es detectar los impactos que la reforma del sistema de pensiones ejerce en la población beneficiaria, así como el grado de vulnerabilidad que el nuevo modelo ejerce sobre la población pasible de beneficios. Sumado a eso, se llama la atención para la privatización y mercantilización de los servicios públicos en un contexto neoliberal de Estado mínimo.

Metodológicamente se optó por una revisión bibliográfica comportando las dos realidades estudiadas, además de fuentes institucionales, lo que permitió establecer paralelos entre ambos contextos. El trabajo se compone de una parte introductoria, una primera sección sobre las gobernanzas neoliberales en Chile y Brasil, una segunda destinada a la seguridad social en Brasil y Chile, que analiza el modelo de solidaridad y el de capitalización y, por último algunas consideraciones.

2. Las gobernanzas neoliberales en Chile y Brasil

La gobernanza en América Latina adquirió relevancia a medida que la institucionalidad se fue fragilizando o fracturando, sea por la violenta irrupción castrense o por la correlación de intereses económicos nacionales y transnacionales. Esa realidad fue erosionando la gobernabilidad transmutándola en una gobernanza de orientación neoliberal, cuyo objetivo es regular la

vida política, social y económica y reestructurar su gestión de carácter social para una normativa de cuño empresarial.

Los actores que emergen de dicho escenario tienen por objetivo disciplinar la administración estatal, abarcando todos los aspectos de la vida que van más allá de la política económica, Laval y Dardot (2013), amplificando la crisis y el cuestionamiento sobre la legitimidad del Estado. A medida que avanza la inconsistencia del Estado regulador adquiere vigor el mercado, imponiendo sistemáticamente “la desregulación, la *lex mercatoria*, la autorregulación,(...) y una nueva forma de tomar e implementar decisiones políticas” (Estévez, 2009: 20), transfiriendo para el ámbito del mercado servicios y derechos adquiridos a través de décadas de luchas de la clase trabajadora y, así, dando paso al modelo de gobernanza que, Santos (2005), denomina *la matriz política de la globalización neoliberal* (Traducción nuestra).

A continuación será abordada, en perspectiva comparada, la implantación de ese modelo en Chile y Brasil, sus particularidades, los contextos que favorecen su emergencia, así como las diferencias que caracterizan dicha dinámica.

2.1 Chile

El modelo económico neoliberal que se instauró en Chile a partir del golpe de Estado, en 1973, se llevó a cabo con el apoyo decisivo de los *Chicago Boys*¹ y su ideario teórico conocido como el “*ladrillo*”². Sin embargo, esas ideas que resultaron en la

¹ Los “Chicago Boys” fueron un grupo de economistas chilenos formados en la Pontificia Universidad Católica y en la Universidad de Chile que, durante la década de 1960, hicieron sus estudios de posgrado en la Universidad de Chicago, en Estados Unidos. Estudiaron a fondo la economía chilena y la posibilidad de implantar el ideario neoliberal en ese país, iniciativa que sintonizaba con los intereses de los EUA en la región.

² “El Ladrillo” fue el programa económico de emergencia que los militares encargaron a los economistas chilenos formados en la Escuela de Chicago, los “Chicago Boys”, en agosto de 1972, un año antes del golpe de Estado y, por su abultado número de páginas, fue adjetivado como “*El Ladrillo*”. En su interior se encontraban las recomendaciones de dichos economistas para reformular la economía del país, así como las medidas de corto y medio plazo para enfrentar la economía chilena en descomposición y fundar las bases para instaurar la agenda neoliberal.

refundación del Estado chileno, en la eliminación y desaparecimiento de los adversarios políticos, de los partidos y de las organizaciones sociales representativas do país, sólo fue posible a partir de las acciones desatadas por el engranaje represivo de la policía política de Pinochet, resultando en décadas de divorcio entre la sociedad y la clase política del país.

La intervención militar y la violencia desatada posteriormente desarticuló la sociedad y modificó profundamente la relación entre los ciudadanos y la cosa pública dejando a la población “marcada por el odio, desconfianza, resentimiento” (ALTAMIRANO, 1979, p. 211) (Traducción nuestra). Por su parte, el modelo neoliberal desreguló la economía, privatizó la infraestructura productiva del país y reorientó los servicios básicos como educación, salud, transportes, entre otros, a la lógica del mercado.

El período de ruptura institucional, que se extendió durante diecisiete años, provocó una apatía en el actuar ciudadano y en la lucha colectiva por una sociedad más solidaria e igualitaria. La nueva lógica de organización económica, impuso al mercado como única referencia del quehacer cotidiano, reformulando las relaciones laborales, de consumo y de la administración de bienes públicos, desagregando el espíritu gregario e participativo que caracterizó la sociedad local hasta los primeros años de la década de los setenta del siglo pasado.

Esa coyuntura favoreció el proceso de privatización de empresas públicas que fueron transferidas para individuos o grupos económicos que habían apoyado al régimen desde el golpe en septiembre de 1973. Entre esas empresas privatizadas se encontraban las de mayor valor económico, las cuales desempeñan un rol protagónico en áreas de la economía chilena, especialmente “aquellas más estratégicas y de mayor rentabilidad económica, como la industria química y la siderúrgica, las eléctricas y las de telecomunicaciones” (MÖNCKEBERG, 2001, p. 14).

Concomitante a ese proceso, los medios de comunicación desempeñaron el adoctrinamiento social legitimando el ideario de la economía de mercado como la única solución para el caos que había generado el gobierno socialista de Allende. Era necesario remover el principal obstáculo: el Estado regulador y, una vez

removido, sería posible erigir un nuevo orden mundial “el de la expansión financiera sin respaldo, el de la integración global de mercados, el de la liberación del capital corporativo-financiero de las trabas de los estados nacionales” (KRIES, 2013, p. 24).

De este modo, la normativa económica neoliberal impuso una rigurosa reducción del gasto público, la libertad de precios y del comercio, apertura al capital internacional y una acentuada reformulación del derecho de propiedad. Esta última, permitió la devolución de tierras y empresas estatizadas por el depuesto Gobierno socialista a sus antiguos dueños, lo que se caracterizó como la “entronización del mercado como único asignador de los recursos productivos (...) con el argumento de «soluciones privadas para problemas públicos» (ATRIA, 2013, p. 23).

En lo que respecta a derechos básicos y de protección social presentes en los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende, ellos fueron expropiados por el mercado y reconfigurados como productos de consumo, transformando el derecho a la educación, a la seguridad social y a la salud en privilegios, con su correspondiente valor agregado y ofrecidos a la sociedad en función de su capacidad de solvencia económica y bajo el amparo de un contrato comercial. La década de 1980 marcó el esplendor de esa dinámica privatizadora, decenas de quedaron bajo el control de individuos o grupos privados nacionales o extranjeros, caracterizándose como el primer fenómeno de este tipo implantado en América Latina y “mucho más radical incluso que el de Inglaterra, considerada la cuna de las privatizaciones” (MÖNCKEBERG, 2001, p. 22).

El lugar de la política y de los políticos será ocupado por los economistas y burócratas civiles y militares desvinculando a la sociedad, de forma planeada y calculada, de su protagonismo ciudadano seduciéndome con el brillo de las vitrinas y con el irresistible privilegio de poder comprar y poseer, integrando adultos y jóvenes dentro de una “sociedad de mercados desregulados, de indiferencia política, de individuos competitivos realizados o bien compensados a través del placer de consumir” (MOULIAN, 1997, p. 18). En paralelo, la matriz económica que estuvo centrada en la industria minera, fue siendo diversificada y dando espacio a las exportaciones en gran escala a los productos

agrícolas y marítimos como frutas, miel, salmón, entre otros (POLITZER, 2006).

El paisaje rural y tradicional se modificó, incorporando técnicas y métodos de producción con los respectivos patrones de calidad internacional, exigencia del mercado exportador y de la nueva lógica productiva del país, para la cual, los campesinos tuvieron que aprender a utilizar complejos programas informáticos de gestión y administración para extraer el máximo de beneficios económicos para sus productos, transformando “por completo las condiciones de competencia y productividad de los chilenos” (FONTAINE, 1988, p. 145). En las áreas urbanas emergen los “templos del consumo” destinados a congregar numerosas personas y familias como la versión moderna de la antigua plaza como espacio gregario, transformándose en:

[...] el paseo favorito de ricos y pobres. Sin importar donde estén ubicados, todos tienen la misma arquitectura, iluminación y climatización, las mismas grandes tiendas y las pequeñas boutiques para cada necesidad. Reemplazaron la plaza pública de antaño y basta entrar a uno de ellos (...) para soñar que en Chile somos todos iguales (POLITZER, 2006, p.209-210).

En ese ambiente, la solvencia económica creció proporcionalmente a la insolvencia política y a la progresiva reducción de la ciudadanía, donde el individuo se sobrepuso a la sociedad, lo personal a lo colectivo, lo privado a lo público, irguiendo los pilares del edificio de la “*privatopía*” (ATRIA, 2013). El acto individual de consumir se transforma en un importante código de reconocimiento social habilitado a través del crédito y actuando como instrumento de “despolitización de la ciudadanía, (...) que ya no se concibe a la política como la posibilidad de la deliberación, (...) de la interrogación crítica. (...) La ciudadanía crediticia asume que el poder al que debe aspirar es sólo el ejercicio de los derechos del consumidor” (MOULIAN, 1997, p. 104).

Los indicadores macroeconómicos y la ciudadanía crediticia escondían las contradicciones, las injusticias y las desigualdades que el neoliberalismo enmascara detrás de los

números cada vez más optimistas impulsados por el mercado. El sistema codificó a los individuos en cifras, en estadísticas, en porcentajes, consolidando el objetivo final del modelo neoliberal que es, esencialmente, el “desprecio por lo público y su exaltación de lo privado” (ATRIA *et al*, 2013, p. 12).

A partir de los años de 1990, los gobiernos de transición se destacaron por perfeccionar las políticas neoliberales en Chile, el Estado no se ha vuelto una contraparte de lo privado sino más bien un promotor y facilitador de las inversiones por parte de grandes grupos económicos, quienes han asumido el control de las distintas esferas sociales, creando un “*empresariado de servicios públicos*” beneficiarios de las alianzas público-privadas a través de la transferencia de recursos estatales.

Uno de los elementos que configuró el nuevo modelo, fue la promulgación del Plan Laboral³, durante 1979, que ha logrado permanecer inalterable en su objetivo y que, dentro de otras medidas, acaba con la negociación colectiva por rama productiva, suprime el impedimento de subcontratar personal en actividades del giro de la empresa, e incorpora el reemplazo de trabajadores durante períodos de huelga.

Sin embargo, esa alternancia de poder entre los gobiernos de la Concertación y de la derecha chilena se extendieron al siglo XXI, pero esa cómoda sucesión fue alterada en 2022 con la victoria electoral de Gabriel Boric, fruto del “estallido social” de 2019 y la posibilidad de escribir una nueva Carta Magna para el país, superando la de 1980 de triste memoria dictatorial. Su llegada a la Moneda presagiaba remover el pasado neoliberal y la arquitectura Constitucional de Pinochet que lo sostenía y, así, poder avanzar en la democratización de la sociedad chilena.

El nuevo texto Constitucional fue sometido a escrutinio popular el día 4 de septiembre de 2022, resultando en un rechazo inesperado para el gobierno Boric, para la opinión pública y parte de la sociedad local. Ese resultado reflejaba por un lado la decepción de las demandas del “*estallido*” que apostaron en la remoción de las raíces dañinas del neoliberalismo y sus

³ El Plan Laboral fue elaborado por José Piñera Echeñique quien también lidera la propuesta del sistema de capitalización individual obligatoria.

desigualdades, por otro, el rechazo atendió intereses económicos y gremiales de la derecha que, a través de la arena parlamentaria, comunicacional y propagandística, buscaron boicotear el texto y las iniciativas de cambio que pronosticaba.

Entre los desafíos más apremiantes, tanto del gobierno Boric como del nuevo texto Constitucional, estaba el de eliminar el deshumano sistema de pensiones y las AFPs, un modelo de capitalización individual obligatorio en el cual los trabajadores depositaban parte de su sueldo con vistas a financiar su jubilación o a modo de beneficio frente a un fallecimiento, excluyendo de ese modelo a las Fuerzas Armadas y de Orden las cuales mantuvieron el antiguo sistema de previdencia vigente hasta el año de 1973. Los beneficios recibidos de las AFPs eran cada más más incompatible con la sobrevivencia personal y familiar, transformándose en un verdadero “pasaporte a la pobreza”⁴ (CORTÉS, 2020), ya que dichas instituciones de capitalización, de acuerdo con Ramirez (2022) pueden invertir los recursos de los trabajadores en el exterior, sin que ellos puedan acceder a las ganancias de estas inversiones, pero sí, asumir las pérdidas.

Boric optó por un repliegue estratégico para incorporar a sectores de la derecha que se sintieron desplazados en el proceso de la Convención, tramitando así un nuevo texto que pueda preservar aspectos relevantes del texto original e incorporar demandas e intereses que operaron para su derrota. El aire denso de ese desenlace traía la frase de Jaime Guzmán, uno de los ideólogos de la dictadura militar y figura central en la elaboración de la Constitución de 1980, el cual resaltaba que lo que importaba no era quien gobernaba el país, “*sino más bien en cuánto poder tenga el que acceda a la conducción del Estado*” (GUZMÁN, 1979, p.18).

⁴ Esta frase está originalmente en portugués, “o passaporte à pobreza”, en el artículo “o novo governo de Boric no Chile: um laboratório para a mudança social” de Alexis Cortés y publicada en el sitio Open Democracy, el 11 de marzo de 2022. Para ver el artículo integralmente, consultar: <<https://www.opendemocracy.net/pt/gobierno-boric-chile-laboratorio-mudanca-social/>>.

2.2 *Brasil*

En la década de 1980, Brasil llevó a cabo una transición política después de 20 años de dictadura militar (1964-1984), la segunda más extensa después de la dictadura de Paraguay con Alfredo Stroessner que duró más de medio siglo (1954-1989). Una apertura política que contrastaba temporalmente con la dictadura chilena de Pinochet que, en 1980, consolidaba jurídica e institucional su régimen elaborando una nueva Constitución destinada a la refundación del Estado chileno y de su economía dentro de los parámetros neoliberales.

Sin embargo, la transición en Brasil no contempló las demandas de la sociedad que en masivas movilizaciones exigía elecciones directas y participativas para el pleno restablecimiento de la democracia. La transferencia del gobierno para los civiles se gestó a través de una elección indirecta al interior del Congreso frustrando el protagonismo de la sociedad y eligiendo, por vía indirecta a través del colegio electoral, al candidato Tancredo Neves para dirigir el gobierno brasileño en la fase post-dictadura.

Tancredo asumió públicamente el compromiso de instaurar un proceso constituyente para elaborar una nueva constitución acorde con el cambio de régimen político, sin embargo, antes de tomar posesión como presidente Tancredo muere y asume su lugar el vicepresidente José Sarney, representante de una clase política alineada con los métodos autoritarios e reaccionarios de la región de Maranhão, al noroeste del país, el cual se comprometió con las directrices sugeridas por el fallecido Tancredo para instaurar un proceso constituyente.

Se configuraba la segunda frustración para la sociedad organizada ya que, además de no poder elegir en elecciones directas al mandatario de la nación, tuvieron que aceptar la imposición de un político muy próximo a los mandos militares durante la dictadura. Aun así, Sarney se esforzó para llevar adelante el proceso constituyente enviando al Congreso la propuesta de enmienda constitucional n° 26, del 27 de noviembre de 1985, convocando a los miembros del parlamento, Cámara y Senado, para dar inicio a la asamblea nacional constituyente el primero de febrero de 1987 excluyendo, una vez más, a la sociedad

organizada para participar de la arquitectura jurídica y política de la nueva Carta Magna.

Para el desencanto de las fuerzas políticas y de los movimientos sociales organizados que, desde la década anterior luchaban por reconquistar la democracia, se instauró un Congreso Constituyente en lugar de una Asamblea Nacional Constituyente de carácter popular. Sus miembros no fueron electos por la sociedad para la elaboración del nuevo ordenamiento jurídico brasileño y el momento más democrático después del eclipse político que duró décadas, sin embargo, su elaboración “fue hecha por los diputados y senadores que habían sido elegidos al final de la dictadura civil militar” (CAMPOS et al, 2019, p.68) (traducción nuestra).

La nueva Carta Magna brasileña fue promulgada el día 5 de octubre de 1988, incorporó algunas demandas históricas de la clase trabajadora presentes en el capítulo sobre Orden Social pero establecía que, a partir de esa fecha, el documento en cuestión sería revisto de forma integral en 1993. Al incorporar demandas sociales relevantes, la Constitución Federal de 1988 (CF) “inauguró una etapa inédita de construcción de la ciudadanía, configurando un sistema de protección social inspirado en algunos valores do Estado de Bienestar Social” (FAGNANI, 2017, p. 2), (Traducción nuestra) pero, el interregno entre los cinco años entre la promulgación y la revisión dieron espacio para una contraofensiva de las élites económicas que se organizaron para desfigurar el texto original promoviendo una “desconstitucionalización de la Constitución Federal” (CAMPOS et al, 2019). (Traducción nuestra)

Dicha revisión constitucional coincidió con el cambio de Gobierno que eligió, en 1989, el primer presidente de forma libre y democrática después 1960, disputa que le dio la victoria a Fernando Collor de Mello (1990-1992), cuyo mandato fue interrumpido por el proceso de *impeachment*, siendo substituido por su vicepresidente Itamar Franco. A pesar de ello, el texto consagrado en Brasil, en 1988, incorporaba el paradigma del Estado de Bienestar, modelo que había sido adoptado por los países que formaron el centro del capitalismo mundial a partir de 1945 y en los años posteriores a la posguerra, de acuerdo con Fagnani (2005), ese modelo:

(...) ya estaba en la contramano del movimiento del capitalismo en escala mundial; y, en el plano interno, la debilidad de sus posibilidades fue favorecido por el agotamiento del Estado Nacional Desarrollista y por la nueva recomposición de las fuerzas políticas conservadoras, que se dio alrededor del modelo liberal. (FAGNANI, 2005, p. 378) (Traducción nuestra)

Ese ambiente era propicio para que las élites económicas apostaron sus fichas, primero en la revisión prevista para 1993 y, segundo, en el contexto de crisis política que interrumpió el mandato de Collor, llevando al país a una fase de transición para consolidar el mandato presidencial con Itamar Franco hasta las próximas elecciones en 1994. O arsenal discursivo de los promotores de la contrarreforma estuvo orientada al desmonte de los derechos sociales consagrados por la CF de 1988, evidenciando una clara reacción de los grupos de interés a las conquistas que habían comenzado con las luchas sindicales del ABC paulista en la década de 1970 y consagradas en el texto Constitucional.

Si la tentativa de revertir las conquistas sociales consagradas en la Carta Magna no alcanzó su objetivo durante el corto mandato de gobierno de Fernando Collor, el *impeachment*, así como los dos años del gobierno de Itamar Franco, no impidieron la investida de los detractores de los derechos sociales para que volvieran al campo de batalla. Un paso decisivo lo marcó el nombramiento de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para ministro de Hacienda por Itamar Franco, en mayo de 1993, y cuyo protagonismo estuvo estrechamente vinculado al Plano Real preparando gradualmente el camino para la candidatura de Cardoso a la presidencia, así como para el proceso de contrarreforma que había sido interrumpido con la destitución de Collor.

Fernando Henrique Cardoso gobernó el país durante dos mandatos (1995-1998) y (1999 – 2002), período en el cual las imposiciones del Consenso de Washington (ellos lo llamaron de recetario) se imponían como la regla más adecuada para la acumulación capitalista. A partir de él, sus defensores postulan la necesidad de retirar los derechos laborales y sociales disminuyendo sensiblemente el valor de sus beneficios que, según

sus argumentos, eran los responsables por la inflación, el gasto público, el desempleo y, principalmente, por el déficit de la previdencia, premisas que congregaban con la trilogía de la Disciplina Fiscal (corte de gastos); Reforma fiscal y tributaria (menos impuestos para las empresas); y la Privatización de las empresas estatales (transferencia de las mismas para el mercado).

Ese modelo se impuso de forma sangrienta en Chile y, posteriormente se diseminó por América Latina con el apoyo del FMI y del Banco Mundial, cuyos préstamos y programas de desarrollo económico estaban condicionados a la aplicación rigurosa de los presupuestos neoliberales que el Consenso de Washington consideraba adecuado para la salud del mercado. Por lo tanto, el Plano Real y las líneas de acción del gobierno FHC, se orientaron dentro de esa doctrina, cuyos promotores se preocupaban con el aumento de la deuda pública en los países de la periferia capitalista.

Esa deuda se generaba a partir del pago de intereses, gasto con los servicios públicos, políticas de transferencia de renta y seguridad social (Malta, 2019). Esta autora resalta que es en ese momento que el vocabulario económico incorpora la palabra “austeridad fiscal”, cuyas políticas:

Entran en escena con el argumento de que el Estado no puede endeudarse más allá de lo que puede pagar (teniendo como referencia la famosa relación deuda/PIB), la cuestión que realmente estaba en juego era garantizar el rendimiento del estoque de riqueza financiera que aparecía como deuda pública, es decir, la visión era que sería necesario impedir que el Estado generase despensas más allá de las existentes porque eso colocaría en riesgo las condiciones de pago de los intereses de la deuda pública. Las privatizaciones surgían como las grandes soluciones. El Estado vende sus propiedades para “sanar” sus deudas y disminuir su riesgo de “quiebre” (MALTA, 2019). (Traducción nuestra)

Había una clara incompatibilidad entre los criterios macroeconómicos del modelo neoliberal y las políticas de desarrollo nacional y de políticas sociales destinadas a disminuir las desigualdades que habían crecido exponencialmente durante

las décadas de dictadura a lo que se sumaba la crisis inflacionaria del gobierno Sarney y la crisis política de Collor. En otras palabras, la esfera pública del Estado y la oferta de servicios fueron transfiguradas y, junto con ella, los derechos sociales, laborales y de seguridad social fueron tergiversados y capturados pela esfera privada para ofrecerlos como atractivas mercaderías al alcance del mejor postor, todo ello transformado en piezas claves para el engranaje de acumulación de capital.

En paralelo, se impone la apertura del comercio y del sistema financiero, lo que trajo consecuencias graves para la plataforma productiva nacional en sectores estratégicos que tuvieron que competir en condiciones asimétricas con los grandes conglomerados económicos e industriales. Brasil poseía importantes empresas que operaban de forma eficiente en el desarrollo tecnológico y en la infraestructura del país, entre las cuales se destacan la Compañía Vale do Rio Doce, la Electrobras y la Petrobras, cuyo protagonismo iba más allá de las fronteras nacionales.

Las expectativas creadas con la llegada de FHC al gobierno, se extendían a los pilares estratégicos de la industria nacional, en el sentido de ampliar su capacidad operacional y su proyección nacional e internacional, pero los cantos de sirena de la nueva doctrina económica lo llevaron a seguir rigurosamente las orientaciones neoliberales y, se empeñó en reducir drásticamente las inversiones destinadas al sector, comprometiendo seriamente la salud financiera de dichas empresas. La gestión de su gobierno y la consecuente privatización de las empresas estatales:

(...) significó la desestructuración de los sistemas energéticos y de comunicaciones integrados, que eran fundamentales para el mantenimiento de un mercado interno de dimensiones continentales, como el brasileño, y una inserción internacional competitiva, no subordinada. La fragmentación de las empresas estatales de infraestructura sustituyó, en la mayoría de los casos, el monopolio estatal por el monopolio o oligopolio privado, además de romper con la planificación estratégica integrada de la red de servicios básicos y con un sistema

interconectado de tarifas cruzadas. (BERCOVICI, 2020, p.30) (Traducción nuestra)

El segundo mandato de FHC, estuvo marcado por la polémica de la enmienda Constitucional de la reelección que amplió sustancialmente el pacto conservador que lo había elegido anclado en las expectativas creadas por el Plano Real. Su segundo gobierno le garantiza a los grandes conglomerados económicos internacionales un socio fiel, ya que una vez reelecto “se mantuvo en el poder del desmontaje drástico de la Constitución en sus principales capítulos económicos y de derechos sociales” (Tavares, 2019, p. 292). (Traducción nuestra)

Tavares (2019), enfatiza la rapidez con que se procesó en Brasil lo que ella denominó de “*neoliberalismo tardío*”, considerando que sólo en cinco años el país impulsó la quiebra del monopolio estatal considerando que México, un país que disfruta de un acuerdo de libre asociación con Estados Unidos, se demoró más de catorce años para llevar a cabo un resultado semejante. A partir de ese retroceso, Brasil se unía a países como al Chile de Pinochet o a la Argentina de Carlos Menen que aplicaron las reformas neoliberales, las privatizaciones y la desnacionalización del patrimonio económico nacional de acuerdo con los sagrados postulados del Consenso de Washington.

Con la llegada al gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, (2003-2006) del Partido de los Trabajadores (PT), en 2003, se esperaba que el país entrara en un ciclo que permitiera orientar la economía y, dentro de las posibilidades, revertir el proceso de privatizaciones y de desnacionalización tecnológica e industrial operada por el gobierno anterior. Sin embargo, en 22 de Junio de 2002, en plena campaña electoral, Lula da Silva hizo pública la “Carta a los Brasileños” un documento de intenciones en la cual criticaba la administración de su antecesor y, al mismo tiempo, buscaba inspirar un grado de confianza a los mercados e inversores internacionales dando a conocer la líneas centrales de su futuro gobierno que estaría orientado para superar el desgaste provocado por las políticas neoliberales de su antecesor FHC, sin rupturas traumáticas que pudiesen encender las alarmas ni provocar un colapso en los indicadores macroeconómicos.

Pero las buenas intenciones impresas en la “Carta” se enfrentaron a las críticas de los miembros de su partido que consideraban que ese documento, de acuerdo con Singer (2012), significaba abandonar su identidad anticapitalista que había estado presente desde su fundación en la década de 1970. Pero la principal contradicción se produjo al nombrar al responsable por el Banco Central, Henrique Meirelles, un senador del Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), el mismo partido de su contrincante en la disputa electoral, José Serra, y de su antecesor Fernando Henrique Cardoso, además, había sido director del Boston Bank, una opción discutible destinada a satisfacer al mercado y a la política económica neoliberal.

Henrique Meirelles, era la garantía de que las políticas macro-económicas neoliberales no serían abortadas, la pieza clave del capital financiero internacional y de la ortodoxia neoliberal, orientada y traducida:

(...) por la subordinación a las exigencias del FMI, estableciendo un excedente fiscal enorme permitiendo de pagar la deuda externa, una tasa de interés elevada para atraer las inversiones flotantes, una reforma liberal del sistema de pensiones, una subvención masiva a la *agribusiness* dirigida hacia la exportación en desmedro de la agricultura familiar (...) (BORÓN, 2010, p. 134).

A pesar de la marcada opción por las políticas sociales, el desarrollo económico, las inversiones en infraestructura, el control de la inflación y la valorización del sueldo base, el gobierno Lula no consiguió librarse de los vicios inherentes al poder y al parlamento brasileño que tuvo que enfrentarse a las denuncias de corrupción de su gobierno, conocido como “*o mensalão*”, fragilizando su partido y su segundo mandato (2007- 2010).

El gobierno de Temer y Bolsonaro accionaron el arsenal jurídico y político para transformar el país a semejanza de Chile. Siguiendo las orientaciones del FMI y del Banco Mundial, el entramado fiscal de la deuda pública conducía lentamente el

Brasil a la condición de paria, abriendo mano de su soberanía e independencia. A pesar de ese panorama vulnerable, a partir del primero de enero de 2023 el gobierno brasileño será, por la tercera vez, administrado por el líder sindical Luis Inacio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores, retomando la línea que caracterizó sus dos gobiernos anteriores y el de su sucesora Dilma Rousseff.

Lula da Silva retomará los proyectos sociales para combatir el hambre y las desigualdades que crecieron exponencialmente desde la deposición de la presidenta Dilma y la emergencia del gobierno de Bolsonaro. Retomar la industrialización, la oferta de empleos, detener el desastre ambiental y el conflicto en tierras indígenas y, lógicamente, detener el ataque frontal a la previdencia social y a la tentativa de capitalización individual que Paulo Guedes intentó imponer en el país.

3. La institucionalización de la seguridad social en Brasil y Chile

La implantación de la seguridad social y los sistemas de pensiones en el contexto latinoamericano comienzan a implantarse a principios del siglo XX. Sus características, legislaciones y alcances variaron de acuerdo con las contingencias e intereses políticos y económicos inherentes a cada país.

En Brasil, las primeras décadas del siglo XX se caracterizaron por la formación de fondos de auxilio mutuo, llevados a cabo por iniciativa de los empleados de una misma empresa con la colaboración del empleador. Esa determinación no contó con la participación del poder público y se destinó a garantizar la subsistencia familiar en casos en que el trabajador se encontrara fuera de su actividad laboral, ya sea por motivos de enfermedad o vejez.

A partir de ahí, el Estado fue marcando una progresiva presencia en la gestión de la seguridad social hasta hacerse palpable, a partir de la década de 1920, con la creación de la “Caixa de Aposentadorias e Pensões – CAP”. A partir de ese contexto, el año de 1923 puede considerarse como el precedente de la presencia e intervención gubernamental, ya que en esa fecha se promulga la:

(...) Ley Eloy Chaves, determinando la creación de una Caja de Jubilaciones y Pensiones - CAP, para los trabajadores de las ferrovías. Sin embargo, eran sociedades civiles en las que la injerencia del sector público era mínima, cabiendo su administración a un colegiado compuesto por empleados y empleadores (BATICH 2004, p.33) (Traducción nuestra).

Una década después, en 1933, se crea el “*Instituto de Aposentadorias e pensões dos marítimos - IAPM*” que incorporó las CAPs de esa categoría profesional, iniciativa que reflejaba el contexto de una naciente industrialización del Brasil y la necesidad de intervención estatal en ese campo. Como lo señala Batich (2014), otros institutos fueron creados en dicha década, destacándose el de los comerciantes (1934), el de los bancarios (1935), el de los industriales y el de los empleados del sector de transportes y cargas en el año 1938.

Sin embargo, será en la Constitución Federal de 1946 que se registra por primera vez la expresión “*previdencia social*”, reflejando las demandas de una sociedad en transformación dentro de un contexto de posguerra y de redemocratización con el fin del *Estado Novo*. En ella se plasma una “*sistematização constitucional da matéria previdenciária*” (MARTINS, 2003, p. 35), prevista en el artículo 157 del texto constitucional, tratando específicamente del derecho laboral y contemplando, entre otros temas, la maternidad, la invalidez, la vejez, la enfermedad y la muerte del trabajador.

La democracia brasileña fue interrumpida en 1964, sin embargo, en ese ambiente de supresión de derechos y de ruptura institucional se gestaron iniciativas destinadas a ampliar el alcance del sistema como el Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, en 1966, un año después, en 1967, fue creado el Seguro contra accidente del trabajo (SAT) y, en 1968, fue creado el Decreto Ley n° 367, legislando sobre el contaje del tiempo de servicio para los empleados públicos de la Unión y de las autarquías. Del mismo modo, en 1970, se instituyeron el salario familia y el salario maternidad y tres años más tarde, en 1973, se incluyeron a la previdencia los empleados domésticos como beneficiarios obligatorios, medidas que buscaron descomprimir las

tensiones sociales en medio a las arbitrariedades que caracterizaban al régimen.

La década de 1970 se caracterizó por la violenta represión a los grupos armados de izquierda que actuaban en el país, una enérgica censura y una sistemática publicidad del suceso económico de la dictadura, eufemísticamente adjetivado de *Milagro Económico*. Las presiones y reivindicaciones de los trabajadores por mejores sueldos fueron cercenadas, así como la actividad sindical, lo que resultó en una pérdida considerable del poder adquisitivo de la clase trabajadora durante la década de 1964 a 1974 (DIEESE, 2001).

A pesar de toda la arquitectura represiva que caracterizó ese período, el régimen intentó mitigar las tensiones sociales derivadas de las zonas urbanas y rurales incorporando algunos beneficios, pero bastante limitados delante de la dicotomía que exaltaba las grandezas de la economía en contraste con las duras contingencias de la mayoría de la población. Sin embargo, era menester ofrecer algunas migajas de ese milagro económico para los trabajadores evitando, así, un descontento más amenazador.

En 1974, el General Ernesto Geisel (1974-1979), inició el proceso de distensión política adjetivado de abertura “lenta, gradual y segura” (D’ARAÚJO, 2004) y, algunos años después, es creado el “Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS”. Su creación se gestó el año 1977, a través de la Ley n° 6439, congregando dentro del sistema diversos órganos como el Instituto de Administração Financeira de Previdência e Assistência Social - IAPAS; el Instituto Nacional de Assistência médica da Previdência Social - INAMPS; la Empresa de processamento de dados da Previdência Social DATAPREV, entre otros.

Sin embargo, el paso decisivo para la universalización del seguro social quedó consagrado en la CF de 1988, adjetivada de “Constitución Ciudadana”, con una concepción integral de la seguridad social integrando, además, las políticas de salud y de asistencia social. Las conquistas redactadas en el texto constitucional se enmarcan dentro del modelo de *Welfare State*, o Estado de Bienestar social, modelo que predominó en la Europa de Posguerra y que Brasil, después de un proceso de redemocratización, buscaba legislar a favor de un modelo de seguridad que se extendiera a la mayoría de los trabajadores del país y, junto a

eso, atenuar una deuda social de dos décadas dejada por los militares.

El texto Constitucional, anclado en los principios de una ciudadanía plena, garantiza la universalidad de derechos como el seguro desempleo, la salud pública y la ampliación de la seguridad social, conquistas que eran el resultado de años de luchas, demandas y debates parlamentarios. De esa forma, el Estado garantiza incondicionalmente la amplia oferta de servicios públicos, la actualización del sueldo base, lo que favorecía a la mayoría de clase trabajadora, además de una conquista histórica, la reforma agraria, como respuesta a las históricas injusticias presentes en el ámbito rural y sus trabajadores, extendiendo los beneficios a ese universo laboral.

La Constitución Ciudadana de 1988, reflejaba los presupuestos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, promulgada en 1948 por la Organización de las Naciones Unidas, así como el Estado de Bienestar Social presente en muchos países desarrollados desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Con esas referencias se aseguraba a la sociedad brasileña un abanico de derechos sociales que la colocaba en la misma trayectoria recorrida por otras sociedades en favor de una ciudadanía digna.

Posterior a la promulgación de la Carta Magna de 1988, Brasil recibe el influjo de las ideas neoliberales provenientes de Inglaterra y Estados Unidos, proclamando la globalización de la economía, el Estado mínimo, la privatización de los servicios públicos y la desregulación de los mercados. El contexto internacional favoreció la diseminación de la doctrina neoliberal, iniciado con la caída del muro de Berlín, en 1989 y la consecuente disolución del bloque comunista en 1991, erigiendo a los Estados Unidos como modelo hegemónico.

Después de casi treinta años sin elecciones libres y directas en el país fue electo, en 1990, el conservador Fernando Collor de Mello como Presidente de la República del Brasil, cuyo mandato duró un año y nueve meses siendo destituido por acusaciones de corrupción. Sin embargo, en ese corto tiempo, favoreció una serie de iniciativas de carácter neoliberal flexibilizando las leyes de protección de la industria nacional y favoreciendo la concurrencia extranjera, como un eficiente

antídoto para el descompás económico, la inflación y el desempleo creciente que caracterizaron la década de 1980, también conocida como la *década perdida*.

A ese contexto se sumaban las exigencias de los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Consenso de Washington, destinadas a legitimar la idea de que el mercado “era la única visión científica (no ideológica) acerca de los principales problemas económicos”. Se imponía al Brasil un ajuste fiscal y un superávit primario que permitiría al país honrar las deudas que el gobierno había asumido en el exterior, condición sine qua non para poder obtener nuevos créditos y preservar la salud económica de la acumulación capitalista.

La contienda entre la letra de la Constitución Ciudadana y el imperativo económico neoliberal adquirió vigor durante los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1994-1997; 1998-2002), que al inicio de su primer mandato, en marzo de 1995, presentó una Propuesta de Enmienda Constitucional, la PEC n° 33, (MARQUES; BATHICH; MENDES, 2003), destinada a alterar las normas que impedían cualquier reforma en la seguridad social. Cuatro años después, en noviembre de 1999, el gobierno FHC consiguió aprobar la EC n° 20, que permitió alteraciones afectando directamente el beneficio de las jubilaciones.

Dicho proyecto pretendía eliminar importantes dispositivos que habían sido consagrados en CF de 1988, entre ellos:

(...) la eliminación del tope de diez salarios mínimos para el pago de la prestación de jubilación por tiempo de servicio y de las reglas de cálculo de esta prestación (media aritmética de los últimos 36 meses); y la creación de condiciones para que el sistema público de previsión social siga reglas que proporcionen el equilibrio financiero y actuarial. En cuanto a la jubilación, el nuevo texto determina que el asegurado debe haber cotizado al menos 35 años, si es varón, o 30, si es mujer (con ello, el tiempo de servicio se sustituye por tiempo de cotización). En el caso de la jubilación por vejez, el hombre debe tener 65 años y la mujer 60. Se mantuvo la reducción de

5 años para los trabajadores rurales de ambos sexos y para el profesor que "acredite exclusivamente tiempo de ejercicio efectivo de funciones docentes en la educación infantil y en la enseñanza primaria y secundaria" (art. 201, párrafos 7, punto 1 y II, y 8) (MARQUES et al, 2009, p. 211). (Traducción nuestra).

Con relación al valor de las jubilaciones, se alteró el criterio de la media aritmética de los últimos 36 meses de contribución la cual pasó a ser la media aritmética simple de los mayores sueldos de contribución correspondientes, mínimamente, al 80% de todo el periodo de contribución del asegurado, corregido monetariamente. Además, sobre dicho valor, se aplica el factor reductor, denominado *factor previdenciário*, que puede variar con respecto a la edad del asegurado, es decir, la expectativa de vida que tendrá después de jubilarse usando como referencia los datos del Instituto Brasileño de Geografía y estadísticas, IBGE, "provocando la reducción del montante final de los beneficios de los jubilados" (BOSCHETTI, 2003, p. 80). (Traducción nuestra)

No obstante, la presión ejercida por organizaciones sociales y políticas, lideradas por la Central Única de los Trabajadores (CUT) y por el Partido de los Trabajadores (PT), impidió que fuese aprobado el tope para el valor de las jubilaciones, objetivo imperioso para el gobierno FHC. Sin embargo, esa presión no evitó que el gobierno consiguiera aprobar el fin de la estabilidad de los empleados públicos pero, el año de 2002, ese derecho fue reintegrado por decisión del Supremo Tribunal Federal.

En abril de 2003, el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), propuso una nueva reforma, aprobada por la Cámara de los Diputados y posteriormente por el Senado en diciembre de 2003, su objetivo se centró en la previdencia de los empleados del sector público del ámbito federal, estadual y municipal, además de modificar las reglas de los regímenes Propios de la previdencia Social (RPPS). A través de la Enmienda Constitucional (EC) n° 41, se alteraron algunos artículos de la EC n° 20 del período FHC, suprimiendo el requerimiento de una Ley Complementaria, Moreira (2005), para decretar la seguridad social complementaria, demandando únicamente de una Ley ordinaria.

Dicha ofensiva:

[...] descartó una de las principales cláusulas del contrato de trabajo entre los empleados y su empleador, el Estado: la jubilación completa por tiempo de servicio, un derecho y una ventaja que marcaron la elección de vida de miles de ciudadanos que optaron por el servicio público. Al sustituir este derecho por la opción de asociarse a un fondo de previsión complementaria, el gobierno penaliza a sus empleados, ya que este ahorro obligatorio agravará aún más los depreciados salarios de los funcionarios (MOTA, 2011, p. 139).

Resurge el fantasma del Marajá, asociando al empleado público con una casta privilegiada y, por eso, la necesidad de combatirlo ejemplarmente, Marques (2004), a través de una nueva reforma de la seguridad social. Al igual que Fernando Collor, se encontraba la coartada perfecta para restringir más derechos sociales configurando la “‘crónica de una muerte anunciada’, (...) iniciada en los años 1990, cumpliendo con las principales exigencias del FMI y las orientaciones del Banco Mundial” (MOTA, 2011, p. 138) (Traducción nuestra), ilustrando, al mismo tiempo, esa difícil ecuación, Singer (2012), de redistribuir la renta y combatir la pobreza extrema sin tener que enfrentarse al capital.

El epílogo de ese proceso se alcanzó después del golpe jurídico parlamentar desatado contra el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), asumiendo el gobierno el vicepresidente Michel Temer que, a pesar de su corta duración de dos años, impulsó una progresiva retirada de derechos históricos de la clase laboral. La aprobación de la EC n° 95/2016, congeló durante 20 años los recursos públicos, un ajuste fiscal que atiende al catecismo neoliberal impuesto por el Consenso de Washington a los países en desarrollo condenados al purgatorio *del control de la inflación, el superávit primario y un cambio flotante*, lo que resulta en el “aprofundamiento de la desigualdad social y de la recesión económica y la generación de lucros exclusivos y exorbitantes para pocos” (MARIANO, 2017, p. 267).

El *superávit primario* es un a saldo que, a rigor, representa la buena salud administrativa del gobierno que ha recaudado más de lo que ha gastado, sin embargo, ese saldo se ha destinado al pago de intereses o a la amortización de la deuda pública lo que,

de acuerdo con la autora supra citada, se transformó en un verdadero fetiche del modelo neoliberal:

(...) porque traduce el riesgo de que un gobierno incumpla o no el pago de la deuda. Resulta que las justificaciones brasileñas para la adopción del techo de gasto público en el país están impregnadas de errores e incluso encubiertas por un discurso oficial falaz. Empezando por la comprensión del déficit público, presentado como un mal dato, que significa necesariamente incompetencia administrativa o irresponsabilidad fiscal (MARIANO, 2017 P. 267). (Traducción nuestra)

La reforma de la previdencia se presenta como la solución para los problemas del déficit económico del Estado brasileño, a lo que se suma el masivo apoyo de los medios de comunicación que respaldan dicho discurso. La verbalización institucional y comunicacional insisten en tratar la cuestión de la seguridad social como un problema estrictamente financiero y, por extensión, pasible de lucro, alegando “la existencia de un insostenible “déficit” que estaría comprometiendo las cuentas públicas, la capacidad de inversión, la generación de empleos y la solución de problemas sociales en nuestro país” (CARNEIRO, 2012, p. 1).

Los argumentos que sostienen ese nuevo régimen fiscal se destinan a limitar los gastos e inversiones públicas y a la retomada del crecimiento económico brasileño que, según sus auspiciadores, llevó al colapso la economía del país debido a la irresponsabilidad fiscal de la presidenta Dilma Rousseff. La iniciativa de reforma del gobierno Temer va a coexistir durante el gobierno de Jair Bolsonaro orientado a mantener la asimetría entre la lógica financiera y neoliberal y las demandas sociales cada vez más apremiantes, transfiriendo la administración del sistema de seguridad social a la iniciativa privada, mercantilizando y transformándolo en producto de consumo.

Chile y su sistema de seguridad social se remontan al año de 1924, con la implantación de la Caja de Seguro Obligatorio, a través de la Ley N° 4.054, creando un modelo de regulación de los fondos de pensiones de los empleados públicos y de otras

categorías del ámbito privado. Con la participación contributiva de empleados y empleadores, ese modelo:

(...) estaba fundamentado en el compromiso de la colectividad de enfrentar, de manera conjunta, la acción destinada a eliminar las necesidades temporales o permanentes derivadas de la presentación de una gama de riesgos demográficos o del trabajo que afectan las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias (RIVAS, 2001, p. 73).

Además, contemplaba el conjunto de personas que obtenían unos ingresos debajo de los parámetros aceptables para vivir dignamente y que, por ese mismo motivo, quedaban expuestas a vulnerabilidades que incluían la atención a la salud, la cesantía, la invalidez, el fallecimiento prematuro, entre otras. En función de las contingencias durante su trayectoria laboral, el Estado ofrecía soluciones destinadas a mitigar la inseguridad y necesidades decurrentes de los imprevistos que afectan al trabajador.

Dicho modelo configuró un sistema de reparto público que consiguió proyectarse en la sociedad chilena durante décadas, respaldado posteriormente por la ley N° 10.383, que creó el Servicio de Seguro Social (SSS) y la ley N° 10383, que instituyó el Servicio Nacional de Salud (SNS), ambos en 1952. Este modelo asume un carácter de reparto solidario y tripartito además de establecer la cobertura gratuita dentro del sistema de salud pública y, su crecimiento, de acuerdo con Guardia (2007), alcanzó un desarrollo notable hasta la década de 1970 del siglo pasado, alcanzando una cobertura del casi un 80% de la población que compone el universo laboral.

Las contradicciones políticas y económicas desencadenadas a fines de la década de 1960 e inicio de 1970, amplificaron la lucha ideológica y, con ella, se acentuaron las críticas hacia dicho sistema precipitando su colapso con el golpe de Estado de 1973. A partir de esa ruptura institucional, la dictadura militar implantó, en 1980, una drástica reforma previsional entregando su administración a la iniciativa privada y

alterando profundamente las reglas y beneficios que caracterizaban al modelo anterior.

4. La capitalización como modelo de seguridad social

La promoción del sistema de pensiones por repartición actúa como una forma de seguro de carácter colectivo, cuyo pilar es la solidaridad entre las generaciones, de tal modo que los trabajadores activos en la actualidad puedan financiar las pensiones de los inactivos en un futuro próximo. Se añade a este presupuesto, la solidaridad de género e intergeneracional, lo que implica que el Estado deba garantizar ingresos mínimos para la población a partir de las posibilidades del erario público y la recaudación de impuestos.

El surgimiento de un modelo de seguridad para la sociedad es el resultado del nuevo pacto social asentado en Europa de la posguerra, caracterizado por la centralidad del Estado para la protección de una población expuesta a una alarmante vulnerabilidad material y psicológica, a la que se sumaba la miseria, el hambre y diversas enfermedades. Así, se hicieron esfuerzos para instituir una regulación legal que permitió institucionalizar una providencia y ciudadanía digna, inspirada en los principios universales de solidaridad, equidad y justicia social.

De acuerdo con GOTCRET (2019), los objetivos de cualquier régimen de pensiones o seguridad social son: prevenir la pobreza del adulto mayor; prevenir los cambios abruptos en el nivel de consumo; y proteger contra los riesgos de longevidad. Al analizar el concepto de seguridad social a partir de su etimología latina, se percibe que la palabra seguridad se deriva de “*securus*” una contracción de los vocablos “*se*” y “*cura*”, lo que resulta literalmente en la expresión “*sin cuidado*”.

Dicha expresión implica en la incumbencia del Estado frente a la necesidad de amparar al ser humano delante de las contingencias sociales o laborales garantizando el derecho de vivir dignamente. Es decir un sistema de seguridad social que permita asegurar “a todos los ciudadanos, los cuidados médicos necesarios, así como para asegurarles los medios de vida en caso de pérdida o reducción importante de sus medios de existencia,

causadas por circunstancias no dependientes de su voluntad" (ZELENKA, 1959, p. 11).

Al ofrecer un ingreso digno que permita, integral o parcialmente, restituir los emolumentos de su periodo económicamente activo, ya que “*se trata al final de cuenta de enfrentar la tercera edad sin temor*” (Guardia, 2007, p.27). Un periodo de la vida pasible de sufrir necesidades o privaciones y que impiden al individuo obtener un provento básico para sí y para los suyos, circunstancia que será superada a través del sistema de reparto, donde todos los trabajadores activos financiarán al sector pasivo a partir de sus contribuciones mensuales.

Así, el modelo de solidaridad o de reparto es el más adecuado para contrarrestar la lógica individualista y mercantil del modelo de capitalización vigente en Chile así como en otros países del continente, cuyo fundamento promueve la individualización del riesgo social, lo que en la previdencia encuentra su expresión en el modelo de capitalización. Su implantación en Chile se reporta a un momento dramático de la historia política del continente, el golpe de Estado en Chile ejecutado el 11 de septiembre de 1973.

A partir de ese momento el capital internacional le delega al monopolio de la violencia, en manos de las Fuerzas Armadas, la retomada del ciclo de acumulación que, en Chile, se vio amenazada con la nacionalización de las riquezas nacionales impulsada por el gobierno socialista de Salvador Allende. Una vez removidos los obstáculos políticos, en 1980 se removi6 al texto constitucional que regía los destinos del país desde 1925 y se impuso una nueva Constitución, con censura, represión y violencia política, pero sin debate, sin partidos, ni registros electorales y que, hasta hoy, mantiene intocable sus principales pilares.

El sistema de seguridad social fue reformado por la dictadura de Pinochet, implantando el modelo privado de capitalización individual, alterando las reglas del antiguo sistema de reparto e impactando de forma lesiva a la población beneficiada. El ejemplo chileno ha sido expuesto en la vitrina neoliberal como la solución más expedita y rentable para los problemas fiscales de diversos países, como es el caso de Brasil, que desde 2016 hasta el presente ha intensificado sus esfuerzos para implantarlo en el país.

Amparado en el contexto de guerra fría, el gobierno militar llevó a cabo reformas de ámbito económico y social que incluyó la liberación de flujos de capital internacional y el fin del control de precios internos, una drástica reducción del sector público, a la que se sumó una reforma tributaria y la privatización del patrimonio nacional, “una oportunidad para que Chile contara con una economía de libre, mercado y superará el modelo de Estado de compromiso que se había forjado desde la década de 1930” (ASTE, 2020, p.5).

A través del Decreto Ley 3500 publicado en 1980, se reforma el sistema de pensiones chileno adoptando el modelo de capitalización individual como mecanismo de financiación. A partir de ese momento:

(...) se consolida en Chile una reforma definitiva a su sistema de pensiones. La reforma intenta: (i) poner fin a la concesión de pensiones por antigüedad; (ii) definir las prestaciones sobre la base de las contribuciones del beneficiario durante toda su vida y no exclusivamente de aquellas de los últimos años de cotización; (iii) promover mecanismos automáticos de ajuste de sus parámetros a cambios demográficos y económicos que lo mantengan en equilibrio actuarial; (iv) reducir la posibilidad de presiones políticas sobre el uso de los fondos, y (v) reducir el sobrecargo de tareas administrativas (UTHOFF, 2011, p. 7).

Se abolía el sistema antiguo que era administrado en su mayor parte por el Estado, basado en beneficios bien definidos y administrado por varias Cajas, teniendo como mecanismo de financiamiento el mecanismo de reparto y que, además, era obligatorio para empleados y obreros en relación de dependencia. El nuevo modelo de capitalización tendrá contribuciones definidas y, su administración, será responsabilidad de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones reguladas y supervisadas por el Estado, cuya capitalización se realizará a través de cuentas individuales y con carácter obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia.

La propuesta de reforma tuvo el protagonismo del entonces Ministro del Trabajo y Previsión Social, José Piñera⁵, economista, cuyos argumentos económicos estaban sólidamente anclados en presupuestos ideológicos, arsenal discursivo en consonancia con la disputa política del periodo. Al referirse al sistema de reparto que prevalecía en Chile antes del golpe de Estado y el nuevo modelo de capitalización que se implantaba, Piñera declaraba:

En fin, un sistema de pensiones de claro signo socialista produjo pobreza y discriminación para millones de trabajadores chilenos. Es hora ya de crear un nuevo esquema que, basado en la libertad y la justicia, permita al trabajador una vejez digna, y al país acelerar su marcha hacia el desarrollo económico y social (PIÑERA, 1988, p.307)

Sus palabras exaltaban la libertad individual del nuevo modelo de capitalización y las consecuencias que tendría dicho modelo para la población chilena que, además, actuaría como un elemento primordial para contener la politización del pueblo chileno, la influencia comunista, así como el marxismo presente en el tejido social del país:

Finalmente, la reforma previsional tendrá profundas consecuencias políticas. En primer lugar, amplía drásticamente los márgenes de libertad individual, la cual, junto con la participación en la base social y el progreso económico, constituyen barreras infranqueables para el comunismo (...) tenemos la certeza de estar asestando otro golpe mortal a la politización de la vida social y al marxismo, y, sobre todo, a la pobreza y a la injusticia. (PIÑERA, 1988, p. 317).

Llama la atención que ese nuevo modelo excluye a las Fuerzas Armadas del sistema de capitalización, las cuales

⁵ José Piñera Echeñique, economista y Ministro del Trabajo y seguridad Social y Ministro de Minería durante la dictadura del General Augusto Pinochet. Fue uno de los miembros del grupo de “Chicagos Boys” y mentor de la reforma del sistema privado de pensiones en Chile.

permanecieron en el antiguo sistema de reparto, sin embargo, el modelo pasó a ser obligatorio para los nuevos entrantes al mercado laboral, en calidad de empleados y, de carácter voluntario para los trabajadores independientes. Para los afiliados del antiguo sistema, se les ofrecía la opción de permanecer en el sistema antiguo, estableciendo una serie de reglas que permitirían garantizar la fiscalización de los fondos.

A partir de esas reformas, la presencia del Estado chileno dejó de ser central y decisivo para adoptar un rol subsidiario, transfiriendo para entidades privadas la responsabilidad pública en la prestación de servicios fundamentales. La oferta de la seguridad social, la educación, la salud, el transporte y, otros, se transmutan y pasaron de derechos fundamentales y respaldados constitucionalmente para productos de consumo con valor de mercado a partir de la oferta y la demanda y, como paño de fondo, un ambiente de derogación de los derechos sindicales y una represión violenta contra la organización de los trabajadores Ffrench-Davis (2002).

Las administradoras de fondos de pensiones, conocidas como AFPs, compiten como cualquier negocio por sus clientes (cotizantes), ya que desde 1983 se obliga a los nuevos cotizantes a ingresar a este nuevo sistema. En la actualidad opera un número de siete administradoras con un número de afiliados por AFP que utilizaba, en octubre de 2022, un total de 11.567.182, siendo ellas: Capital, Cuprum, Habitat, Modelo, Planvital, Provida y Uno.

Las Fuerzas Armadas y de Orden se encuentran al margen de este sistema, ya que se mantienen en el antiguo modelo de reparto estructurado en dos cajas, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Capredena) y la Dirección de Previsión de Carabineros (Dipreca), en la cual se incluyen Gendarmería y la Policía de Investigaciones de Chile. A través de ellas, los beneficiarios pueden optar a pensión o retiro con 20 años de servicio y el monto de su pensión tendrá como base el 100% de su última remuneración

Por su parte, el grueso de la población tendrá acceso a su jubilación, la cual va a variar de acuerdo con el valor del rendimiento de su cuota individual. De ese modo, para obtener una pensión mínima el trabajador tendrá que contribuir 240 meses, hecho que se enfrenta a la realidad de flexibilización del

trabajo y a la precariedad de los contratos que prevalecen en Chile.

A pesar de los cambios instituidos por la presidenta Bachelet (2006-2010 y 2014-2018), el modelo de capitalización se reveló ineficaz en el sentido de ofrecer protección social a sus afiliados en función de las bajas pensiones y jubilaciones. Durante su gobierno Michelle Bachelet creó una comisión para el estudio de dicho sistema. La comisión concluyó que:

(...) la mitad de las personas que se jubilen entre 2025 y 2035 y que hayan cotizado entre 25 y 33 años exclusivamente en las afp tendrán una tasa de reemplazo menor a 22%. Vale decir: si usted en los últimos 10 años de su vida laboral registraba una remuneración imponible de 769.23 dólares, sólo podrá autofinanciar una pensión “menor” a 169.23 dólares (MESINA, 2017, p. 88).

La consecuencia directa de esta dramática realidad es que en Chile ha aumentado sensiblemente la depresión y el índice de suicidios en adultos mayores. A esto se suman los efectos de la pandemia, el estallido social y el fracaso de la aprobación del nuevo texto constitucional que alimentaba esperanzas para cambios estructurales en toda la nación.

En Brasil, la discusión sobre el tema es resultado de diversas tentativas impulsadas con el objetivo de impedir las conquistas del Estado Social de 1988, lo que deja en evidencia que el “arcaico “capitalismo” brasileño es visceralmente antidemocrático y antisocial” (FAGNANI, 2019, p.121) (Traducción nuestra). Sin embargo, durante el Gobierno Bolsonaro hubo iniciativas preocupantes destinadas a alterar las reglas básicas de gobernabilidad y de transparencia durante la pandemia de Covid-19.

El gobierno buscó aprobar la PC 106, conocida también como la PEC del “*presupuesto de guerra*”, que permitía separar del presupuesto y de los gastos inherentes a la pandemia, del presupuesto general de la Unión, el cual incluía los recursos para inversiones, seguridad social y compromisos fiscales. Esa iniciativa permitía al ejecutivo realizar operaciones de crédito

extras o gastos diversos, aumentando las despensas, concesión de incentivos fiscales o beneficios tributarios sin las debidas salvaguardias, liberando la capacidad de gasto y la deuda del Estado.

La Enmienda Constitucional 106, instituía un régimen fiscal, financiero y de contrataciones de carácter extraordinario, lo que encubría la creciente espiral de la deuda pública y, por extensión, la asumida con las grandes corporaciones financieras.

Dicha enmienda permite que:

Se aleje temporalmente la responsabilidad fiscal y la búsqueda de un cierto equilibrio, señalando la necesaria prioridad del gasto para preservar la vida y la salud de la población brasileña y el mantenimiento de las empresas. Ello implicará, sin duda, un mayor gasto público en sanidad y preservación del empleo y las empresas, al tiempo que generará una mayor deuda pública, ya que los ingresos corrientes caerán drásticamente (SCAFF, 2020, p. 13). (Traducción nuestra).

En consecuencia, la PEC 106 además de accionar intereses financieros internacionales, reduce la actividad productiva y los índices de empleo desplazando los recursos económicos que deberían atender las necesidades imperativas de la pandemia y de los segmentos más vulnerables de la población. En ese sentido, Santiago (2020), afirma que la PEC 106 compromete a las futuras generaciones porque demandará cada vez más cortes presupuestarios con un impacto directo en las políticas sociales y las inversiones en el sector productivo.

En este sentido, la reforma del sistema de seguridad social converge con el engranaje neoliberal que se ahondó a partir de 2016, al que se suma la reforma tributaria Fagnani, (2019) como una forma de simplificar dicho sistema aliviando la carga tributaria del empresario. De acuerdo con Facchin (2019), su ejecución extinguirá una serie de tributos que, constitucionalmente, se destinan a financiar la educación y la Seguridad Social sustituyéndolos por otros libres de cualquier compromiso.

En esta misma línea de raciocinio, Fagnani (2019), afirma que ese ambiente de creciente rigidez entre el modelo neoliberal y

el de Bienestar Social, donde el primero tenía por objetivo eliminar el capítulo referente al “*Orden Social*” de la Carta Magna de 1988, tuvo su inicio en 1990 y, a partir de ahí, destaca 5 momentos bien definidos. El primero, (1990-1992), con la *contrarreforma truncada*; el segundo (1993-2002), con la *retomada de las reformas liberalizadoras*; el tercero (2003-2006) con el *continuismo económico y las ambigüedades en la protección social*; el cuarto (2007-2014), con el *crecimiento económico e inclusión social*; y, el quinto (2015-2019) con *austeridad económica y la derrocada de la ciudadanía pos golpe*).

Este quinto momento tuvo:

(...) caráter antipopular e antidemocrático, que se intensificou com a proximidade das eleições de 2014, quando a oposição aprofundou a campanha ideológica “terrorista” contra o suposto programa econômico “intervencionista”, agora com o propósito de apresentar o Brasil em “crise econômica terminal”. Especialmente a partir do golpe parlamentar de 2016 a contraofensiva contra a cidadania social intensifica-se com a retomada do projeto ultraliberal sem a legitimidade das urnas. Em 2019, com a eleição de Jair Bolsonaro, esse processo de implantação da ordem neoliberal, tentado desde 1989 e em curso desde 2016, ganhou fôlego e caminha em marcha forçada. (FAGNANI, 2019, p.121).

Al detenerse en el texto Constitucional de 1988, podemos ver que los continuos asaltos por parte del mercado y de grupos de intereses diversos, transformaron la carta magna y el capítulo del “*Orden Social*”, un verdadero *queso suizo*. Las numerosas reformas, enmiendas y diversas ofensivas, deshidrataron su texto original y pulverizaron sus conquistas históricas por mejores condiciones de vida para la población brasileña.

Conclusión

Los modelos de reformas impuestos en Brasil y Chile difieren en su forma pero no en su contenido ya que las alteraciones en la seguridad chilena se hicieron bajo un sangriento

golpe de Estado, Fractura institucional, represión política y censura, a eso se sumó la total ausencia de debate parlamentario, sindical u opinión pública. En el caso brasileño, dicho debate se gesta en pleno proceso democrático e institucional a partir de la Constitución de 1988, la cual garantiza una amplia protección social y un sistema de reparto para los beneficiarios.

A partir del gobierno Collor, esos derechos fueron sistemáticamente amenazados, tentativa que adquirió fuerza en los gobiernos de FHC y que no se detuvo durante los gobiernos *petistas*. Sin embargo, el golpe fatal fue la llegada de Michel Temer, en 2016, después de la destitución de Dilma Rousseff, cuya reforma contenía los presupuestos del modelo chileno y neoliberal destinada a la capitalización de las pensiones y la mercantilización de sus beneficios.

Actualmente, el Gobierno Bolsonaro y su ministro de economía Paulo Guedes activan esfuerzos para garantizar el predominio del modelo de capitalización por sobre el de reparto, reduciendo el rol del Estado y la consecuente reducción de derechos sociales. Al promover el modelo de capitalización, se busca anclar el ahorro individual con responsabilidad absoluta del beneficiario, dejando libre de cualquier responsabilidad contributiva al sector patronal.

Es imperativo retomar la organización sindical y los movimientos sociales para presionar al parlamento y a las instituciones en el sentido de evitar que Brasil se transforme en un nuevo Chile, con un modelo de capitalización gestado en un ambiente sin violencia política, sin golpe de Estado y con la anuencia del silencioso e indiferente mercado. Este, que amplifica la deuda pública año a año, que impone la agenda fiscal y económica del gobierno, que secunda toda y cualquier prioridad social y que comete uno de los mayores crímenes para la sociedad local: la transferencia de la riqueza nacional para las arcas de los organismos multilaterales a cambio de la indigencia de los países en eterno desarrollo.

Las elecciones de 2022 le dieron la victoria a Lula da Silva, derrotando a Jair Bolsonaro, que no tuvo la postura republicana de reconocer la derrota, además de alentar a la horda de seguidores para apelar por una intervención militar desesperada. Lula ejercerá su tercer mandato como presidente de la república

de Brasil con un desafío gigante que va, desde mitigar el hambre, reducir el coste social desde 2016, atender al mercado, con sus virtudes y pecados, enfrentar la deuda pública junto con la sociedad organizada y los instrumentos que le atribuye el cargo y, por último, llevar adelante la promesa de colocar al numeroso contingente de brasileños pobres en el presupuesto del país.

BIBLIOGRAFÍA

ALTAMIRANO, Carlos. **Dialética de uma derrota. Chile 1970-1973**. São Paulo: Brasiliense. 1979.

ASTE LEIVA, Bruno. Estallido social en Chile: la persistencia de la Constitución neoliberal como problema. **DPCE Online**, [S.l.], v. 42, n. 1, apr. 2020. ISSN 2037-6677. Disponible en: <<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/885>>. Consulta: 27 maio de 2022.

ATRIA, Fernando et al. **El otro modelo del orden neoliberal al régimen de lo público**. Debate, Santiago de Chile, 2013.

BATICH, Mariana. **Previdência do trabalhador**: uma trajetória inesperada. São Paulo: Em Perspectiva, 18 (3): 33-40, 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/spp/a/FW6BPGx3MvRhB4zGD7cnBxD/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 26 abr de 2022.

BERCOVICI, Gilberto. A Soberania Econômica e o Desmonte do Estado no Brasil. In: José Antônio Peres Gediél; Lawrence Estivalet de Mello. (Org.). **Erosão de Direitos**: Reformas Neoliberais e Assédio Institucional. 1ed. Curitiba: Kaygangue, 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. In: **Revista Psicologia e Sociedade**. vol. 15, n.1, Belo Horizonte, 2003.

BORÓN, Atilio. ¿Democratizar la democracia? Reinención democrática, neoliberalismo y movimientos sociales en América latina. In: GAUDICHAUD, Franck, **El volcán latinoamericano. Izquierdas, movimientos sociales y neoliberalismo al sur del Río Bravo**. Balance de una década de luchas, ALAI – América

Latina en Movimiento, 2010. Disponible en:
<<http://alainet.org/active/40895>>.

CAMPOS Francis; Arzeno da Silva J L; Estivalet de Mello L.
Inversões constitucionais e erosão de direitos: mapa e agenda da
corrosão do trabalho no brasil. In: GEDIEL, J. A. P. (Org.); MELLO,
Lawrence Estivalet (Org.). **Erosão de Direitos: reformas**
neoliberais e assédio institucional. Curitiba: Kaygangue, 2020.

CARNEIRO, Maria Lúcia Fattorelli et al. **Mentiras e verdades**
sobre a reforma da Previdência. Fisco Fórum – MG. Disponível
em: <[https://auditoriacidada.org.br/wp-
content/uploads/2012/10/Mentiras-e-Verdades-sobre-a-Reforma-
da-Previdencia.pdf](https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/10/Mentiras-e-Verdades-sobre-a-Reforma-da-Previdencia.pdf)>. Consulta: 12 jul. de 2022.

Conformación de la ideología neoliberal en Chile (1955-1978).
Convenio UC – Chicago. Disponível em:
<<http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-93003.html>>.
Consulta: 25 abr. de 2021.

CORTÉS Alexis. **O novo governo de Boric no Chile:** um
laboratório para a mudança social. Disponível em:
<[https://www.opendemocracy.net/pt/gobierno-boric-chile-
laboratorio-mudanca-social/](https://www.opendemocracy.net/pt/gobierno-boric-chile-laboratorio-mudanca-social/)>. Consulta: 23 nov. de 2021.

D'ARAÚJO, Maria Celina. Geisel e Figueiredo e o fim do regime
militar. In: **Seminário 40 anos do golpe de 1964 (1964-2004):**
40 anos do golpe, ditadura militar e resistência no Brasil. Rio de
Janeiro: 7letras, 2004.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E
ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A situação do trabalho no**
Brasil. São Paulo: 2001. 352p.

ESTÉVEZ, José Antonio. Que no te den gobernanza por
democracia. En: **Revista Mientras Tanto**, 108-109, enero, p. 33-
49, 2009.

FACCHIN, Patricia. Reforma da Previdência. Projeto conspira
simultaneamente contra a justiça social e o equilíbrio das finanças
públicas. **Entrevista especial com Guilherme Delgado.**
Institutos Humanitas Unisinos - IHU, 28 mar. 2019. Disponible
en: <[http://www.ihu.unisinos.br/587847-reforma-da-
previdencia-projeto-conspira-simultaneamente-contra- a-justica-](http://www.ihu.unisinos.br/587847-reforma-da-previdencia-projeto-conspira-simultaneamente-contra-a-justica-)

social-e-o-equilibrio-das-financas-publicas-entrevista-especial-com-guilherme-delgado?fbclid=IwAR2nLeEXILICbC-MrWtLP8Evfii8cqlkjOA4aOiOF7HEqtYisvT HQavBmH28g>. Consulta: 07 nov. de 2021.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. Campinas, SP: Unicamp/IE, 2005.

_____. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015).** Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 308, jun. 2017.

_____. **Previdência: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar:** pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

FONTAINE, Aldunate Arturo. **Los Economistas y el Presidente Pinochet.** Santiago de Chile: Zig-Zag, 1988.

FFRENCH-DAVIS, R. Chile, entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad. **Brazilian Journal of Political Economy.** vol. 22 n°4. São Paulo Oct./ Dic. 2002. Disponible en: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572002000400594&lang=pt>. Consulta: 11 ago. de 2022.

GOTTRET, Pablo. Las tendencias de las reformas de pensiones en el mundo. In: **Sistemas de Pensiones de Cara a un Mundo Cambiante.** Primera edición, 2019. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP). Santiago, Chile, 2019.

GUARDIA, B, Alexis. Lecciones del sistema de fondos de pensiones en Chile y la apertura a su reforma. In: **Rompiendo Mitos: la reforma del sistema de pensiones en Chile.** Alexis Guardia B. / Regina Clark M. / Gonzalo D. Martner. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert, 2007.

GUZMÁN P. El camino político. **Revista Realidad,** Año 1, (7), 13-23, 1979.

KRIES, Rafael. **Los viejos del Cordón Industrial.** Reflexiones sobre el poder popular y movimientos de base en Chile (1972-1973). Caracas: Celarg, 2013.

C. Laval y P. Dardot. **La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal**, Gedisa, Barcelona, 2013.

MALTA, Maria de Mello. Políticas de austeridade e ataque aos direitos sociais: agenda liberal conservadora para novos espaços de sobre acumulação (Prefácio). In: MELLO, Lawrence Estivalet de (Org.); CALDAS, Josiane (Org.); GEDIEL, José Antônio Peres (Org.). **Políticas de Austeridade e Direitos Sociais**. Kaygangue, 2019.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquilas. **Previdência Social: um balanço da reforma**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 17, n. 1, jan./mar. 2003.

_____. et al. A Previdência Social: da Constituição à reforma de Lula. **Revista Textos & Contextos** Porto Alegre v. 8 n.2 p. 195-218. jul./dez. 2009.

_____. MENDES, Áquilas. O governo Lula e a contrarreforma previdenciária. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 3-15, jul./set. 2004.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MESINA, Luis Chile y las AFP. A los 36 años un sistema totalmente fracasado. **El Cotidiano**, núm. 204, julio-agosto, 2017, pp. 86-90 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México.

MÖNCKEBERG Maria Olivia. **El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno**. Santiago de Chile: Ediciones B, 2001.

MOREIRA, M. C. **O Serviço Social do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS a partir da década de 90 – Uma análise da implantação da Matriz Teórico Metodológica**. 2005. 180f.

Dissertação (Mestrado). Faculdade de Serviço Social, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MOTA, Ana Elizabete. Crônica de uma morte anunciada: as reformas da Previdência Social brasileira nos anos 1990 e 2000. IN: BRAGA, Léa. CABRAL, Maria do Socorro. (orgs.). **O Serviço Social na Previdência**: trajetórias, projetos profissionais e saberes. 4. ed. São Paulo, Cortez, 2011.

MOULIAN, Tomas. **Chile actual**: Anatomía de un mito. Santiago: LOM-ARCIS, 1997.

PIÑERA, E. J. Discurso del Ministro del Trabajo y Previsión Social, con Motivo de la Aprobación de la Reforma Previsional. In: **Sistema privado de pensiones en Chile**. Sergio Baeza V. y Rodrigo Manubens M., Editores. Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988.

POLITZER, Patricia. **Chile**: ¿de qué estamos hablando? Santiago: Editorial Sudamericana, 2006.

RAMIRÉZ, Juan Carlos. **Chile**: Los desafíos que enfrenta Boric en medio del fuego de la derecha. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/415798-chile-los-desafios-que-enfrenta-boric-en-medio-del-fuego-de->>. Consulta em: 04 jul. de 2022.

RIVAS Tapia, W. (2001). **Análisis comparativo del antiguo y del nuevo régimen previsional chileno**. Disponible en: <<https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/107230>>.

SANTIAGO, P. R. Um crime chamado EC 10. **Diário de Pernambuco**, Recife, Julho.2020.Disponible en: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/opinioao/2020/07/um-crimechamado-ec-106.html>>. Consulta em: 30 fev. de 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da governação neoliberal**: o Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, v. 72, p. 7, out. 2005. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/979?lang=fr>>. Consulta: 02 dez. 2022.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SCAFF, Fernando Facury. O Estado de Emergência Financeira e o Orçamento de Guerra. **Revista do Advogado**, São Paulo, n. 148, pp. 93-107, dez. 2020.

SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS. Disponível em:
<<https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyname-581.html>>.

TAVARES, Maria da Conceição. **Vida, ideias, teorias e política**. Hildete Pereira de Melo (organizadora). – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

UTHOFF, A. **Reformas al sistema de pensiones chileno**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Swedish International Development Cooperation Agency; 2011. (Serie Financiamiento del Desarrollo, 240).

ZELENKA, Antoine. **Principios Fundamentales de la Seguridad Social**. Madrid, Serie Estudios de la OISS, 1959.

A Gestão do Tempo nos Trabalhos Gerenciados Via Plataforma Digital: Brasil e Chile

*Paula Freitas de Almeida
Marilane Teixeira de Oliveira
José Dari Krein
Thiago C. Brunetto*

1. Introdução

O texto busca identificar em que medida o trabalhador controlado pela empresa por meio de plataforma digital exerce livremente a gestão do seu tempo de trabalho nos setores de transporte de pessoas e de entrega delivery e como isso se reflete no tempo de trabalho no Brasil e no Chile. Ocorre que esse tem sido um dos principais fundamentos para considerar esse trabalho como autônomo em detrimento do seu reconhecimento como vínculo de emprego. Todavia, quando se olha mais atentamente para aspectos estruturais do funcionamento desse modelo de negócio dentro da organização sociopolítica de reformas neoliberais, o que se tem são as várias formas de condicionamento do trabalho. Isso ocorre para atender aos interesses do modelo de reprodução e concentração do capital no capitalismo de plataforma e dos interesses da organização produtiva dessas empresas.

Por meio de revisão da literatura especializada e de pesquisas sobre o tema, buscar-se-á caracterizar o rebaixamento de direitos e a mitigação do sistema de proteção social como efeito da hegemonia neoliberal e das reformas com implicações nefastas sobre a organização do trabalho, assim como identificar os aspectos estruturais de funcionamento dos modelos de negócio que gerenciam a sua força de trabalho por meio de plataforma digital. Em relação ao primeiro ponto, há décadas que os governos do Sul global sofrem a pressão do Consenso de Washington para a realização de reformas que pressionem os direitos sociais e do

trabalho para baixo. Apesar de trajetórias distintas, com diferenças substanciais em relação à mitigação do sistema de proteção, tanto o Brasil como o Chile incorporaram o receituário neoliberal e realizaram inúmeras reformas políticas e jurídicas que, juntas, caracterizam uma ação sistêmica de desmantelamento do primado da solidariedade em prol da flexibilização do trabalho, do aprofundamento da desigualdade social e da individualização do risco social.

Com o advento da pandemia da SARS-Covid 19, aumentaram substancialmente as pressões sobre o mercado de trabalho de ambos países, uma vez que marcados pela desestruturação, informalidade, perda da indústria de transformação de bens e aumento dos serviços. Os trabalhadores tornaram-se mais vulnerabilizados pela redução das oportunidades de geração de renda, ao tempo em que, devido às reformas sociais e laborais das últimas décadas, dispuseram de menos estrutura institucional para acomodar os riscos sociais decorrentes da perda de trabalho e pela retração da economia; em grande medida, os riscos foram suportados pelas estratégias de sobrevivência que se mostraram possíveis. O inchamento de desocupados, de trabalhadores com jornadas e salários reduzidos, dos informais que foram faticamente obstados de trabalhar promoveu a alavancagem das empresas que incorporaram as plataformas digitais na organização do trabalho, particularmente daquelas empresas que exploram as atividades econômicas consideradas essenciais durante o período de *lockdown*.

Vê-se que, portanto, as reformas neoliberais e suas repercussões na perda de direitos tanto quanto na substituição da *ratio* de uma organização social pautada na solidariedade para uma individualização dos riscos, com efeitos deletérios aprofundados pela pandemia, criou as condições ideais para a expansão do trabalho gerenciado por meio de plataforma digital. Trata-se de se reconhecer as condições ideais para a expansão desses modelos de negócio, particularmente pelo fácil acesso do grupo de trabalhadores vulnerabilizados a alguma renda imediata e ao atendimento da reorganização da vida nas cidades; se reconhece este como um momento chave na consolidação por países do Sul global daquilo que vem sendo chamado por Srnicek (2016) de *plataform capitalism* e que recentemente foi apresentado como "capitalismo

industrial de plataforma", por Amorim, Bridi e Cardoso (2023), aqui compreendido como:

...nova fase do capitalismo que se beneficia da tecnologia da Quarta Revolução Industrial, especialmente inteligência artificial (IA), internet 5G e a internet das coisas (internet of things – IoT), que gera um novo modelo de acumulação capitalista sem perder a lógica da produção industrial, marcado pela formação de um ecossistema de mercado digital, a partir da incorporação da plataforma digital na organização da produção, com grande potencial de captação, armazenamento, processamento, gerenciamento e transmissão de informação, cujos termos de utilização ficam sob o controle da empresa que dela se beneficia, inclusive, no sentido de manter-se titular do poder de moldar as experiências dos sujeitos a ela integrados (ALMEIDA, 2022).

Por sua vez, o trabalho gerenciado por meio de plataforma digital, também chamado trabalho controlado por plataforma digital (MACHADO & ZANONI, 2022) é aqui compreendido como

prestação de atividade laboral cujas formas de uso da força de trabalho são organizadas pelas empresas contratantes a partir da incorporação de plataforma digital beneficiada pelas tecnologias da Quarta Revolução Industrial, especialmente a inteligência artificial (IA), a internet 5G e a internet das coisas (internet of things – IoT) na captação, armazenamento, processamento, gerenciamento e transmissão de informação (ALMEIDA, 2022).

No cenário do capitalismo de plataforma, novas empresas estão desenvolvendo novos modelos de negócio que, a despeito das suas particularidades por setor, encontram alguns pontos em comum. Dentre estes pontos que as aproximam, (i) está o de se colocar em posição jus-política transnacional, para organizar a gestão do trabalho por meio de plataforma digital, sem cumprir as legislações dos Estados nacionais; (ii) o de manter a possibilidade da realização da atividade pelo trabalhador a qualquer tempo, sem observar horários pré-determinados ou mesmo volume máximo de

trabalho a cumprir no dia ou na semana, forjando a força de trabalho com potencial de uso pelo sujeito durante 24 horas 7 dias na semana; (iii) a criação de ecossistema cujo controle de todos os termos de funcionamento das relações entre os sujeitos que integram a comunidade produtiva são determinados unilateralmente pela empresa por meio da plataforma digital, e; iv) a produção de serviços prestados pela empresa de forma massificada, com empenho massificado do serviço, embora com remuneração fragmentada.

Particularmente o item (ii) supra, tem sido incorporado à narrativa das empresas como a liberdade do trabalhador em organizar o seu tempo de trabalho. A suposta liberdade obreira se torna verdade aparente, na medida em que consiste no aspecto mais evidente dentre os quatro aspectos destacados no texto, pois se faz presente de forma quase tangível na rua, no cotidiano desses trabalhadores. Apesar disso, na essência, os outros aspectos estão igualmente presentes e são constitutivos do modelo de negócio da empresa que utiliza a plataforma no gerenciamento da força de trabalho nos setores do transporte de pessoas e entrega delivery.

Para demonstrar a força dessa hipótese, o trabalho se dividirá em mais três partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira delas, será realizada uma rápida caracterização acerca do rebaixamento dos direitos e da proteção social e do trabalho, assim como a sua identificação com a promoção do primado neoliberal de individuação dos riscos. Na segunda parte, buscar-se-á desenvolver cada um dos aspectos aqui destacados que caracterizam os modelos de negócio de empresas que gerenciam a força de trabalho por meio de plataforma digital, ressaltando seus prováveis impactos sobre as decisões de uso do tempo pelo trabalhador. Por fim, na terceira parte, far-se-á uso de pesquisas no Brasil e no Chile que permitam caracterizar a forma que o trabalho gerenciado por meio de plataforma tem adquirido em um e noutro país.

2. O rebaixamento dos direitos e da proteção social

A referência da construção de direitos também está associada a vivências históricas conturbadas, contraditórias, de

assimilação de práticas exploratórias e até mesmo genocidas, contextualizadas nos valores que emergem da ruptura da Europa com o passado feudal e imersão no capitalismo industrial. Tal marco, para De Masi (2022), considera o período entre a metade do século XVIII e o final do século XX, em que “confluíram elementos das culturas protestante, iluminista e liberal, junto com os efeitos do progresso técnico-científico e da colonização” (2022, p. 390), portanto um conjunto complexo de experiências da humanidade àquele tempo, que são pensadas a partir da sua relação com a organização da produção, em modelos não lineares nem no tempo nem no espaço, sem etapismos desenvolvimentistas (cada país encontra a sua história). Sem negar a compreensão deste autor, Harvey (2008), por sua vez, se refere a uma certa rigidez categórica e racionalista nas origens do iluminismo que é colocada em xeque quando o modernismo (que guarda identidade periódica com a sociedade industrial antes referida) passa pelos enfrentamentos da luta de classes dos idos de 1848. As disputas entre o modelo burguês e as construções socialistas abrem o leque de respostas possíveis.

No campo político e jurídico, a construção dos direitos humanos acontece com os processos de constitucionalização do Estado moderno. Os valores como igualdade e liberdade, ganham universalidade, ainda que em compreensão semântica legalista muito estrita e com aplicação a uma parte reduzida do mundo ocidental constituída pelas metrópoles europeias e excludentes do oriente em geral e das colônias do Sul global. Mesmo entre os países imersos, a vivência do racionalismo iluminista (DE MASI, 2022) na perspectiva modernista (HARVEY, 2008) leva a um conjunto de movimentos contraditórios “foi um período em que as tensões sempre latentes entre internacionalismo e nacionalismo, universalismo e política de classe foram levadas a uma contradição absoluta e instável” (HARVEY, 2008, p. 40). A despeito de todas as disputas, sobretudo entre nações e, nos cenários internos, entre classes, um fundamento político se torna hegemônico a partir de um rol vasto e heterogêneo de pensadores,

a vida tem um sentido não porque tende à salvação eterna, mas porque tende à felicidade terrena. Se a felicidade individual e coletiva, aqui e agora, é o objetivo

do homem, é dever do Estado possibilitar que ele alcance esse objetivo, tutelando as oportunidades igualitárias e removendo as barreiras (DE MASI, 2022, p 408).

A ação do Estado aparece como resposta às disputas do comércio internacional e também às formas de uso do trabalho, que, com o cientificismo e racionalismo, encontraram em expoentes como Taylor a métrica do tempo, e, em Ford, a linha de produção em série, massificada, assimétrica e exploratória, que marcou a minúcia da divisão social do trabalho, mas também a incorporação do trabalhador como sujeito do consumo em massa. Trata-se da organização racional do trabalho, direcionada ao aumento da lucratividade, pela expropriação da mais-valia, mas nem sempre vinculada ao aumento da produtividade, ao tempo em que expande o mercado de consumo interno com a distribuição do produto social aos trabalhadores. Nas relações com as colônias e economias periféricas, se buscou reproduzir uma condição de economia dependente, estabelecendo a divisão internacional do trabalho (DIT) pautada no primado das vantagens comparativas¹ e a reprodução dessas nações como economias periféricas dependentes e agrário-exportadoras, muitas vezes proibidas de desenvolver sua indústria interna.

A DIT consiste no reconhecimento de funções distintas das nações, de acordo com critérios que fixam suas posições no sistema de produção mundial, assim como a correlação de forças que lhes define social, política e economicamente. Segundo Pochmann (2004), a DIT se modifica no tempo, de acordo com fatores complexos, que envolvem além das vantagens compara-

¹ A teoria das vantagens comparativas considera haver diferenciais entre as nações por determinação da natureza para dada produção e comercialização de seus bens e serviços. Essa teoria prega a especialização nas atividades produtivas como forma de melhor posição no cenário de competitividade internacional, para fins de integração no sistema econômico globalizado, considerado na perspectiva do livre comércio internacional. Como desdobramento, ver-se a proposição da desregulação dos mercados financeiros, de produtos e de trabalho como pressuposto para integrar as cadeias produtivas e atrair desenvolvimento econômico e postos de trabalho.

tivas, outra teoria da correlação de forças². A conjugação desses fatores impõe no tempo transformações na caracterização da DIT e no lugar que as nações ocupam nas relações mundializadas e globalizadas. Essas posições se identificam como de economias centrais, periféricas e semiperiféricas, e, resultam dos pressupostos das relações imperialistas e coloniais, bem como da oportunidade de desenvolvimento industrial, de transferência tecnológica e do uso de investimento direto estrangeiro.

Para Pochmann (2004), há pelo menos três marcos na DIT, que não encontram fundamento no ordenamento natural, não são sucessivos, mas que podem se sobrepor, havendo sempre aquele que predomina no potencial de determinar o vetor de organização social, política, econômica, financeira e produtiva. O autor destaca que, do ponto de vista internacional, essas distinções são causa de assimetrias na divisão de renda e dos postos de trabalho pelo mundo, enquanto que no plano interno, favorece aos interesses das elites nacionais, assim como define os estágios de desenvolvimento do centro, da periferia e da semiperiferia, definindo a participação e a qualidade da participação dessas economias no mercado internacional.

Sobre as economias centrais, identifica-se que “no centro da economia mundial está o locus do poder de comando, sendo aí predominantes as atividades de controle do excedente das cadeias produtivas, bem como de produção e difusão das novas tecnologias” (POCHMANN, 2004, p. 21). A semiperiferia encontra tanto países que se organizaram na perspectiva de economia planejada, como de economia de mercado, com processo industrial tardio. A periferia, por sua vez, aparece de forma dependente e subordinada quanto à apropriação do excedente das cadeias produtivas, disputando as etapas de produção que, via de regra requerem menos tecnologia, mais trabalho precário, menor valor agregado e de ampla concorrência no mercado mundial periférico, com contínua pressão para baixo dos termos de troca do trabalho

² A teoria da correlação de forças considera a hierarquia e a estratificação da economia mundial como inerente ao funcionamento do sistema econômico e social, pelos termos da correlação de forças entre nações que define a geração e absorção de riqueza e de criação e distribuição de postos de trabalho, sendo que a dominação entre nações se expressa de diversas formas desde a militar até a cultural, perpassando pela econômica e política.

e dos preços dos produtos. Como resultado, países como o Brasil, assumiram o lugar de economia agrário-exportadora; somente com o passar das fases da DIT, conseguiu aumentar a participação da produção industrial para o mercado interno e externo.

As contradições existem e o acirramento histórico do imperialismo e das disputas das maiores forças produtivas por mercados, da expansão da produção e do uso do trabalho para atender exclusivamente aos fins econômicos da mais-valia, sem regulação que impusesse ao disciplinamento do trabalho o respeito à condição humana do trabalhador, são algumas das causas que também levou à Primeira Guerra Mundial. Do ponto de vista humanitário, a Guerra evidenciou que o capitalismo desregulado consome o ser humano, literalmente. O padrão de reprodução e acumulação capitalista resultou em condições degradantes de trabalho, com impacto negativo desde a qualidade de vida da classe de miseráveis até mesmo à morte por exaustão decorrente de jornadas longas, trabalhos intensificados, remuneração insuficiente para superar o reino da necessidade.

Essa realidade provocou as disputas internas entre proprietários e força de trabalho, a internacionalização do movimento operário, o surgimento de regulação social como fruto destas disputas, sobretudo nas economias industrialmente mais avançadas, e a necessidade de globalizar esses custos para manter os diferenciais competitivos das economias centrais. A referência de proteção do trabalho resultou na Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919, com o objetivo de promover a justiça social. Depois, sobreveio a Grande Depressão, devido a constrição do consumo pelos países centrais, e, que resultou em excedente de produção para as economias periféricas, mais uma vez apontando as dificuldades da posição agrário-exportadora da DIT e do livre mercado para economias que se colocam dependentes, assim como o limite da lei da oferta e da procura para o produtivismo.

O Estado também precisou intervir na periferia. Foi feito o controle de preços daqueles produtos que foram alvo da superprodução; os produtores tiveram que amargar o gosto das políticas públicas para superar a queda global de preços dos seus produtos, a exemplo da queima do estoque de café pelo Brasil. O capitalismo desregulado, portanto, se mostrou insuficiente para atender a

melhoria global da qualidade de vida de modo uniforme, e por isso, insustentável. Os Estados nacionais tiveram que assumir uma ação direcionada de políticas públicas destinadas a uma melhor distribuição do produto social, o que resultou em muitos modelos de governamentalidade, dentre os quais as distorções do socialismo real e do comunismo, assim como as bandeiras nazistas e fascistas que conduziram ao genocídio da Segunda Guerra Mundial.

Os fundamentos do Estado socialista planejado foram conquistados em maior ou menor medida pela classe operária de quase todo o mundo ocidental e incorporadas pelo capitalismo naquilo que se convencionou chamar de Estado Social. Ainda que a origem imediata das conquistas esteja associado ao movimento dos trabalhadores, em sua organização local e internacional, às manifestações sindicais (com ou sem reconhecimento do Estado) e à imposição do reconhecimento do trabalhador enquanto sujeito coletivo, de modo mediato, significou acomodar o conflito de classes pelo disciplinamento do trabalho para criar as condições de reprodução e concentração do capital. Ao fim, vê-se que o capitalismo ajusta os termos de funcionamento da organização do trabalho, por meio da acomodação de direitos, que permitam a paz social necessária à estabilidade e exploração das oportunidades da economia, sempre de acordo com aquilo que se mostra estratégico diante da realidade de cada espaço em disputa.

A codificação cientificista e racional de direitos fundamentais, amplificou o processo de constitucionalismo, que, em seu primeiro impulso, seguiu no sentido de oferecer segurança jurídica formal aos proprietários e a igualdade perante a lei a nichos muito específicos da sociedade. Formou-se nesse sentido o patrimônio jurídico de trabalhadores que precisavam ser livres para serem considerados juridicamente proprietários e, faticamente, proprietários do único bem que interessava ao capital, a sua força de trabalho. O trabalho livre colocado à venda forma uma mercadoria especial que viabiliza a apropriação de uma medida da condição humana de outrem por meio do contrato de trabalho. Na consolidação do Estado Social Democrático de Direito, isso repercute na conformação de um patrimônio jurídico que envolve a regulação do trabalho, no mais das vezes, por governos populistas e/ou fascistas como o italiano ou o brasileiro, mas que, ainda assim,

são historicamente apreendidos na dinâmica social como promotor da democratização da ordem interna.

A compreensão de que a origem populista e fascista da regulação do trabalho não se sustenta no tempo, decorre sobretudo de dois aspectos. Um, a história do sindicalismo foi interagindo com as estruturas dos Estados corporativistas; estes sucumbiram (ainda que em distintos momentos para os muitos países que se caracterizaram politicamente por essa estrutura), mas o sindicalismo seguiu o seu curso da história. No Brasil, por exemplo, o novo sindicalismo marca uma fase de um sindicalismo combativo, que contribui para o processo de redemocratização do país e para a ampliação dos direitos sociais também nas pautas identitárias. De outro lado, o direito do trabalho não é estanque, e, a produção tanto autônoma, que produz normas a partir dos poderes do Estado, em particular do legislativo, como a produção heterônoma, em que as entidades representativas dos interesses das classes firmam instrumentos negociais, atualizam seu conteúdo e, ainda, realizam o processo democrático de produção da regulação.

É dentro do movimento da Social Democracia que os trabalhadores conquistam a regulação das relações de trabalho, o direito ao trabalho digno, que inclui a proteção contra infortúnios da vida, além de toda uma estrutura que socializa os riscos e oferece segurança social, uma vez que seus males estão também associados aos desgastes da vida produtiva colocada à serviço da produção social. O marco histórico que vem desde o encontro de Bretton Woods, nos pós-1945, expandiu a regulação do sistema financeiro pelo mundo ocidental e pelo Japão, como resposta dos EUA à expansão do comunismo e da Guerra Fria, mas que se faz acompanhar pela acomodação dos conflitos dos interesses de classe (BELLUZZO, 2006).

De forma objetiva, os países das economias centrais, constituíram os chamados Anos Dourados, que na versão do *american dream*, promoveu o ideal de sucesso e prosperidade a partir do padrão de consumo, traduzindo esse movimento como a realização da liberdade; na Europa, traduziu-se como a racionalidade de uma governamentalidade que promoveu o Bem-Estar Social, de forma estrutural, com a ampliação do rol de direitos. Em países periféricos, a segunda fase da DIT

(POCHMANN, 2004) sobrevêm ao contexto criado pelas Guerras Mundiais e pela Grande Depressão, foi possível estruturar a indústria interna pela política da substituição de importações conduzida pela ação do Estado de proteger a indústria interna, e, com isso dar um salto no processo industrial desses países, também na consolidação dos direitos que acompanharam a evolução das relações de produção e que criaram as condições de reprodução e concentração do capital.

No Brasil, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foi promulgada em 1943; é o marco do Direito do Trabalho no país, muito embora, sua efetividade não seja plena e, ainda, restrita aos trabalhadores urbanos. Porém, acompanhada dos direitos sociais que foram se constituindo em proteção à saúde, ao meio ambiente, à integridade, à assistência social e previdenciária, se foi constituindo um sistema de proteção social e do trabalho, capaz de promover ganhos reais de direitos e na qualidade de vida dos trabalhadores, até bem pouco tempo deixados à revelia da própria sorte, vitimados pela vulnerabilização da raça, do gênero e de outros aspectos identitários. Os limites colocados à expropriação do trabalho pelo capital, proibiu a escravização e as contratações que, apesar de livres, representassem grande desequilíbrio entre as partes contratantes; se conquistou no Brasil uma trajetória em favor da condição salarial:

Diferentemente dos países desenvolvidos, onde foi possível estabelecer um grau de integração e homogeneidade social maior durante os ‘30 anos gloriosos’, quando a precarização atingia segmentos minoritários de trabalhadores (migrantes e mulheres), e que tinham a ‘condição salarial’ como hegemônica no Brasil, essa ‘condição salarial’ nunca foi atingida plenamente, mas sempre foi fortemente desejada e perseguida pelas lutas sociais e serviu de inspiração política para a crítica ao ‘capitalismo selvagem’ brasileiro. Nesta medida, o ‘espírito capitalista’ do padrão fordista de desenvolvimento e de regulação, que propiciou o período de prosperidade social naqueles países, era, de certa forma, reivindicada ou buscada como caminho para superar as condições de miséria, de pobreza, de subemprego e de ‘mal estar social’ em nosso país. (DRUCK, 2016, p. 43).

O emprego se tornou a forma excelente de contratação do trabalho e, as outras formas tendiam a migrar para esse modo regulatório e para essa forma de organização do trabalho. Pelo fato do empregador ser sempre considerado como ente coletivo e o trabalhador como sujeito individual, se pressupõe o desequilíbrio no momento da contratação e se faz valer não o documento assinado, mas o modo como efetivamente o trabalho é prestado, sem que isso tenha o condão de modificar as obrigações contratuais do empregador em sentido prejudicial ao empregado. Trata-se da expansão de um conjunto regulatório adequado aos termos da organização da produção industrial que se expandia nas economias periféricas e, portanto, no Brasil, porquanto assegura o disciplinamento do trabalho necessário ao funcionamento das empresas multinacionais que, a essa altura, migravam para esses países fugindo do peso dos custos sociais da produção industrial nos países centrais.

Vale ressaltar que, mesmo com as etapas de produção industrial migrando para as economias periféricas, as economias centrais se mantiveram como centros produtores de tecnologia e de trabalho imaterial, ainda como protagonistas no controle do excedente de capital das cadeias produtivas. Isso repercute positivamente para essas economias tanto quando analisada a cadeia de produção em uma perspectiva individual, porque são as etapas de maior valor agregado, quando se considera o processo de desenvolvimento econômico como um todo, porque assegura monopólios tecnológicos e a dependência das demais economias de si, reproduzindo-se no tempo como empresas líderes que ditam o funcionamento das políticas produtivas no mundo.

A reprodução das economias centrais no lugar do centro de controle das cadeias produtivas é intensificada a partir dos continuismos de desenvolvimento das Tecnologias da Comunicação e Informação (TICs), que permitem mais que espriar as etapas de produção por múltiplos países, mas, ainda, externalizar as etapas que estrategicamente não se apresentem como interessantes para serem mantidas na estrutura da empresa oligopólica; tratou-se de nova cultura organizacional que promoveu velhas formas de domínio econômico e produtivo, pela formação da “sociedade em redes” (CASTELLS, 2016), que interconecta uma série de empresas ao redor do mundo, a partir de

uma estrutura produtiva cujas etapas da cadeia de produção se espriam e dinamizam, mantido, entretanto, o controle da empresa líder sobre os processos produtivos. A estrutura produtiva verticalizada passa por um processo de horizontalização.

A nova dinâmica produtiva inaugura novo modelo de negócio, que, tal como desde antes com a corrida imperialista, demanda a recolocação dos termos da corrida intercapitalista. Isso ocorre por meio de nova regulação política, e, de forma específica, sobre os termos de reorganização do trabalho com nova regulação sobre seus usos: “desde o último quartel do século XX, porém, a concorrência intercapitalista desenvolve-se cada vez mais de forma desregulada, impondo ao trabalho situação de forte degradação” (POCHMANN, 2004, p. 16). A regulação e as estruturas produtivas do fordismo periférico são transformadas e passam a incorporar as exigências do modelo toyotista: horizontalização, flexibilização e desregulação do trabalho; politicamente, o fenômeno é legitimado pelo neoliberalismo.

Emergem novas exigências para a continuidade da reprodução e acumulação do capital, pressionando os países que estão na ponta da produção a ingressarem na globalização econômica com a liberalização financeira, comercial e produtiva; com isso, se expõe a indústria interna e, sob a falácia de se tornar atrativo ao investimento, se rebaixa as condições de trabalho, reconfigurando a “repartição geográfica do trabalho” (POCHMANN, 2004, p. 24) ou “geografia histórica do capitalismo” (HARVEY, 2014, p. 118). Trata-se da disputa pelo excedente de capital e de força de trabalho. Essa dinâmica incorporada à política nacional consiste naquilo que vem sendo caracterizado como flexibilização e precarização do trabalho, ao tempo em que, do ponto de vista do papel do Estado, se fomenta o neoliberalismo e a substituição da solidariedade social pela exacerbação da individuação dos riscos sociais:

Por outro lado, com a mundialização do capital, e como expressão do capitalismo contemporâneo, as cadeias de valor e as redes mundiais de produção de bens e serviços, redefiniram completamente a composição da força de trabalho e a relação de trabalho em todo o mundo, através de vantagens comparativas artificiais

espúrias cujo propósito é flexibilizar ou reduzir direitos. Submetendo as economias locais aos padrões impostos internacionalmente, dessa forma, as empresas se instalam em diferentes partes do mundo em busca de vantagens que cada região possa oferecer. Seu principal objetivo é reduzir custos, através de rebaixamento dos salários e das condições de trabalho e de vida dignos e, para enfrentarem a resistência dos sindicatos e de seus representados, recorrem a novas formas de contratação (TEIXEIRA & KREIN, 2016, p. 158).

Na medida em que são incorporadas inovações tecnológicas nos processos de trabalho, surgem novas necessidades para a reorganização dos termos de majoração da reprodução e da concentração do capital. Tanto a divisão social do trabalho se modifica, como há uma rearrumação da divisão internacional do trabalho, normalizada pela ideia de especialização e que sobrevém a 30 anos de crise do padrão fordista (DRUCK, 2016):

O caráter dessa nova precarização social do trabalho é determinado por uma institucionalização da flexibilização e da precarização modernas do trabalho mundializada, renovando e reconfigurando a precarização histórica estrutural do trabalho no Brasil, agora justificada – na visão hegemônica pelo capital –, pela necessidade de adaptação aos novos tempos, marcados pela inevitabilidade e inexorabilidade de um processo mundial de precarização, também vivido a passos largos pelos países desenvolvidos. Assim, a referência para os países periféricos não está mais na cidadania fordista ou na condição salarial daqueles países, mas no capitalismo flexível e global como ‘única saída’ para a modernidade no mundo contemporâneo (DRUCK, 2016, p. 43/44).

Esse modelo de produção flexível, horizontalizado, precarizante e sem regulação é marcado pela contratação do trabalho terceirizado, a saber intermediado por outras empresas, atualmente admitido no Brasil inclusive para as atividades fim e sem limites para camadas de intermediação. Os impulsos da reorganização do trabalho segundo o modelo taylorista passam por

nova revisitação, agora, para suprimir as empresas intermediárias e despersonalizar o empregador na figura do instrumento de gestão utilizado pelas grandes empresas controladoras das tecnologias de ponta, a plataforma digital. Trata-se da reorganização que, de tempos em tempos, os líderes do mercado mundial e do monopólio tecnológico forçam para assegurar a continuidade como protagonistas da corrida intercapitalista, ainda que isso resulte no rebaixamento do padrão de proteção social, e, portanto, no rebaixamento das forças sociais de promoção da qualidade da condição humana.

No mercado ‘competitivo’ do capitalismo formado por empresas gigantes na era da desregulamentação e da liberalização, o capital precisa existir sob a forma ‘livre’ e líquida e, ao mesmo tempo, crescentemente centralizada. Só assim pode revolucionar periodicamente as bases técnicas da economia, ampliar o controle sobre os mercados, submeter enormes contingentes de força de trabalho a seu domínio, criar novas oportunidades. Apenas dessa maneira as relações do capital podem fluir, sem obstáculos, para colher novas oportunidades de lucro, ameaçando inevitavelmente a eficácia das estruturas produtivas imobilizadas nas etapas anteriores do processo de acumulação. (BELLUZZO, 2006, p. 48).

A revolução das bases técnicas da economia, agora, advém do melhoramento das TICs, que passam a incorporar a fomentar uma nova fase histórica, de vivência da Quarta Revolução Tecnológica, cujos monopólios se fazem pela incorporação da tecnologia 5G, da Inteligência Artificial (IA), Internet of Things (IoT) e de tudo o mais que elas viabilizam, que, reunidas, amplificam a capacidade da ciência de dados em captar, armazenar, processar, transformar e gerenciar a informação. As disputas delineiam nova Divisão Internacional do Trabalho, com grande polarização na disputa tecnológica e política marcadamente entre os EUA e a China, pelo lugar de monopólio das inovações tecnológicas e das etapas produtivas de maior valor agregado. As etapas de menor valor estratégico para o funcionamento dos novos modelos de negócio seguem externalizadas e mundializadas de modo aplicado

à prestação de serviços de qualquer natureza. Aqui, serão consideradas as experiências das empresas que incorporam essa tecnologia para controle do trabalho realizado na prestação de serviços, particularmente a partir das experiências nos setores de transporte de passageiros e de entrega delivery, buscando compreender seu impacto no gerenciamento do tempo de trabalho no Brasil e no Chile.

3. O tempo de trabalho nos modelos de negócio gestado por meio de plataforma digital: formas no Brasil e no Chile

A história das plataformas digitais é a história das Tecnologias da Comunicação e Informação (TICs) e do processo de externalização das etapas produtivas, que estão na base do desenvolvimento da Terceira Revolução Tecnológica, portanto, não são uma novidade para o mundo contemporâneo. Desde seu surgimento elas passaram a ser incorporadas nas múltiplas dimensões de organização da vida em sociedade e foram conectadas pela internet de modo a construir uma rede contínua e inesgotável de fluxo de informação. Seus impactos foram sentidos no processo de transformação da sociedade global e do alargamento do conceito de trabalho, assim como nas realidades locais que tiveram que lidar com novas configurações geopolíticas e pressões sobre os cenários do trabalho nos Estados nacionais:

Com efeito, o conceito de trabalhador - os conceitos de alienação e dependência - deve ser interpretado de acordo com a realidade dos tempos em que vivemos, o que implica que é necessário procurar novos sinais de emprego adaptados à nova realidade económica ou ao novo modelo produtivo. Algo que por outro lado não é novo, dado que a primeira regulamentação do conceito de trabalhador se referia aos trabalhadores das fábricas e se ainda mantivéssemos essas interpretações no século XX todos os garçons, motoristas etc... Eles teriam sido deixados de fora do conceito há muito tempo. Portanto, é necessário continuar com a modernização dos sinais de emprego para adaptá-los à nova revolução no modelo produtivo: o digital (TODOLÍ, 2017).

Apesar da base tecnológica das plataformas digitais existir desde a última década do século passado, sua potência e usos se metamorfosearam rapidamente, de forma a aumentar exponencialmente o potencial de controle dos mercados globais e da reprodução de novas tecnologias. Desde o software criado em 1948 até os 500 apps disponibilizados pela primeira vez pela Apple em 2008 e que agora se encontram com a IA e a IoT, a tecnologia das plataformas digitais parecem criar uma realidade à parte das relações humana, por ter adquirido condição de existência e vida própria, independentemente das vontades dos sujeitos. Porém, apenas “parecem” uma vez que toda a programação inicial, constituída por mandamentos em formas de funções algorítmicas, avatares e realidades 3D, nada mais são que a decisão de gestão das relações humanas que se constituem a partir e no meio ambiente virtual criado pelos apps, mas que, inclusive, guardam a capacidade de projetar, influenciar e moldar as formas concretas de comportamentos sobre os sujeitos e as sociedades.

A diversidade de formas de trabalho se apresenta com um ponto pacífico em todos os processos analisados e que figura como conhecimento público e notório sobre o modelo de negócio das empresas que gerenciam a força de trabalho por meio da plataforma digital. Ocorre que essas empresas operam em todo o globo, funcionando em tempo integral, e, buscando captar o máximo do tempo de vida destes trabalhadores como tempo de trabalho. As empresas que funcionam ininterruptamente não são novidades, mas elas sempre tiveram que observar na organização da sua força de trabalho, as leis que limitavam o tempo de trabalho dos seus empregados.

As empresas que gerenciam o tempo de trabalho por meio da plataforma digital fazem de forma diferente. Elas utilizam sua força econômica para entrar na disputa política por uma regulação unilateral do trabalho, e constroem a narrativa da universalidade e da inovação, para lesar a ordem interna dos Estados nacionais, quando se colocam como forças supranacionais que não devem se submeter à jurisdição interna. Dentro deste cenário, a força imperial dessas empresas recai sobretudo nos dois principais aspectos do contrato: assalariamento e tempo de trabalho. Para esse artigo, importa entender a dinâmica sobre o modelo de

negócio das empresas ao forjar o sujeito que trabalha 24 horas por dia, 7 dias por semana (sujeito 24/7):

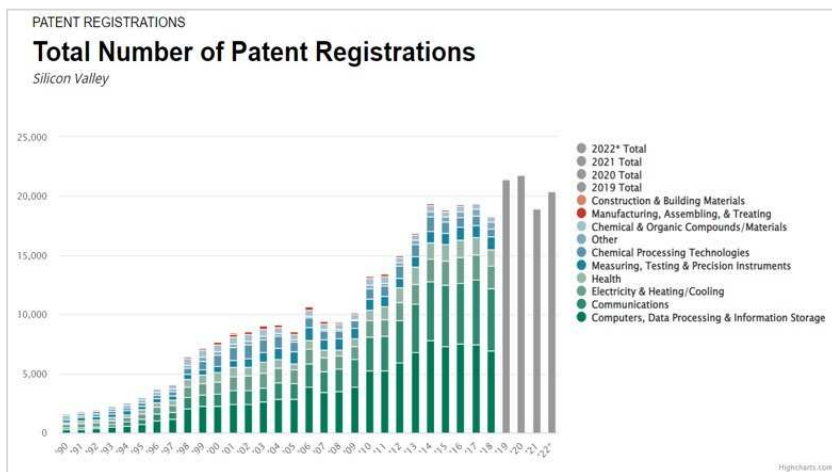
O sujeito 24/7 é aquele trabalhador que tem a sua força de trabalho colocada potencialmente à disposição do sistema produtivo de forma absoluta. Ainda que não haja o efetivo labor de forma contínua e ininterrupta, o tempo de vida se desorganiza e se desdobra em tempo de trabalho também desorganizado, além de intensificado quanto à carga, amorfizado quanto à falta de uma jornada modulada, fragmentado quanto aos tempos contratados por múltiplas empresas, expandido quanto ao volume total de trabalho realizado pelo trabalhador individualmente considerado e massificado quanto à prestação varejista de serviço produzido em massa pela empresa contratante. Além disso, ou o sujeito 24/7 se encontra desassistido de um sistema de proteção social e do trabalho, ou está vinculado a um sistema sem efetiva proteção ao tempo de trabalho. (ALMEIDA, 2022. [s.f.]).

Com o desenvolvimento das TICs e a sua incorporação a dispositivos móveis, a tecnologia com o potencial de transformar o mercado e as relações de trabalho, assim como de restabelecer uma nova cultura para o trabalho, chegou às mãos de milhões. No Brasil, segundo a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em janeiro de 2013, existiam 251,6 milhões de células, sendo 222,9 milhões de acessos por banda larga móvel e mais de 196 milhões realizados por pessoa física. Segundo o IPEA (2022), existem no país mais de 1,5 milhão de trabalhadores nos setores de transporte de pessoas e de entrega de produtos³ com o

³ "No Brasil, aproximadamente 1,5 milhão de pessoas trabalham com transporte de passageiros e entrega de mercadorias, segundo dados divulgados hoje (10) pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). A maioria (61,2%) é de motoristas de aplicativo ou taxistas, 20,9% fazem entrega de mercadorias em motocicletas e 14,4% são mototaxistas. Esses trabalhadores estão inseridos na chamada gig economy, termo que caracteriza relações laborais entre funcionários e empresas que contratam mão de obra para realizar serviços esporádicos e sem vínculo empregatício, principalmente por meio de aplicativos. Os trabalhadores atuam como autônomos" (Tokarnia, 2022).

potencial de uso de dispositivos móveis com acesso à internet. Trata-se da formação da multidão de brasileiros/as que se equilibram nos meandros das estratégias de sobrevivência. No Chile, em 2021, se chegou a mais de 19 milhões de celulares, para uma população de mais de 19 milhões de habitantes, de tal sorte que também neste país se mantém o pleno acesso às tecnologias da informação e da inteligência artificial, por meio de dispositivos móveis.

Os modelos de negócios que hoje constituem o fundamento teórico do capitalismo industrial de plataforma, partem dos apps (interface de acesso às plataformas) disponibilizados nesse universo de dispositivos móveis (celulares) desde o final da primeira década do século corrente. A maior expressão advém da UBER, que desenvolve tecnologia para prestar o serviço de transporte de pessoas, com diferentes níveis de conforto e qualidade: “dezembro de 2008. Em uma noite fria de inverno em Paris, Travis Kalanick e Garrett Camp não conseguiram encontrar um táxi. Foi assim que surgiu a ideia da Uber”. Afora a parte romântica, a empresa começou a operar em 2010 e foi desenvolvida em São Francisco, cidade do complexo do Vale do Silício, conhecido como principal pólo de inovação e tecnologia do mundo, que lidera o ranking de produção de patentes (expressão de concentração da propriedade sobre a tecnologia):



Fonte: Silicon Valley Indicators

Após o primeiro usuário, a empresa iniciou seu processo de expansão com lançamento internacional já no ano seguinte, alcançando no ano de 2023, o valor de mercado de pouco mais de US\$ 63bi. Coisa semelhante ocorreu com duas empresas brasileiras, a 99, também do setor de transporte de pessoas, e a iFood, do setor de entregas delivery, ambas consideradas startups unicórnio, uma vez que superaram o valor de US\$ 1bi enquanto empresas de capital fechado, e, que, ainda, sugerem o caráter promissor do mercado brasileiro para o consumo em massa desses serviços. Em 2022, a iFood teve valor de mercado avaliado entre US\$ 23 a 28b, enquanto a 99 alcançou os US\$ 4,4bi, valores que são alcançados graças ao investimento de fundos de capital que lhes são ainda maiores. Para Keller (2021), o Chile também é um país atrativo às empresas que controlam o trabalho por meio de plataforma, uma vez que há “a estabilidade institucional, a solidez macroeconômica, a penetração massiva do uso da internet e a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) e as entradas per capita, são superiores aos de outros países da América Latina”. Nos setores estudados, o país conta além da Uber, com a Didi e a Beat, como empresas que atuam no setor de transporte de passageiros, sendo que a Didi é a empresa que comprou a 99 e a elevou à condição de startup unicórnio, enquanto que, a Beat tem um segmento Beat Tesla para uso de carros elétricos.

O funcionamento das empresas do setor tem caráter global e, apoiadas na financeirização, elas se constituem como forças transnacionais, por vezes pressionando as dinâmicas internas aos Estados nacionais e desenvolvendo novos modelos de negócio que reorganizam o setor produtivo, com propostas regulatórias unilaterais. São empresas que desenvolvem ou se apropriam de plataformas digitais inteligentes (ALMEIDA, 2022) cujo funcionamento em rede usa a informação como matéria-prima (AMORIM, CARDOSO & BRIDI, 2022), manipulada conforme os interesses de reprodução do capital oligo/monopólico que as controla. As empresas que detêm o poder de gerenciamento das plataformas digitais e, no mais das vezes, também a sua propriedade, vêm aumentando a sua participação em muitos setores da economia, particularmente em setores de prestação de serviços locais, a exemplo do transporte de passageiros e da entrega delivery, ao tempo em que o imperialismo transacional reforça o poder de

regulação unilateral dos comportamentos locais, majorado pela contínua centralização dos setores, que cristaliza o novo padrão de concorrência oligopólica no planeta:

Falta de concorrência preocupa o mercado. O encerramento do 99Food entra para a lista de serviços de delivery que não sobreviveram à dominância do iFood e do Rappi no país. Em março do ano passado, a Uber também encerrou as atividades do seu app de delivery, o Uber Eats. Em fevereiro, o iFood fechou um acordo com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) que eliminou os contratos exclusivos do app de delivery com redes de restaurantes a partir de setembro, limitando a geração de receita com exclusividades em cidades com mais de 500 mil habitantes. (CANALTECH, 2023).

O que se percebe é haver uma certa divisão normalizada entre os setores de transporte de pessoas e entrega delivery, em que as empresas vão se especializando conforme o que conseguiram fixar por suas “vantagens comparativas”, que mais traduzem as estratégias de mercado por elas praticadas. Muitas vezes, as narrativas das empresas buscam legitimar uma ação alinhada com os interesses nacionais, usando sempre da dimensão da aparência, tal como acima, quando o iFood fecha acordo com o Cade ao tempo em que sua exclusividade tem forma concreta. Com o fechamento de outras empresas, a exemplo da Uber Eats e da 99Food, a iFood potencializa a concentração econômica do setor, mitiga a parca concorrência e, ainda, se desresponsabiliza dos deveres e obrigações que os contratos de exclusividade firmados antes do acordo com o Cade deveriam oferecer para os restaurantes cadastrados. O que se assiste em relação às empresas desses setores, portanto, é um movimento de domínio de fato do mercado global e, por conseguinte, da criação de padrão monopolístico de concorrência, autogestado em ecossistemas digitais formados pela inclusão de sujeitos reais, cujos termos de incorporação nas relações que lhes são constitutivas são definidos pela própria empresa, no mais das vezes driblando órgãos de regulação.

A força regulatória unilateral que se manifesta tanto formal como materialmente sempre assume o conteúdo em consonância com os interesses das empresas e está sustentada pela “correlação de forças”, a exemplo daquilo que se identifica não só nos termos da concorrência de mercado, mas também na precificação do preço dos serviços e nos usos da força de trabalho de modo fracionado e diluído no fluxo infinito de trabalho disponível a todo tempo e em todo lugar. Além disso, a dinâmica de atuação nega o binômio informação-transparência, e aproveita a impossibilidade de acesso pelas autoridades e pela sociedade para fazer os arranjos que queira nos termos que deseje, sem qualquer responsabilidade social. Conforme notícia do Canaltech (2023), “o Procon-SP notificou os aplicativos Uber e 99 pela alta nos preços na quinta-feira (23), dia marcado pela greve do metrô em São Paulo (SP). O órgão quer entender ‘se houve alguma alteração nos critérios de formação da chamada tarifa dinâmica’ naquele dia”. O problema maior aqui é que a preocupação do órgão de proteção do consumidor não busca inibir o preço dinâmico, de variação em tempo real, conforme critérios não conhecidos nem pelos sujeitos a serem remunerados e que são fixados unilateralmente pela empresa; ao contrário, o legitima, desde quando mantenha sempre os mesmos critérios (os critérios não conhecidos por ninguém diferente da gestão da empresa). A instrumentalização dos problemas cotidianos na cidade para majoração do lucro em tempo real é legitimada!

A ação regulatória unilateral também incide sobre o uso do trabalho e uma nova cultura de gestão do tempo é imposta aos mercados de trabalho interno. A DIT digital se consolida de acordo com as realidades de exposição interna dos Estados-nacionais, particularmente quanto aos aspectos relacionados à estruturação do mercado de trabalho, como participação do trabalho informal, existência de formas precárias de contratação, distorção das formas de assalariamento, oportunidades de ocupação, etc. Diante da formação de uma verdadeira multidão (*crowd*) de desocupados, subutilizados, informais e tantas modalidades de trabalhos precários, somada à falta de perspectiva durante o período da pandemia da SARS-Covid, e, ainda, na tímida recuperação dos meses que lhes seguem.

Ainda que a mudança de cenário seja evidenciada pelas condições de funcionamento dos serviços na transição da América Latina durante a pandemia, os dados são encontrados a partir de pesquisas amostrais, porquanto o trabalho gerenciado por meio de plataforma ocorra às margens dos registros formais tanto no Chile como no Brasil. Em relação aos motoristas, pesquisa publicada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por Azuara, González e Keller (2019), acerca de quem são os motoristas da Uber na América Latina, realizada no Brasil, no Chile, na Colômbia e no México, identificou que a empresa começou a operar no Brasil em 2014, e, nos demais países, em 2013, no caso do Brasil e do Chile, alcançando o total de 101 e 17 cidades, respectivamente. As idades dos condutores em torno de 37 e 38 anos, com grande parcela de trabalhadores que faziam composição de renda, em ambos países, com tempo médio abaixo das 19,7 horas para trabalhadores brasileiros (sendo que 44% trabalham menos de 15 horas por semana), com a preferência de 57% pelo turno diurno e 31% pelos finais de semana, enquanto que para os trabalhadores chilenos, valeram 14,9 horas (sendo que 63% trabalham menos de 15 horas por semana), com a preferência de 35% pelo turno diurno e 39% pelos finais de semana; mesmo figurando uma segunda renda para brasileiros, estes trabalhavam $\frac{1}{3}$ a mais que aqueles e ainda eram remunerados a menor em US\$ 1,5, por hora.

Keller (2021), apresentou dados de pesquisa realizada pela Universidad Católica do Chile, realizada por 24 meses até maio/2021 (de 2019 a 2021, portanto) que aponta o ingresso de mais 189.100 pessoas para trabalhar controlada por plataforma de transporte ou entrega, o correspondente a 2,4% da população ocupada do Chile. Analisando as condições de trabalho a partir dos critérios que determinam o trabalho decente, identificou que os mesmos não são cumpridos, particularmente em virtude de longas jornadas de trabalho sem proteção social que lhe seja correspondente e devido a existência de significativa proporção de tempo remunerado em comparação ao tempo remunerado.

A realidade dos entregadores de Santiago do Chile foi retratada em publicação pela OIT, de Cruz e Mc Manus (2021, p. 45), quando se identificou a partir da divisão entre imigrantes e nacionais, uma média de 88% dos entregadores controlados por

meio de plataforma tendo esta como sua principal fonte de renda, a despeito de 19% dos imigrantes e 39% dos nacionais terem outro trabalho. Do ponto de vista da jornada de trabalho, esses trabalhadores chegam às 62 horas por semana, sendo que mais de 80% deles com jornada acima de 45 horas por semana, uma diferença significativa quando se compara com os trabalhadores tradicionais do mesmo setor de entregas, que trabalham em média 45 horas por semana, sendo que mais de 50% deles por mais de 45 horas.

De toda sorte, fica evidenciada a grande concentração de horas de trabalho no setor e a urgência de se estabelecer limites ao tempo de trabalho, o que, deve vir acompanhado de proteção salarial, em especial remuneratória. O Chile regulou o trabalho nesse modelo de negócio pela lei n. 21.431/22, quando reconheceu existir trabalhadores autônomos (*independientes*) e subordinados (*dependientes*), reportando às elaborações regulatórias tradicionais. A crítica entende que o modo como foi feito não impactará em mudanças nessas relações de trabalho, que continuará a ser contratada com contrato de adesão do trabalhador às cláusulas impostas unilateralmente pela empresa, mas tão somente reservará para o futuro a possibilidade dos trabalhadores mais encorajados buscarem a tutela judicial com alguma chance de terem os direitos sociais e do trabalho reconhecidos.

Sobre o uso do tempo, Almeida (2022), em estudo de análise de jurisprudência brasileira dos setores de transporte de pessoas e entrega delivery, identificou que as correntes mais presentes são i) o reconhecimento do vínculo de emprego; ii) a identificação do trabalhador como autônomo; iii) o trabalhador como parceiro. e; iv) o trabalhador terceirizado. Em relação ao reconhecimento do emprego, o principal fundamento é o intenso exercício do poder diretivo sobre o trabalho e a existência de contrato com cláusulas leoninas que desequilibram sobremaneira a correlação de força entre trabalho e capital, não importando o caráter aparente da liberdade de definição do horário de trabalho. Os adeptos da ideia de que o trabalho prestado é autônomo, apóiam-se, quase que exclusivamente, no fato do trabalhador não ter horário pré-definido – para estes, haver pré-definição de horário é condição necessária da subordinação necessária à

caracterização do vínculo de emprego. Ainda, alguns julgados indicaram que essas relações de trabalho se assemelham às hipóteses dos contratos comerciais de parceria, uma vez que empresa e trabalhador se beneficiam dessa associação e a divisão dos ganhos entre 20% a 25% para empresa é compatível com o quanto a lei prevê para os parceiros.

Por fim, na miscelânea de formas de trabalho atribuídas a esses sujeitos, a terceirização foi forjada como estratégia da iFood para evitar o vínculo direto consigo. A terceirização esteve associada à organização de uma parte da força de trabalho em turnos, considerando determinadas regiões que deveriam ser atendidas conforme se mostrasse estratégico para a empresa. Essas experiências estão ligadas diretamente ao operador logístico (OL), figura criada pela empresa iFood, em oposição à nuvem, a quem as chamadas são direcionadas de modo residual ao OL, segundo se presume⁴ de depoimentos encontrados nos processos estudados.

Todos esses elementos correspondentes à natureza jurídica do vínculo em que o trabalho é prestado se relaciona com elemento fundamental da gestão do tempo de trabalho. Ocorre que aquilo que se identifica como a liberdade do trabalhador em definir o seu horário de trabalho, em verdade, é algo que converge com a estratégia de gestão da empresa, que precisa da liberdade de horário. Trata-se de demanda de gestão para estimular a cobertura das áreas e regiões conforme as demandas de funcionamento das cidades e das culturas locais, inclusive agendas de eventos culturais e feriados, aspectos que determinam os perfis de usos das plataformas pelos clientes das empresas que as gerenciam, além de tantos outros fatores que impactam em suas dinâmicas locais.

No Brasil a força unilateral de gestão das empresas aumenta com as pressões sobre esse mercado de trabalho durante a pandemia. Em pesquisa realizada entre entregadores, no período de 13 a 27 de abril de 2020, Abílio et al. (2020) identificaram uma

⁴ A presunção surge como consequência do monopólio da informação pelas empresas que gerenciam as plataformas digitais e não esclarecem os termos de seu funcionamento para os trabalhadores, ainda que tais termos sejam determinantes do conteúdo do contrato realidade de trabalho.

certa constância no perfil da jornada de trabalho para aqueles que já possuíam jornada alongada além daquela permitida em lei com suas prorrogações extraordinárias. De tal sorte, antes da pandemia, 37,78% dos entregadores trabalhavam mais de 10 horas por dia, sendo que 7,78% mais de 15 horas; durante a pandemia, 38,15% trabalhavam mais de 10 horas por dia, dos quais 7,41% mantinham-se trabalhando mais de 15 horas por dia. Ressalte-se que, no âmbito das horas normais de trabalho, houve concentração das jornadas entre 4 a 8 horas diárias, zerando aqueles que trabalhavam menos de 4 horas por dia e diminuindo em um pouco mais 6% o número daqueles que trabalhavam 9 e 10 horas.

Por fim, ainda que se tenha ressalvas a uma aplicação ampla do conceito da *Gig Economy* ao Brasil, dado o caráter estrutural da precariedade e informalidade do seu mercado de trabalho, o IPEA publicou a nota de conjuntura 14. A pesquisa aponta que cerca de 1,5 milhão de pessoas trabalhavam naquilo que chamaram de *Gig Economy* no setor de transportes ao final de 2021, sendo que 61,2% atuando como “motorista de aplicativo” ou/e taxista. No conjunto da economia de bicos, a categoria ainda foi a melhor remunerada, com rendimento médio de R\$ 1,9 mil (último trimestre de 2021), todavia, antes, o rendimento médio era de R\$ 2,7 mil (primeiro trimestre de 2016); portanto, uma redução de 29,6% do rendimento médio, ainda que mantido o tempo médio de trabalho em 41,4 horas.

Um olhar para os muitos retratos dessa forma de trabalho, o trabalho cortado pelo gerenciamento das plataformas digitais e seus algoritmos, mostra o império do poder das empresas sobre mais do que a organização do trabalho. Trata-se do poder de determinar toda uma cultura política sobre a vida das pessoas; de controlar, gerenciar e influenciar comportamentos pela captação, armazenamento, processamento e transmissão de informações comportamentais transformadas em matéria-prima. Do ponto de vista do tempo de trabalho, a malha produtiva formada com contratações despojadas de qualquer fundamento de proteção humana, os sujeitos são instrumentalizados para funcionamento 24 horas por dia, 7 dias por semana. Os termos de troca da força de trabalho são definidos unilateralmente pela empresa que, ainda, guarda o controle unilateral sobre quem integra ou não a

comunidade arregimentada pela adesão aos seus termos de funcionamento. Trata-se do trabalho realizado pelo trabalhador a todo momento de vida disponível e das pressões para que precise subjugar-se a condições deterioradas de trabalho.

Repita-se, a facilidade das empresas para imporem a informalidade, precarização do trabalho e deterioração das condições de vida do trabalhador é impulsionada por inúmeras razões. Sobrepesam a falta de transparência e informação sobre esses modelos de negócio, a total informalidade a que esses trabalhadores são submetidos, às múltiplas formas de contratação precária que consolidam a regulação imperial dessas empresas, enquanto seja uma regulação privada unilateral acima do Estado. As jornadas de trabalho se mostram fragmentadas, ao mesmo tempo em somam grande monta concentrando e intensificando o trabalho daqueles que estão nos setores de transporte de pessoas e de entrega, com condições de assalariamento continuamente rebaixadas. É preciso decidir que caminho irá se trilhar, se a contenção dos abusos do poder econômico sobre os sujeitos ou se um fechar os olhos para a total corrupção do vínculo de solidariedade que mantém a coesão da sociedade humana civilizada e democrática.

Conclusão

A incorporação das plataformas digitais ao processo produtivo, particularmente na oferta de serviços locais e na gestão da força de trabalho, potencializou o poder monopólico de forças tecnológicas transnacionais. Ainda que o mercado consumidor seja territorialmente arraigado, essas empresas espraíram a sua atuação em alcance global e criaram um novo modelo de negócio. Pela correlação de forças (sociais, políticas e econômicas) que pende em favor da defesa dos interesses capitalistas de concentração e centralização de riqueza e que aprofunda as assimetrias entre classes, disputam a narrativa sobre o futuro das relações de trabalho e o fazem trazendo para si o direito de expropriar a força de trabalho de outrem sem assumir os riscos e os custos sociais e do trabalho que, até então, parecia justificar a mais-valia.

Vê-se que o capitalismo continua a se transformar e encontra novas formas exploratórias que assegurem a sua

perpetuação, nesse caso, reforçando os primados neoliberais, em que a insegurança social e a ruptura com os vínculos de solidariedade. A perda de direitos se faz pela desvalorização do trabalho e deterioração da condição de trabalhador, por reformas legislativas que legitimam o processo de precarização do trabalho e que permitem o uso ilimitado, amorfo e em massa da força de trabalho, como resultado do afastamento e deslegitimação da tutela do trabalho pelo Estado diante de poderes econômicos, quando não da sua instrumentalização para torná-los ainda mais poderosos; são cenários definidos, no mais das vezes, unilateralmente pelos grandes produtores tecnológicos, e, ratificados pelos poderes institucionais compreendidos como soberanos.

O movimento histórico do capitalismo e as suas múltiplas fases estão demarcadas e adquire uma nova forma, a ver no tempo sua supremacia ou não. De todo modo, as forças produtivas se reorganizam naquilo que aponta para o capitalismo industrial de plataforma. A sociedade dos serviços se amplia em ecossistemas constituídos e gerenciados pelas empresas na soma do ambiente material em que as relações de trabalho se concretizam à sua extensão virtual. Os tempos de trabalho se fragmentam e permeiam todo o tempo social para a prestação de serviços massificados que demanda a existência do trabalhador que esteja potencialmente disponível a qualquer tempo, 24 horas por dia, 7 dias por semana, independentemente dos limites da saúde e integridade humana que se fazem imperativos, mas são ignorados diante da precariedade estrutural do mercado de trabalho da América Latina, em particular do Chile e do Brasil.

As pressões sobre a qualidade e a quantidade das ocupações ainda aumentaram quando sobreveio o *lockdown* durante a Sars-Covid 19, e, ambos países, tiveram aumento da participação do trabalho gerenciado por plataforma no total das ocupações. Os dados trazidos apontaram, no mais das vezes, jornadas extensas e extenuantes, com muitas horas não remuneradas e com remuneração insuficiente das horas assalariadas, assim como ampla falta de proteção social; acrescente-se, insegurança jurídica para o trabalhador que não conhece os termos em que seu trabalho é prestado, nem mesmo o quantum remuneratório variável conforme a empresa entenda que deva ser, sem qualquer previsibilidade. No Chile, nacionais e estrangeiros

encontram alguma diferença quanto aos motivos de estarem nessa forma de trabalho, assim como na característica que essa renda assume na composição de sua renda total, mas, ponto pacífico é que há grande contingente de sujeitos implicados em jornadas extenuantes e mal pagas. No Brasil, as características dos setores de entregas e transporte de passageiros também apontam na direção de grande contingente de trabalhadores envolvidos em jornadas para muito além das 40 horas semanais com remuneração e padrão protetivo rebaixado, muitas vezes ratificado em juízo.

As questões principais se colocam acerca de qual resposta a sociedade dará às pressões e à disputa de narrativas de empresas como a Uber e como a iFood, que negam oferecer serviços de transporte de passageiros e de entrega, para se afirmarem como empresas de tecnologia. No Chile, já saíram vitoriosas com o reconhecimento da possibilidade de vínculo autônomo, que tende a ser a predominância da contratação formal realizada, a despeito de na prática não sê-lo; no Brasil, se está em processo de disputa política tanto no âmbito do judiciário, como no âmbito do executivo e do legislativo. O resultado regulatório do trabalho controlado por plataforma digital no país tem centralidade no resgate da dignidade do trabalho como um todo; do ponto de vista da jornada de trabalho se mostra fragmentada e, simultaneamente, desorganizada e absoluta na temporalidade para atender à prestação massificada dos serviços como condição inerente aos modelos de negócio que a incorpora. Além disso, junto aos aspectos remuneratórios e da proteção social como um todo, definirá que espécie de projeto político o país terá assumido.

A dificuldade de mensurar ou qualificar com precisão a precariedade que assola esses trabalhadores, não impediu que as pesquisas aqui trazidas, assim como a sua localização diante do processo histórico de reconfiguração das relações de trabalho mostrassem a consolidação das assimetrias entre capital e trabalho e o aprofundamento e potência do desequilíbrio em desfavor do trabalhador, que amplia a expropriação da sua força de trabalho e, com ela, a deterioração da sua condição humana pelo aprofundamento dos tempos e intensidades de trabalho e da insegurança social. O dilema está posto à sociedade política, que poderá legitimar ou não a continuidade da perversidade desses cenários

ou se esforçar para recolocar parâmetros e mecanismos de efetiva proteção social e do trabalho daqueles que são transversalizados pela incorporação das plataformas digitais no processo produtivo.

Bibliografia

A HISTÓRIA da Uber. **Uber News Room**. [s.d.]. Disponível em <<https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/history/>>. Acesso em: 05 abr.2023.

ABÍLIO, Ludmila. *et al.* (2020). Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a COVID-19. **Revista Jurídica Trabalho E Desenvolvimento Humano**, 3. <https://doi.org/10.33239/rjtdh.v.74>

ALMEIDA, Paula Freitas de. **A disputa no judiciário pelo vínculo de emprego no trabalho gerenciado por meio de plataforma digital**. 2022. [s.f.]. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade de Campinas, SP, 2022.

ALMENARA, Igor. **Uber e 99 são notificadas por alta de preços durante greve do metrô em SP**. Canaltech. 27 mar. 23. Editado por Douglas Ciriaco. Disponível em <<https://canaltech.com.br/apps/uber-e-99-sao-notificados-portalta-de-precos-durante-greve-do-metro-em-sp-244614/>>. Acesso em: 05 abr. 23.

AMORIM, Henrique; BRIDI, Maria Aparecida; CARDOSO, Ana Cláudia Moreira. **Capitalismo Industrial de Plataforma: externalizações, sínteses e resistências**. Caderno CRH, [S. 1.], v. 35, p. e022021, 2022. DOI: 10.9771/ccrh.v35i0.49956. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/49956>. Acesso em: 15 fev. 2023.

AZUARA, Oliver. GONZÁLEZ, Estephanie. KELLER, Lucas. ¿Quiénes son los conductores que utilizan las plataformas de transporte en América Latina? **Perfil de los conductores de Uber en Brasil, Chile, Colombia y México**. Inter-American Development Bank, out.2019.

BARROS, Matheus. **Didi Chunxing, dona da 99, arrecada US\$ 4,4 bilhões com estreia na bolsa de NY**. Olhar Digital. 30 jun.2021. Editado por Ticiane Vicentin. Disponível em <<https://olhardigital.com.br/2021/06/30/pro/didi-chuxing-dona-da-99-arrecada-us-44-bilhoes-com-estrela-na-bolsa-de-ny/>>. Acesso em 06 fev.2023.

BELLUZZO, Luis Gonzaga. As transformações da economia capitalista no pós-guerra e a origem dos desequilíbrios globais. In. **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. Ricardo Carneiro (Org.) et al. São Paulo: Editora UNESP, 2006. pp. 33-50.

BRIDI, Maria Aparecida. Prefácio. In. MACHADO, Sidnei. ZANONI, Alexandre Pilan. (Orgs.). **Plataformas Digitais: o trabalho controlado por plataformas digitais no Brasil – dimensões, perfis e direitos**. UFPR: Curitiba, 2022. Disponível em: <https://cdtufpr.com.br/wp-content/uploads/2022/04/Livro_O-trabalho-controlado-por-plataformas-digitais_eBook.pdf>.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 17a. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

CRUZ, Antonia Asenjo. MC MANUS, Alberto Coddou. **Economía de Plataforma y transformaciones en el mundo del trabajo**: el caso de los repartidores en Santiago de Chile. OIT Cono Sur, Informes Técnicos 17-2021.

CONHEÇA a OIT. **Organização Internacional do Trabalho**. [s.d.]. Disponível em <<https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/lang-pt/index.htm#banner>>. Acesso em: 03 fev. 2023.

COTAÇÃO Uber Technologies, Inc. **ADVFN**. [s.d.]. Disponível em <<https://br.advfn.com/bolsa-de-valores/nyse/UBER/cotacao>>. Acesso em: 12 fev. 23.

DE MASI, Domenico. **O Trabalho no século XXI**: fadiga, ócio e criatividade na sociedade pós-industrial. Rio de Janeiro: Sextante, 2022.

DIAS, Maria Clara. **Quem são os investidores por trás dos principais unicórnios do mundo**. Gazeta do Povo. 30 dez. 21. Disponível em <[Quem são os investidores por trás dos principais unicórnios do mundo \(gazetadopovo.com.br\)](https://gazetadopovo.com.br/quem-sao-os-investidores-por-tras-dos-principais-unicornios-do-mundo/)>. Acesso em: 12 fev. 23.

DRUCK, Graça. A indissociabilidade entre precarização social do trabalho e terceirização. In: **Precarização e Terceirização: faces da mesma realidade**. Marilane Teixeira et al. (Orgs). Sind. dos Químicos-SP: São Paulo, 2016. pp. 35-58.

EUROPEAN COMMISSION. **“Staff Working Document”**, A Digital Single Market Strategy for Europe: Analysis and Evidence, SWD 100, 2015. pp. 52-55. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015SC0100>>. Acesso em: 13 jan.2023.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 8ªed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

_____. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IPEA. **Painel da Gig Economy no setor de transporte do Brasil**: quem, onde, quantos, e quanto ganham. Nota de Conjuntura 14. nº 55. 2tri.2022. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220510_cc_55_nota_14_gig_economy.pdf>. Acesso em: 23 out. 22.

KELLER, Pablo Moris. **Trabajo en plataformas en Chile y desafíos para el trabajo decente**: situación actual y lineamientos para diseñar políticas públicas dirigidas al sector Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/213), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021. Disponível em <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47647/1/S2100623_es.pdf>. Acesso em: 12 fev. 23.

LIMA, Kaique. **iFood tem 33,3% vendidos e agora é 100% controlado pela gigante holandesa Produs**. [s.d.]. 19 ago. 2022. Editado por Claudio Yuge. Disponível em <<https://canaltech.com.br/mercado/ifood-tem-333-vendidos-e-agora-e-100-controlado-pela-gigante-holandesa-prosus-223526/>>. Acesso em: 6 mar.2023.

PIGNATI, Giovana. **99Food comunica o encerramento da operação no Brasil. Canaltech. 21 mar. 2023.** Editado por Claudio Yuge. Disponível em <<https://canaltech.com.br/mercado/99food-comunica-o-encerramento-da-operacao-no-brasil-243886/>>. Acesso em: 05 abr. 2023.

POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento capitalista e divisão do trabalho.** In: Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. Petrópolis: Vozes, 2004. pp. 15-61.

SNIRCEK, Nick. **Plataform Capitalism.** Cambridge: Polity Press, 2017.

TEIXEIRA, Marilane. KREIN, José Dari. A terceirização e o trabalho precário na indústria: percepção de mulheres e homens terceirizados. In: **Precarização e Terceirização: faces da mesma realidade.** Marilane Teixeira et al. (Orgs). Sind. dos Químicos-SP: São Paulo, 2016. pp. 157-186.

TOKARNIA, Mariana. **IPEA: Brasil tem 1,5 milhão de motoristas e entregadores de produtos. Agência Brasil.** 10 maio. 22. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-05/ipea-brasil-tem-15-milhao-de-motoristas-e-entregadores-de-produtos#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20de,de%20transporte%20para%20entregar%20produtos>>. Acesso em: 23 out. 22.

TODOLÍ, Adrián. **Nuevos indicios de laboralidade en la economía digital.** Argumentos de Derecho Laboral. 14 set.2017. Disponível em <Nuevos indicios de laboralidad en la economía digital – Argumentos en Derecho Laboral (adriantodoli.com)>. Acesso em: 6 fev.2023.

TOTAL number of patent registration. **Silicon Valley Indicators.** [s.d.]. Disponível em <<https://siliconvalleyindicators.org/data/economy/innovation-entrepreneurship/patent-registrations/total-number-of-patent-registrations/>>. Acesso em: 12 fev. 23.

UBER Technologies, Inc. **Trading View.** [s.d.]. Disponível em <<https://br.tradingview.com/symbols/NYSE-UBER/>>. Acesso em: 12 fev.23.

Derecho Fundamental a la Seguridad Social en el Sistema Jurídico Chileno: un desafío pendiente

Verónica Munilla Espinoza

1. Introducción

El sistema de seguridad social en Chile se encuentra en crisis. La reforma estructural que se realiza en el año 1980 en nuestro país, ha presentado resultados que distan con mucho de ser suficientes. Pese a las numerosas reformas legislativas, lo cierto es que el centro del sistema no se ha alterado, sosteniendo principios tales como la libertad, individualidad y responsabilidad. Ello se ha visto acentuado por el hecho de que el estudio de la seguridad social se ha enfocado desde la ciencia económica, siendo las consideraciones de tipo jurídico tangenciales.

La regulación jurídica ha permitido lo anterior. Si bien la seguridad social aparece como un derecho fundamental en la Constitución Política Chilena, lo cierto es que ha sido recogida con una redacción limitativa, vaga e imprecisa, lo que ha permitido que la regla o norma legal de rango inferior, plasme un sistema contrario a lo que el derecho fundamental prescribe, contenido que podemos evidenciar a través de los principios que lo iluminan.

El presente artículo posee como objetivo, evidenciar que la redacción que recoge la carta fundamental no refleja la naturaleza jurídica de la seguridad social como derecho fundamental, y que pese a las discusiones que se han producido en Chile en el proceso constitucional, se mantiene como un desafío pendiente. Para ello se comienza ubicando a la seguridad social como un derecho fundamental de tal forma que se evidencie su importancia, para luego analizar algunos problemas que presenta la actual redacción. Se finaliza con la exposición de la propuesta realizada por la Convención Constitucional chilena del año 2022, propuesta que pese a ser rechazada, da cuenta de una discusión no sólo

pendiente a nivel nacional, sino que urgente incluso desde una perspectiva política.

2. La seguridad social como derecho fundamental - algunas precisiones

La denominación, concepto y fundamentación de los derechos humanos en general, y derechos fundamentales en particular, no son tópicos pacíficos dentro de la doctrina jurídica. Para estos efectos, la voz derecho humano, se refiere “al conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, libertad e igualdad humanas.” (SQUELLA, 2008, p. 159). De esta forma, las facultades referidas son de carácter universal, siendo titulares de las mismas todos los seres humanos sin distinción alguna. Esta amplitud que soporta el concepto antedicho, disminuye cuando nos referimos a los derechos fundamentales. Estos últimos se definen como “aquellos derechos humanos consagrados y garantizados por los ordenamientos jurídicos de los estados, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada.” (SQUELLA, 2008, p. 159). La distinción por ende de ambos conceptos radica en si un derecho humano específico es reconocido por un ordenamiento jurídico determinado. Y a su vez, mantener esta distinción permite afirmar que la existencia del derecho humano es independiente de si se encuentre o no reconocido por un ordenamiento jurídico.

La importancia de los derechos humanos deriva de su fundamento, el que a su vez condiciona el concepto. Si bien han existido numerosas corrientes que intentan explicar su naturaleza jurídica, la de mayor recepción ha sido la iusnaturalista, debido a que su fundamentación es de carácter fortísimo. Ésta postula la existencia de dos ordenamientos independientes, uno natural y otro positivo, no estando condicionado el primero al segundo. La existencia de una ley natural u orden natural, de aplicación cierta y absoluta, tiene su origen en Dios o bien, en la naturaleza racional del ser humano, mientras que el orden positivo es un constructo social. La gran ventaja de esta postura que explica su origen histórico y vigencia, radica en afirmar que la existencia de los derechos humanos en un ordenamiento de carácter natural,

(independiente de la razón de la existencia del mismo), no depende del reconocimiento positivo en un sistema jurídico determinado. Es deber del ordenamiento jurídico positivo reconocerlos más ello no condiciona su existencia.

El desarrollo histórico de los derechos humanos implica un aumento del catálogo de los mismos. Las aspiraciones originales basadas en un inicio en la libertad, han dado paso a conceptos como el de igualdad, no sólo formal sino también material. De esta manera, los derechos humanos actúan en los hechos como herramientas de inclusión de los ciudadanos dentro de una estructura social específica. Y es precisamente esta aspiración la que configura al derecho a la seguridad social como un derecho humano. Y, en la medida que ha sido concretizado tanto en ordenamientos jurídicos internacionales como nacionales, es considerado como un derecho fundamental.

Respetando esta definición en cuanto a su naturaleza jurídica, ya en el año 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 22 indica: “Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.” Este punto inicial ha sido replicado en diversas fuentes de derecho de carácter internacional, siempre remarcando su carácter de derecho fundamental.¹

Ahora bien, más allá de la regulación internacional de la seguridad social como derecho fundamental, la doctrina busca delimitar su contenido de tal forma que refleje la razón de ser de los derechos humanos en general, cual es la dignidad de las

¹ Sólo a modo de ejemplo, artículo XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículos 9º y 10º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, artículo 5º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículos 11.1 e) y 14.2 c) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 9º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

personas. Como señala Nogueira Alcalá (2013, pp. 387-388), “el fundamento último de la seguridad social como de todo derecho fundamental se encuentra en la afirmación de la dignidad humana y el vivir conforme con dicha dignidad, disfrutar de una calidad de vida digna, lo que requiere que el Estado y la sociedad protejan el acceso de todas las personas al goce de prestaciones básicas uniformes universales en el caso de las contingencias y riesgos sociales que se presentan a lo largo de la vida humana.” Así, la seguridad social no es sino el derecho de todo ser humano, a tener una vida digna.

Como todo derecho fundamental, su concepto es de textura abierta, al obedecer a una redacción conforme a la idea de garantía. Toca por ende al legislador tanto constitucional como legal, dotar a ese derecho de contenido. Sin embargo, tratándose específicamente de este derecho en comento, poseemos una guía al analizar los principios de la seguridad social. Siguiendo en este caso a Obando Camino², coincidimos en que dichos principios son: universalidad objetiva, universalidad subjetiva, integridad o suficiencia, unidad, solidaridad, internacionalidad, igualdad, participación, protector, exclusividad legal (2016, p. 613).

Se entiende que el contenido del derecho fundamental a la seguridad social, se debe plasmar a nivel legal en un sistema de seguridad social, el que analizado desde una perspectiva clásica, se construye en base a tres conceptos, riesgo, riesgo social y estado de necesidad. Entendemos el riesgo como aquella contingencia futura e incierta que es capaz de provocar consecuencias perversas o negativas en las personas. Si esas afectaciones implican que dicha persona pierde la capacidad de poder proveerse un ingreso, el riesgo pasa a poseer el carácter de social. En la medida que la pérdida de ingreso no puede ser superada por la persona, se crea el denominado estado de necesidad.

Así, los sistemas de seguridad social se hacen cargo de regular la cobertura de los riesgos sociales que pueden provocar

² No existe unanimidad en la doctrina o jurisprudencia respecto de cuáles son los principios que iluminan el contenido del derecho fundamental a la seguridad social. El Tribunal Constitucional chileno por ejemplo, ha adoptado una visión más restrictiva, y reconoce como tales la universalidad objetiva y subjetiva, integridad o suficiencia, solidaridad y unidad. (Sentencia Tribunal Constitucional Rol N° 1218-08-INA de siete de julio de 2009.)

un estado de necesidad en el individuo. De un esquema con estas características se derivan dos consecuencias: por una parte, los principios determinan la forma en que la cobertura de los riesgos sociales debe ser abordada desde un punto de vista legal, y siguiendo con lo anterior, el carácter redistributivo de la riqueza como consecuencia del estado de necesidad como elemento.

El principio de solidaridad posee una influencia relevante en este punto. Según Novoa (1977, p. 110), éste se expresa en tres planteamientos: a) La seguridad social es, ante todo, un esfuerzo de toda la comunidad, realizado en su propio beneficio; b) A dicho esfuerzo deben contribuir todos, y cada cuál según sus capacidades y posibilidades; y c) que el esfuerzo individual de cada persona debe ser considerado como una exigencia del bien común.

La sociedad posee a grandes rasgos, dos teorías que explican su existencia. Por una parte, Aristóteles (s.f. p. 12) señala que es propio del ser humano agruparse, debido a la necesidad de sobrevivir y conservarse. Para ello, se comienza con la familia, iniciándose una estructura que se jerarquiza y complejiza, finalizando en el Estado.

Ante todo, conviene reunir aquellos elementos que no pueden subsistir independientes, como son el macho y la hembra para conseguir la prole, lo cual no es en ellos cosa voluntaria, sino que les es natural, así como a los demás animales y plantas el apetecer la descendencia. Entre éstos, pues, para su conservación, hay uno que gobierna y otro que es gobernado.

En otro extremo, Rosseau (2003, p. 37-38) ve la existencia de la sociedad como una carga para el ser humano, que es aceptada por la evidencia de la imposibilidad de subsistir aisladamente. De allí que postule como base de la sociedad un contrato social, cuyo objeto no es sino la obligación de ayuda mutua entre los individuos. “La familia es por lo tanto si se quiere, el primer modelo de las sociedades políticas, el jefe es la imagen del padre, el pueblo es la imagen de los hijos, y habiendo nacido todos iguales y libres, no enajenan su libertad sino por su utilidad.”

Como podemos apreciar, la necesidad no es sino la razón de la vida en sociedad, concepto que es transversal a todas las teorías que explican su existencia. Y si tomamos en consideración que es precisamente esta necesidad la base de un sistema de seguridad social, debemos concluir que éste último grafica la forma en que los individuos agrupados deciden plasmar la ayuda entre unos y otros. Por ello es que la solidaridad es central para entender el derecho fundamental a la seguridad social y debe iluminar todo diseño de las reglas que regulen su contenido.

Consecuencia del principio de solidaridad es el rol de redistribución que la seguridad social posee. Para obtener la cobertura de un sistema de seguridad social, el padecimiento del riesgo debe provocar, como indicamos previamente, un estado de necesidad. Debido a que los miembros de una sociedad no poseen un igual ingreso ni acceso a bienes, corresponde que aquellos que tienen más aporten en mayor medida que aquellos que tienen menos, pudiendo así cubrir a todos.

Todo sistema nacional de seguridad social que se considere como tal debe tener en cuenta que la protección que se entrega afecta a la población en su totalidad. Por ende, estrategias intergeneracionales e intrageneracionales deben ser consideradas. (ARELLANO, 2016, p. 61)

El derecho fundamental a la seguridad social posee una gran riqueza en su contenido, determinado por los principios que la informan. Pero su realización dentro de un sistema refleja el cómo una sociedad se comprende a sí misma, al sistematizar la manera en que la ayuda mutua se realice, ayuda que es la base y razón de ser de una sociedad.

3. La actual configuración del derecho fundamental a la seguridad social en la constitución chilena

Nuestra actual Constitución contiene el derecho humano a la seguridad social como garantía protegida en el artículo 19 n° 18, por lo que para el sistema jurídico chileno se trata de un

derecho fundamental de rango constitucional. Señala la Carta Fundamental:

La Constitución asegura a todas las personas:

El derecho a la seguridad social.

Las leyes que regulen este derecho serán de quorum calificado.

La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.

El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social.

Si bien el catálogo de derechos fundamentales contiene a la seguridad social, las precisiones realizadas en la redacción evidencian que su contenido dista con mucho a aquel que su naturaleza jurídica impone, básicamente por un enfrentamiento directo con los principios que presuponen dotan de contenido al derecho, en especial el principio de solidaridad. Ello es del todo explicable, de momento en que la discusión de su redacción fue en términos incluso contrapuestos al contenido de los principios ya mencionados.

En una segunda etapa (de discusión), marcada por un cambio en la composición de la Comisión, el precepto fue revisado sobre bases neoliberales, acorde a un cambio de orientación (las denominadas “modernizaciones”) en la política laboral y social que perseguía dotar a ésta última de libertad, eficiencia, seguridad y justicia individual. Esto fue complementado más adelante en el Consejo y la Junta, respectivamente, que enfatizaron la inserción de la seguridad social en el Orden Público Económico y el papel subsidiario del Estado. (OBANDO, 2012, p. 313)

Lo anterior explica los problemas que presenta la redacción constitucional del derecho fundamental a la Seguridad Social, que ha traído como consecuencia el diseño de modelos de protección legales atentatorios contra los principios que informan

el mismo, cuyos principales puntos se pasarán a revisar a continuación.

3.1 El rol del Estado

Si bien el artículo 5° inciso segundo de la Constitución Política de Chile determina que el Estado tiene el deber de respeto y promoción de los derechos fundamentales, ello se ve cuestionado en la normativa contenida en el artículo 19 n° 18 del mismo texto legal.

Como se observa en la especie, la acción del Estado está limitada a garantizar el acceso a prestaciones básicas y uniformes. Esto es, no es deber del Estado garantizar directamente la prestación en sí, sino tan sólo su acceso. Ello explica a su vez, que se abra en el mismo texto la posibilidad de que sean tanto instituciones públicas como privadas las que puedan otorgar las mismas.

Esta redacción es la que ha permitido, a través de la remisión legal, el diseño de un sistema de pensiones basado casi exclusivamente en el ahorro individual, en el que la acción del Estado grafica la aplicación de la subsidiariedad. Ello se acentúa de momento en que sólo el legislador puede tener a su cargo el desarrollo de un sistema de seguridad social.

De esta forma, las condiciones, modalidades, requisitos y plazos para ejercer el derecho a la seguridad social, previamente delimitado en su contenido o haz de atributos que integran el derecho y su contenido esencial, sin afectar éste último, puede ser desarrollada por el legislador formal. (NOGUEIRA, 2013, pp. 397-398).

En efecto, de conformidad a lo establecido en el Decreto Ley 3.500 que establece el sistema de pensiones y pese a la gran cantidad de modificaciones que ha experimentado, las pensiones se financian básicamente a través de la cotización de los trabajadores, sin que existan herramientas de carácter redistributivo que permita mejorar aquellas cuyos montos son más bajos, como lo exige el principio de solidaridad. La evidencia se grafica en que la herramienta propia de la redistribución son los compo-

nentes de reparto, los que se encuentran ausentes en el sistema chileno.

Debemos recordar, además, que uno de los principios rectores del derecho fundamental a la seguridad social es el de unidad. En un origen, la unidad se refiere a una unificación de carácter orgánico, debido a que a cada riesgo social, al ser único, se le adjudica una entidad administrativa única (HUMERES, 2005, p. 38). Desde esta perspectiva, el rol del Estado aparecería como preponderante, a cargo precisamente de la administración en la cobertura del riesgo.

En la medida que los sistemas de seguridad social se han ido complejizando, se ha entendido a la unidad como la necesidad de entender el sistema como un todo, que debe funcionar con criterios congruentes y coordinados, y otorgar prestaciones que consistan en beneficios similares a las personas adscritas al sistema. (CALVO, 2001). Este enunciado implica de todas formas una participación central del Estado en la cobertura de los riesgos sociales, ya que de otra manera se corre el riesgo de caer precisamente en la disparidad, pese a la promesa de uniformidad establecida en el texto.

La redacción constitucional opera de tal forma, que la prestación social en este caso puede ser brindada tanto por entidades públicas como privadas, y dentro de ellas el Estado cumple un rol sólo de supervigilancia. Pues bien, más allá de dicho carácter público o privado, lo cierto es que la autorización constitucional versa respecto de la posibilidad de establecer múltiples entidades administradoras de un mismo riesgo. Y el rol del Estado es inspeccionar el trabajo de otros. Por ende, la redacción permite el diseño de sistemas de cobertura de riesgos sociales que cuestionen la aplicación de principios de seguridad social como el de la unidad.

3.2 La ausencia en la redacción constitucional, de la obligación estatal de financiar prestaciones de carácter básico versus la posibilidad de establecer cotizaciones obligatorias

Es curioso observar dentro de la redacción del texto constitucional, la referencia a una única forma de financiamiento de un sistema de seguridad social, siendo que es uno de los temas

más álgidos y polémicos al momento en que el legislador debe redactar un diseño específico.

En general, los sistemas de seguridad social no son puros, sino que combinan distintas fuentes de dinero con diversos niveles de preponderancia uno de los otros, Estado, trabajadores y empleadores. Ello nos permite clasificar las mismas en fuentes contributivas o no contributivas, dependiendo de si aportan o no las partes de la relación de trabajo. Del mismo modo, las fuentes contributivas suelen poseer componentes de reparto, a través de la aplicación de estrategias de redistribución entre los sujetos participantes del sistema, realizando de esta forma el principio de solidaridad.

La Carta Fundamental no enumera los principios de seguridad social, y del mismo modo, no define expresamente la obligación del Estado de otorgar la prestación social en sí misma, sino garantizar el acceso. Pero, por otra parte, se hace hincapié en la posibilidad de recurrir a una única fuente, las cotizaciones obligatorias.

Ello ha permitido que el diseño del financiamiento de un sistema de seguridad social se sustente en casi un único elemento, el aporte del trabajador. Y además, permite la aplicación del individualismo y la responsabilidad como ideas matrices del conjunto, lo que es una de las premisas que se tuvieron a la vista al momento de implementar la cobertura legal del riesgo social vejez. Así lo señala expresamente uno de sus autores, José Piñera (1991, p. 70) “Cuando decidimos que la libertad iba a ser la piedra angular del nuevo régimen de pensiones, la previsión chilena se dio vuelta de campana. Nuestro sistema iba a fundarse en la libre elección, no en los cautiverios previsionales del pasado.” Y prosigue “Este sistema es en realidad, el único que proporciona incentivos a la responsabilidad individual, sin el cuál no hay organización social ni sistema económico viable en el largo plazo”.

La referencia del constituyente, por otra parte, apunta a que la garantía estatal debe estar en torno al acceso a prestaciones básicas uniformes. Por ende y de conformidad a la remisión legal contenida en la misma norma, toca al legislador determinar qué es lo básico y que es lo uniforme. Esta apertura trae como consecuencia que el legislador no utilice como parámetro de medida del monto de la prestación social una tasa de reemplazo

exigible porcentualmente que asegure condiciones de vida digna, sino que se concentre en otorgar lo mínimo que permita la subsistencia de las personas ante la ausencia de ingreso. Así, el concepto de subsidiariedad se expresa con mucha fuerza en el diseño del sistema de pensiones. Como señala Mohor Abuauad (2018, p. 223):

En su dimensión positiva, dicho principio (de subsidiariedad), reserva al Estado, por razones de bien común, la potestad exclusiva para asumir las siguientes actividades: Aquellas que los particulares no realizan, o realizarán de modo deficiente, insuficiente o ineficiente, con el sólo propósito de suplirlas, complementarlas o rectificarlas, teniendo siempre presente la conveniencia de resituirlas o mantenerlas, según sea el caso, en el sector privado, a través de acciones tales como la colaboración y apoyo, regulación, promoción, rectificación, asistencia o protección social y la asunción directa de la actividad con carácter transitorio.

Según el autor, la redacción constitucional garantiza que los particulares posean un rol protagónico en la economía, la minería, el uso de aguas, e incluso salud y seguridad social.

La especial configuración del derecho fundamental a la seguridad social que realiza nuestro constituyente, ha permitido que la determinación de los principios que rigen el diseño del modelo de seguridad social sea determinado por el legislador, incluso contrariando el contenido que dicho derecho fundamental presupone. A ello se suma la delimitación a la actuación del Estado en esta área, restringida a prestaciones de carácter básico supervigilancia en un sistema de administración del cuál no necesariamente debe formar parte.

No obstante, lo anterior debemos remarcar aquí lo siguiente. La interpretación constitucional, como señala Eduardo Aldunate (2002, p. 267), sólo es “sustentable y controlable a partir de un elevado grado de desarrollo de la Teoría Constitucional.” Ello nos obliga a asignar distintos roles a una Constitución, bastante más allá de los que posee la ley. Las Constituciones son resultado de procesos políticos, lo que obliga a medir hasta cierto punto el

elemento histórico como posible. Pero es al mismo tiempo un texto normativo, cuyo elemento de expresión implica que la labor interpretativa consista en atribuir un significado más que en revelarlo.

Así, las normas constitucionales son constructos que posibilitan la acción siempre que se ejecute en términos coherentes. Ello permitiría concluir, por ejemplo, que a la luz de la redacción constitucional actual referida a seguridad social no impone un diseño basado en la subsidiariedad, sino que requiere ser dotada de un contenido atribuible y desarrollable por el legislador, pudiendo por ende pasar a un sistema de seguridad social con componentes, por ejemplo, referidos al reparto, sin que el texto del numeral 18 artículo 19 de nuestra Carta Fundamental deba ser modificado. Así, si hasta este momento en Chile poseemos un sistema de seguridad social absolutamente apartado del contenido impuesto por los principios en cuanto derecho fundamental, es por la ausencia de voluntad política más que por observarse un impedimento de interpretación constitucional.

4. El proceso constituyente chileno, una oportunidad fallida

Como es de público conocimiento, Chile vivió una profunda crisis social en el mes de octubre de 2018. Más allá de los motivos que podamos observar cómo gatillantes de la misma, lo cierto es que logra eventualmente conducirse en términos institucionales, generándose un pacto entre diversos sectores políticos en torno a la redacción de una nueva Constitución con una democracia que sirva de contexto político, y la conformación de una Convención Constituyente elegida mediante sufragio universal y voluntario, así como fórmulas correctivas en torno a los factores de género y pertenencia a pueblos originarios. Por ende, dentro de la historia constitucional de nuestro país, el proceso aparece como inédito.

La discusión sobre el derecho fundamental a la seguridad social se realizó en la comisión de derechos fundamentales. Tras el cumplimiento del proceso de redacción dado por los propios miembros, la Propuesta de Constitución Política de la República de Chile (2022, p. 18) contiene, a propósito del tema que nos convoca, la siguiente redacción:

Artículo 45. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social, fundada en los principios de universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, igualdad, suficiencia, participación, sostenibilidad y oportunidad. 2. La ley establecerá un sistema de seguridad social público, que otorgue protección en caso de enfermedad, vejez, discapacidad, supervivencia, maternidad y paternidad, desempleo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y en las demás contingencias sociales de falta o disminución de medios de subsistencia o capacidad para el trabajo. En particular, asegurará la cobertura de prestaciones a quienes ejerzan trabajos domésticos y de cuidados. 3. El Estado define la política de seguridad social. Esta se financiará por trabajadores y empleadores, a través de cotizaciones obligatorias y rentas generales de la nación. Los recursos con que se financie la seguridad social no podrán ser destinados a fines distintos que el pago de beneficios que establezca el sistema. 4. Las organizaciones sindicales y de empleadores tienen derecho a participar en la dirección del sistema de seguridad social, en las formas que señale la ley.

Como se puede observar, la redacción de la propuesta es mucho más detallada que la que contiene la constitución actual, lo que evidencia la intención, por lo menos observable en términos generales, de limitar el marco de interpretación de la textura abierta que de por sí poseen los derechos fundamentales cuya consagración se encuentra a nivel constitucional.

Por otra parte, algunos de los defectos que posee precisamente la regulación actual son subsanados a través de la nueva redacción. La enunciación de los principios que configuran el derecho fundamental, la remisión legal limitada y la apertura en torno a los riesgos sociales protegidos también son evidencia de lo anterior. Sumado a ello, el cambio de rol del Estado implica una mayor participación tanto en el diseño, ejecución y cobertura específica y políticas públicas aparece como reflejo de un Estado Social, lo que se corresponde de forma más coherente con una concepción amplia de los derechos sociales.

Mención especial merece, que el texto hace suya la perspectiva de género y la necesaria eliminación de toda forma de sesgo en este sentido. La universalidad como principio ya garantiza lo anterior pero además, la maternidad y paternidad merecen igual nivel de atención, en un contexto que la avizora como independiente del riesgo social salud pero que posee la ya mencionada consecuencia específica de pérdida eventual del ingreso por razones de cuidado.

Así, el avance del texto contenido en el borrador de nueva constitución respecto de la norma actual es evidente. No obstante, el rechazo a la propuesta de la Convención en las urnas, ejemplifica la necesidad de avance en los niveles de protección de la seguridad social, lo que pasa por entender la riqueza de contenido que como derecho fundamental posee.

Conclusiones

El contenido del derecho fundamental a la seguridad social es amplísimo. Evidencia no sólo la obligación a todo cuerpo social de cubrir determinadas prestaciones sociales, sino que además impone la forma de llegar al resultado, la que obligatoriamente es solidaria.

Pero la seguridad social va incluso más allá, puesto que revela la forma en que se comprenden las sociedades. Todas éstas nacen de la necesidad de sus individuos. La evidencia del fenómeno de agrupación entre seres humanos nos muestra que somos incapaces de sobrevivir solos. Por ende, la ayuda entre los miembros no es sólo una exigencia de la vida en sociedad, sino que es presupuesto de la existencia de las mismas.

Si tomamos en consideración lo anterior, vemos que la respuesta jurídica que considera nuestro ordenamiento es insuficiente.

En efecto, es contradictorio pensar en una seguridad social basada en el individuo y la responsabilidad como únicos parámetros, puesto que ello equivale a señalar que las personas pueden vivir aisladas sosteniendo sus propios riesgos sociales, lo que hace innecesaria la existencia de relaciones entre seres humanos. Y si las sociedades han persistido como formas de

organización política, es para recordarnos que la subsistencia individual es un imposible, y que la ayuda es inevitable.

Es así como la configuración jurídica del derecho fundamental a la seguridad social es una tarea pendiente. Y dicho pendiente pasa no sólo por repensar las coberturas sociales en específico, sino que en plantearnos qué formas de convivencia social vamos a querer en un futuro.

Bibliografía

ALDUNATE LIZANA, Eduardo. Reformulación de las reglas o elementos de interpretación para una práctica de la interpretación constitucional. **Revista de Derecho**, Volumen 3, p. 259-273, 2002.

ARELLANO ORTÍZ, Pablo. **Lecciones de Seguridad Social**. Santiago: Editorial Librotecnia, 2016.

ARISTÓTELES (s.f.). **La política**. (trad. de Pedro Simón Abril), Madrid: Ediciones Nuestra Raza.

CALVO LÉON, Jorge Iván. Principios de la Seguridad Social. **Revista Jurídica de Seguridad Social**, n° 11, Mayo 2001.
Disponible en:
<<https://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica8/art3.pdf>>.

HUMERES NOGUER, Hector. **Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**. Tomo III, Santiago de Chile, Editorial jurídica de Chile.

MOHOR ABUAUAD, Salvador. El principio de subsidiariedad como fundamento esencial de una organización política humanizada. Santiago de Chile: **Revista de Derecho Público**, Número especial, 2018.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. **Derechos fundamentales y garantías constitucionales Tomo III**. Santiago de Chile: Editorial Librotecnia, p. 387-388, 2013.

NOVOA FUENZALIDA, Patricio. **Derecho de Seguridad Social**. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1977.

OBANDO CAMINO, Iván. **El derecho a la seguridad social en el constitucionalismo chileno**: un continente en busca de su contenido. Estudios Constitucionales, año 10, n° 1, p. 289-338, 2012.

OBANDO CAMINO, Iván. El régimen jurídico del derecho fundamental a la seguridad social en Chile: un análisis crítico desde la perspectiva del derecho internacional de la persona humana. **Revista Joacaba**, vol. 17, n° 2, maio/ago 2016.

PIÑERA, José. **El cascabel al gato**. Santiago de Chile: Editorial Zigzag, 2020.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **El contrato social o principios de derecho político** (trad. de Leticia Halperin Dolgi). Buenos Aires: Editorial Losada, 2003.

VVAA. **Propuesta Constitución Política de la República de Chile**. Santiago: Ediciones LOM, 2022.

Regime de Capitalização na Previdência Social do Brasil: análise da proposta contida na PEC nº 6/2019

José Guilherme Carvalho Zagallo

1. Introdução

Este artigo pretende analisar o processo de reforma previdenciária ocorrido no Brasil, que resultou na Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 12 de novembro de 2019. Será considerado, particularmente, aquilo que concerne à investida do mercado financeiro para o incremento do regime de capitalização na previdência social do Brasil¹, contida na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 6/2019, dos desdobramentos infralegais sinalizados pelo Governo Bolsonaro, e as consequências de sua eventual aprovação.

Acredita-se que, mesmo diante da rejeição do regime de capitalização, a sua inclusão na PEC reflete a força com que o discurso neoliberal vem se expandido no país. A capitalização é modalidade de previdência recomendada a governos pelo Banco Mundial desde 1994, e efetivamente chegou a ser implantada em vários países, o que torna necessária uma reflexão mais detalhada sobre a proposição (BANCO MUNDIAL, 1994). Trata-se de proposta que coaduna com o Consenso de Washington e que reflete o receituário que os países centrais recomendam aos países periféricos como importantes para uma incorporação mais qualificada à globalização, mas que parece estabelecer uma forma de potencializar a individualização do risco social e empobrecimento da população. Portanto, justifica-se o artigo pela necessidade de que a sociedade brasileira conheça as experiências de outros países

¹ Doravante designado regime de capitalização.

sobre o assunto, e possa opinar sobre a eventual reapresentação da proposta perante o parlamento.

No presente trabalho analisaremos o conteúdo da proposta apresentada, as justificativas apresentadas junto a proposição, e as consequências da eventual aprovação, bem como trabalho produzido pelo Departamento de Proteção Social da Organização Internacional do Trabalho, que analisou a privatização dos sistemas de aposentadoria em 30(trinta) países no período de 1981 a 2014, onde uma das principais iniciativas adotadas foi a implantação do regime de capitalização.

2. A PEC nº 6/2019: elementos do conteúdo e do método legislativo

A PEC nº 6/2019, apresentada pelo governo Bolsonaro no início de 2019 como uma das suas principais propostas legislativas, foi a maior proposta de reforma da Constituição Federal de 1988. Havia a pretensão de alteração de quinze artigos do texto principal e de três artigos nas disposições constitucionais transitórias, bem como a introdução de quarenta e dois artigos com regras de transição e revogação de nove dispositivos do texto principal e das Emendas Constitucionais nº 20/1998, 41/2003 e 47/2005. Ela teve como base a PEC nº 287/2016, proposta durante o Governo Temer, que não obteve a maioria parlamentar necessária para sua tramitação, e foi arquivada.

A previdência social foi incluída na Constituição Federal de 1988 como direito social, mencionado já desde o capítulo II do título dos direitos e garantias fundamentais, nos seus artigos 6º e 7º, sendo detalhado o seu funcionamento no capítulo da seguridade social, ao lado da assistência social e da saúde. A previdência social prevista no art. 201 da Constituição está organizada na forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e filiação obrigatória, voltado para a cobertura de eventos de incapacidade para o trabalho, proteção à materni-

dade ao trabalhador em desemprego voluntário, e sistema de pensões aos cônjuges e dependentes de segurados.²

Em linhas gerais, a PEC nº 6/2019 propunha a desconstitucionalização parcial da previdência pública; dificultava o acesso a benefícios, com a elevação dos requisitos de idade e tempo de contribuição; reduziria o valor dos novos benefícios e introduziria regras que permitiriam a instituição de contribuições para os trabalhadores já aposentados pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS. Essa síntese é apenas exemplificativa do alcance nefasto da proposta, uma vez que o foco do presente artigo é a análise da tentativa de introdução do regime de capitalização na previdência social, em substituição ao regime de repartição.

O regime de capitalização foi tratado em três dispositivos contidos na PEC nº 6/2019, sendo que dois deles alteravam o corpo do texto constitucional:

Art. 40. *Omissis*. § 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão para o regime próprio de previdência social o **sistema obrigatório de capitalização individual previsto no art. 201-A**, no prazo e **nos termos que vierem a ser estabelecidos na lei complementar federal** de que trata o referido artigo.
(...)

Art. 201-A. Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal instituirá novo regime de previdência social, **organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, admitida capitalização nocional**, vedada qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo (grifos nossos).

² Algumas propostas legislativas promovem uma confusão conceitual ao referir-se à previdência dos servidores públicos como previdência social, uma vez que está prevista no capítulo da administração pública.

O terceiro dispositivo da PEC nº 6/2019, por sua vez, incluiria uma alteração nos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias:

ADCT - Art. 115. O novo regime de previdência social de que tratam o art. 201-A e o § 6º do art. 40 da Constituição será implementado alternativamente ao Regime Geral de Previdência Social e aos regimes próprios de previdência social e adotará, dentre outras, as seguintes diretrizes: I - **capitalização em regime de contribuição definida, admitido o sistema de contas nocionais**; (grifos nossos)

A justificativa da mensagem³ nº 29/2019, que encaminhou a PEC nº 6/2019 ao Congresso Nacional para votação do regime de capitalização, era sobre a “criação de um novo regime previdenciário capitalizado e equilibrado, destinado às próximas gerações”⁴. Ainda segundo a referida mensagem, seria proposta a “criação de um novo regime capitalizado de previdência para as novas gerações, por meio de lei complementar”⁵, de caráter obrigatório.

O parágrafo nº 56 da referida mensagem descreve o financiamento por capitalização da seguinte forma:

O art. 201-A define que será instituído novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida e de caráter obrigatório. As diretrizes a serem observadas para a implantação desse novo regime, que substituirá o RGPS, estão sendo fixadas no art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, garantindo-se o salário mínimo como piso e a possibilidade de uma camada nacional, garantindo a sustentabilidade, com

³ Cada proposta legislativa oriunda do Poder Executivo é acompanhada de mensagem de encaminhamento, com as justificativas para a apresentação da proposição.

⁴ Parágrafo 13 da Mensagem nº 29/2019.

⁵ Parágrafo 20 da Mensagem nº 29/2019.

contas individualizadas, mas sem o risco de mercado nesta camada.

A suposta faculdade de adesão ao novo regime se tornaria, na prática, o sistema predominante, em face da tendência de pagamento de salários ligeiramente superiores ao dos trabalhadores que “optassem” pelo novo regime, além do próprio direcionamento de contratações somente pela nova modalidade de regime previdenciário por parte dos empregadores, como foi tentado com a implantação da carteira de trabalho verde e amarela, com direitos trabalhistas reduzidos.

A PEC nº 6/2019 foi encaminhada ao Congresso Nacional sem estudos técnicos que justificassem a sua apresentação. Somente após a tramitação da proposta na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, o governo Bolsonaro apresentou as planilhas utilizadas para a elaboração da proposta, que sofreu intensa crítica⁶ de setores do movimento sindical e da academia que estudavam a previdência social. As críticas foram oficialmente apresentadas nas audiências públicas que debateram o projeto. Das manifestações da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal - ANFIP, do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE e do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica - IE/UNICAMP, é possível identificar os seguintes enfrentamentos:

- a) a desconsideração das fontes de financiamento previstas na Constituição para o financiamento da seguridade social, que seriam as contribuições para o regime geral de previdência social, a contribuição para o financiamento da seguridade social e a contribuição social sobre o lucro líquido que, se consideradas, apontariam um déficit muito menor que aquele utilizado para elaboração da proposta;
- b) a desoneração do governo quanto a sua responsabilidade pelo financiamento do sistema, inclusive com vultosas desonerações concedidas;

⁶ As críticas foram apresentadas de forma sistemática nas audiências públicas que marcaram os debates.

- c) a inclusão do regime próprio de previdência social, que não consta no capítulo da Constituição relativo à seguridade social; e
- d) as premissas técnicas inadequadas utilizadas na elaboração das planilhas que embasaram a proposta.

Acaso a referida proposta tivesse sido aprovada, o novo regime de capitalização seria regulamentado por lei complementar federal. Nesse caso, os únicos parâmetros constitucionais definidos na proposta seriam a obrigatoriedade, a modalidade de contribuição definida, a criação de conta vinculada individual, admitida capitalização nocional e a garantia do salário mínimo como benefício. Como efeito, ter-se-ia o fim do regime de repartição em vigor no nosso sistema de previdência social e a criação de contribuições individuais para o novo regime.

A contribuição patronal e a contribuição estatal não estão entre os parâmetros propostos para esse novo regime, sendo que estas são as principais fontes de financiamento da previdência social em países socialmente desenvolvidos, como, por exemplo, no âmbito da União Europeia, onde em 2012 os governos eram responsáveis por 45% das fontes de proteção social, e a contribuição patronal respondia por 32,3 % dessas fontes (ANFIP/DIEESE, 2017).

Convém esclarecer o conceito e as consequências da contribuição nocional. Trata-se de um sistema de contas individuais virtuais, cujos recursos, obtidos com as contribuições previdenciárias, não estariam apartados com os depósitos recebidos, uma vez que seriam utilizados para o pagamento parcial dos benefícios já concedidos.

Isto ocorre porque na migração de um regime de repartição, onde as contribuições do presente financiam o pagamento de benefícios já concedidos para um regime de capitalização, no qual, em tese, as contribuições destinam-se exclusivamente ao pagamento do futuro benefício de cada contribuinte. Além disso, em face da provável desoneração dos governos e empregadores quanto ao financiamento da previdência, haverá um déficit gigantesco, a ser suportado pelo poder público, que seria o custo de transição do sistema.

Dito de outra forma, o sistema de contribuições nacionais teria apenas o registro virtual das contribuições pagas pelos

trabalhadores, mas os valores seriam imediatamente utilizados para o pagamento dos atuais benefícios previdenciários. No momento em que um trabalhador requerer sua aposentadoria após a implantação do regime de capitalização, o país teria que utilizar recursos de futuras contribuições de outros trabalhadores e/ou tomar empréstimos no mercado financeiro para o pagamento dos futuros benefícios.

Por fim, ainda importa destacar a violação da participação democrática e inobservância do princípio da transparência pelo governo federal. Ocorre que, detalhes sobre o custo de transição do sistema de repartição para o sistema de capitalização foram omitidos por completo, inclusive quando foram divulgados os estudos técnicos. Trata-se de mecanismo utilizado para obstar o acesso da sociedade às informações técnicas e, conseqüentemente, dificultar e desqualificar qualquer objeção. O acesso prévio às informações técnicas é fundamental para a legítima participação da sociedade e a legítima manifestação das instituições responsáveis pela análise e eventual aprovação de projetos legislativos.

3. Efeitos do regime de capitalização: a seguridade social e a dívida pública

Com a divulgação dos estudos técnicos que supostamente embasaram a construção da PEC nº 6/2019, permitiu-se o engajamento social e das instituições nos debates. As consequências da eventual aprovação do sistema de capitalização começaram a ser discutidas. As manifestações apontaram para o rebaixamento da proteção social e déficit fiscal:

Além de não contribuir para o crescimento, a Reforma também não contribui para o ajuste fiscal. **A implantação da capitalização individual ampliará o desajuste fiscal, dados os custos da transição do Regime de Repartição para o Regime de Capitalização Individual, o que pioraria as contas do Governo. Com a implantação dessa medida, diz Oreiro “ai sim veremos o que é uma crise fiscal. Dez vezes pior do que a de agora. Não faz sentido”** (FAGNANI, 2019, p. 100) (grifos nossos).

Como as críticas começaram a reverberar durante a tramitação da proposta na Câmara dos Deputados, o governo começou a reconhecer os reais objetivos da proposta, que somente seriam conhecidos com a aprovação da futura lei complementar referente ao regime de capitalização, expressando com incontestada sinceridade pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, em seminário realizado pelos jornais Correio Braziliense e Estado de Minas em 22 de maio de 2019 (Informa Brasil TV, 2019).

O custo de transição é infinito, claro. Se fizesse há trinta anos atrás o custo seria 0,5% do PIB, se fizesse há 20 anos atrás o custo era de 2% do PIB, se fizer hoje o custo já vai subindo.

(...)

Se todo mundo pular para o regime novo você quebraria o antigo, mas é só para os jovens.

(...)

*A primeira grande notícia: você ir para um regime de capitalização está botando o país pra crescer mais rápido, vai aumentar a produtividade, vai gerar mais emprego, **não tem os encargos trabalhistas, essa arma de destruição em massa de empregos.*** (Informa Brasil TV, 2019) (grifos nossos)

Essa declarada intenção de desoneração dos custos trabalhistas, expressada pelo Ministro da Economia, implicaria na diminuição da receita do RGPS. Ocorre que as contribuições sociais dos empregadores que são designadas por “custo trabalhista” deixarão de existir, impactando na arrecadação fiscal. Não há previsão de fonte de custeio alternativa, havendo, portanto, uma indicação de déficit fiscal a ser abarcado pelo Estado.

Para exemplificar esse aspecto, tomamos como referência o ano de 2018, anterior a apresentação da PEC nº 6/2019. Se considerarmos apenas a arrecadação do RGPS, desconsiderando as demais fontes de financiamento da seguridade social, houve uma receita de R\$ 395,2 bilhões, para uma despesa de R\$ 587,7

bilhões. Assim, se ampliada a desoneração⁷, e estivesse em vigor a proposta de capitalização, haveria um déficit anual elevado, que tenderia a crescer exponencialmente com a adesão de novos trabalhadores e a utilização de seus recursos, depositados em contas nocionais, para o custeio dos benefícios já concedidos. Países como o Chile estão há 40(quarenta) anos arcando esse custo de transição:

O governo não dispõe de informações sobre qual será o custo de transição. Mas a experiência do Chile revela que esses custos são elevados e tem sido pagos há 40 anos. No início da transição esses valores anuais atingiram cerca de 5% do PIB e atualmente se situam em patamar próximo de 2,5% do PIB. (FAGNANI, 2019, p. 137)

A desoneração das empresas em relação ao financiamento das aposentadorias e pensões teria o efeito prático de ampliação do déficit do RGPS, bem como reduziria o valor acumulado nas contas individuais virtuais, próprias do regime de capitalização, reduzindo o valor dos benefícios a serem concedidos no futuro. A consequência da aprovação deste regime de capitalização seria a substituição de um sistema de seguridade social para um modelo de assistência social:

A investida atual, travestida de Reforma da Previdência, visa a destruir a Seguridade Social. Como demonstrado mais adiante, essa destruição será feita pela desfiguração dos seus mecanismos de financiamento; pela transição da Seguridade Social para o Seguro Social; e pela transição da Seguridade Social para o assistencialismo (FAGNANI, 2019, p. 109).

Dito de outra forma, o salário mínimo tenderia a se transformar, simultaneamente, em piso e teto da previdência social.

Após a rejeição do regime de capitalização na tramitação da PEC n° 6/2019, pela Câmara dos Deputados, o governo

⁷ A contribuição previdenciária atual para a maior parte dos empregadores é de 20% (vinte por cento) sobre a folha de salários, enquanto que a contribuição dos trabalhadores varia de 8 a 11% de suas remunerações.

brasileiro ainda tentou articular a retomada da proposta na tramitação da chamada PEC Paralela da Previdência, qual seja a PEC nº 133/2019, originada no Senado Federal. Se as matérias ali previstas tivessem sido incluídas na PEC nº 6/2019, ter-se-ia o retorno do regime de capitalização à Câmara dos Deputados, porém, o governo também não logrou êxito nesta tentativa.

Em meados de 2020, o governo Bolsonaro tentou reapresentar a proposta, precedida de ampla articulação parlamentar. Embora não tenha havido sua formalização, possivelmente em face dos desdobramentos da pandemia do Covid-19 e dos debates eleitorais para a eleição presidencial de 2022, essa sinalização indica que ainda há interesse na proposição.

Convém relembrar que a aposentadoria surge como forma de proteção contra a insegurança social:

A aposentadoria trouxe uma solução a uma das manifestações mais trágicas da insegurança social, a situação do trabalhador idoso que não podia mais trabalhar e corria o risco da decadência total e o recurso obrigatório a formas aviltantes de assistência, como o asilo. Mas a aposentadoria não é uma medida de assistência. Ela é propriedade do trabalhador, constituída não segundo a lógica do mercado. Mas através da socialização do salário: uma parte do salário retorna em benefício do trabalhador (salário indireto). Poderíamos dizer a uma propriedade para a segurança, que garante a segurança do trabalhador fora do trabalho (CASTEL, 2005, p. 33-34).

O que se vê, portanto, é que a eventual migração para o regime de capitalização da previdência social tende a provocar, do ponto de vista social, a diminuição do padrão de proteção dos trabalhadores e a ruptura com o modelo de solidariedade. Na perspectiva fiscal, os efeitos serão de aprofundamento do déficit público, com transferência direta da responsabilidade pelos valores pagos pelos empregadores para o Estado. Por esse motivo, é importante seguir na análise da experiência internacional quanto a esse tipo de regime, com a certeza de que o neoliberalismo tem

promovido inúmeras iniciativas de precarização da seguridade social, o que será feito no próximo tópico.

4. A privatização do sistema de previdência social na Europa Oriental e na América Latina: estudo da OIT

O Departamento de Proteção Social da Organização Internacional do Trabalho - OIT realizou um estudo sobre a privatização de sistemas de aposentadoria em trinta (30) países da Europa Oriental e América Latina⁸, ocorridas no período de 1981 a 2014, com ênfase na análise de 18 (dezoito) países que reverteram total ou parcialmente essas reformas no período de 2000 a 2018⁹ (OIT, 2019).

A maioria das privatizações recebeu o apoio¹⁰ do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional - FMI, da Organização para a Cooperação e a Desenvolvimento Económico - OCDE, Agência Norte-americana para Desenvolvimento Internacional - USAID e os Bancos Interamericano e Asiático de Desenvolvimento, assim como receberam críticas da OIT. Uma das principais variáveis analisadas foi a implantação dos regimes de capitalização e seus efeitos sobre aposentadorias e pensões.

⁸ Chile, Peru, Argentina, Colômbia, Uruguai, Bolívia, México, Venezuela, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica, Equador, República Dominicana, Panamá, Hungria, Cazaquistão, Croácia, Polônia, Letônia, Bulgária, Estônia, Rússia, Lituânia, Romênia, Eslováquia, Macedônia, República Checa e Armênia, Nigéria e Gana.

⁹ Venezuela (2000), Equador (2002), Nicarágua (2005), Bulgária (2007), Argentina (2008), Eslováquia (2008), Estônia, Letônia e Lituânia (2009), Bolívia (2009), Hungria (2010), Croácia e Macedônia (2011), Polônia (2011), Rússia (2012), Cazaquistão (2013), República Checa (2016) e Romênia (2017).

¹⁰ Esse apoio está melhor desenvolvido no resumo executivo do artigo da OIT: La mayoría de las privatizaciones recibieron el apoyo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), USAID y los Bancos Interamericano y Asiático de Desarrollo, contrariamente a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Da leitura do artigo se vê que ocorreu mediante publicações e assessoramento. O próprio modelo de contas nocionais foi sugestão do Banco Mundial. Posteriormente o Banco Mundial retirou seu apoio à privatização da previdência.

O estudo analisou o fracasso dos sistemas de previdência privada obrigados em melhorar a segurança da renda na velhice e seu fraco desempenho em termos de cobertura, níveis de benefícios, custos administrativos, custos de transação e impactos sociais e fiscais negativos, bem como estudou os processos de reversão das privatizações ocorridas e identificou os passos necessários para reverter a privatização da previdência social para aqueles países que estão considerando retornar a um sistema público.

Dentre as conclusões gerais do referido estudo da OIT (2019) sobre a privatização da previdência social, podem ser destacadas as seguintes:

- a) As taxas de cobertura se mantiveram estáveis ou caíram;
- b) Os níveis dos benefícios se deterioraram;
- c) Aumentou a desigualdade de gênero e de entrada nos sistemas implantados;
- d) Os altos custos de transição criaram enormes pressões fiscais;
- e) Os sistemas implantados demonstraram possuir altos custos administrativos.
- f) Houve deficiências nos sistemas de governança, com a regulação e fiscalização atribuída aos mesmos grupos responsáveis pela gestão;
- g) Ocorreu uma concentração do setor de seguros privados;
- h) O setor financeiro foi amplamente beneficiado;
- i) Não ocorreu desenvolvimento significativo dos mercados de capitais nos países estudados;
- j) Os riscos demográficos e do mercado financeiro foram transferidos para os indivíduos
- k) Sobreveio uma deterioração do diálogo social.

A síntese dessas constatações é o fracasso da privatização da previdência social nos países estudados, como resumido pela OIT:

Considerando que 60% dos países que haviam privatizado os sistemas públicos de aposentadorias obrigatórias reverteram a privatização, e tendo-se em conta a evidência acumulada de impactos negativos sociais e

econômicos, se pode afirmar que o experimento da privatização fracassou. (OIT, 2019, p. 1)

No que diz respeito à capitalização, as consequências mais perceptíveis são a da redução do valor dos benefícios, o aumento da desigualdade social e de gênero, e o alto custo de transição.

Como exemplo, pode-se citar que a OIT recomenda que os benefícios de aposentadoria, após 30 anos de contribuição, sejam de pelo menos 40% do valor recebido na ativa (Convenção nº 102 da OIT). No entanto, com a privatização da previdência social, os níveis dos benefícios de aposentadoria e pensões alcançaram apenas 20% da renda da ativa na Bolívia, 29% no Cazaquistão e 15% no Chile, sendo de apenas 3,8% para os trabalhadores de baixos salários neste último caso. Na Hungria ocorreu uma redução de 18% no valor das aposentadorias em relação aos níveis anteriores à implantação das reformas.

Em relação a desigualdade social e de gênero, o estudo assinalou que:

Com a introdução das contas individuais se eliminam os componentes redistributivos dos sistemas de seguridade social, dando como resultado que aqueles com baixos salários ou incapazes de trabalhar, ainda que temporariamente, conseguem níveis de poupança muito baixos e, conseqüentes, terminam recebendo aposentadorias pequenas, o que aumenta as desigualdades. Em particular, a desigualdade de gênero foi exacerbada. As mulheres costumam ter períodos de contribuição mais curtos, porque geralmente têm carreiras interrompidas pela maternidade, são frequentemente empregadas a tempo parcial e ganham salários inferiores aos homens (OIT, 2019, p. 12).

Por fim, os custos de transição de um sistema público de previdência social para sistemas privados de capitalização individual foram subestimados, como sintetizado no trecho do estudo transcrito abaixo:

Os custos de transição de um sistema público de repartição para um sistema privado de repartição capita-

lização individual foram seriamente subestimados em todos os países que empreenderam reformas, que criaram novas pressões fiscais, difíceis de enfrentar para a maioria dos governos (OIT, 2019, p. 13).

Assim, é forçoso concluir que a proposta de implantação de um sistema de capitalização individual não funcionou nos países que testaram esse modelo nas últimas décadas, apresentando alto custo social e econômico, razão pela qual deve ser evitada em relação à previdência social brasileira.

Considerações finais

Este trabalho se propôs a analisar a tentativa de implantação do regime de capitalização na previdência social brasileira, bem como comparar com iniciativas semelhantes, recomendada pelo Banco Mundial desde 1994, mas também apoiadas pela OCDE, USAID, Bancos Interamericano e Asiático de Desenvolvimento, e efetivamente implantadas em dezenas de países.

Identifica-se que essa tentativa de transformação da previdência brasileira de um regime de repartição para um regime de capitalização foi proposta ainda em 2016, pelo Governo Temer. Posteriormente, foi encampada como uma das principais propostas do Governo Bolsonaro, em 2019, mas que não obteve êxito. Dentre as razões da sua frustração, observou-se que estava baseada em falsas premissas, possuía um elevado custo de transição e propôs a desoneração do financiamento das aposentadorias pelos empregadores e pelo governo, além da ausência de transparência do governo em relação à proposta. Identifica-se ainda que, o resultado mais provável da implantação da proposta seria a eliminação de benefícios futuros em valores superiores ao salário mínimo.

A análise de estudo sobre a privatização de sistema de aposentadoria realizada pelo Departamento de Proteção Social da Organização Internacional do Trabalho em 30 países, no período de 1981 a 2014, demonstrou o fracasso dessa iniciativa, com a reversão total ou parcial dessas reformas em 18 desses países. O fracasso dessas iniciativas foi evidenciado pela forma com que as

taxas de cobertura da previdência social caíram ou ficaram estáveis, pela redução dos níveis de benefício, pela transferência de riscos demográficos para os indivíduos e aumento dos níveis de desigualdade de gênero e social, além de altos custos de transição, o que gerou pressões fiscais.

Verificou-se também que as reformas realizadas beneficiaram o setor financeiro e de seguros privados, mas não desenvolveram significativamente os mercados de capitais, gerando uma deterioração do diálogo social, e que o estudo produzido na OIT concluiu que a privatização da previdência fracassou.

Por todos esses motivos, deve-se evitar que esse modelo de previdência baseado em capitalização individual seja implantado no Brasil, a fim de evitar a repetição da experiência amplamente negativa dos países da América Latina e Europa Oriental.

Bibliografia

BANCO MUNDIAL. **Envejecimiento sin crisis:** políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Washington: Banco Mundial, 1994. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/es/204101468190731858/pdf/135840PUB00SPANISH00Box074505B0PUBLIC0.pdf>> Acesso em 16 de dezembro de 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 103, DE 12 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm>. Acesso em 16 de dezembro de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC%20287/2016>. Acesso em 16 de dezembro de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC%206/2019>. Acesso em 16 de dezembro de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 133/2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8004318&ts=1631729545698&disposition=inline>>. Acesso em 16 de dezembro de 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2018. Ministério da Economia, 2019. Disponível: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACA0:29257>. Acesso em 16 de dezembro de 2022.

CASTEL, Robert. **A insegurança social: O que é ser protegido?** Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

CENTRO DE ESTUDOS DE CONJUNTURA E POLÍTICA ECONÔMICA (CECON). **A falsificação nas contas oficiais da Reforma da Previdência: o caso do Regime Geral de Previdência Social.** Nota do CECON, n.8, set/2019. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/images/destaque/A-Falsificacao-nas-Contas-Oficiais-da-Reforma-da-Previdencia-Nota-CECON8.pdf>>. Acesso em 16 de dezembro de 2022.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília: ANFIP/DIEESE, 2017. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/livro/2017/previdenciaSintese.pdf>>. Acesso em 16 de dezembro de 2022.

EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (DATAPREV). **Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS)**, 2018. Ano 1 (1988/1992). Brasília: MF/DATAPREV, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/aeps-2018.pdf>>. Acesso em 16 de dezembro de 2022.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência: O debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

INFORMA BRASIL TV. Ministro da Economia explica em detalhes a reforma da previdência. **YouTube**. Dur. 64 min. 22 de maio. 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1Gkdn8fzPDI>>. Acesso em 16 de dezembro de 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **A Reversão da Privatização das Aposentadorias:** Reconstruindo os sistemas públicos de aposentadorias nos países da Europa Oriental e América Latina (2000-2018). Genebra: OIT, 2019.

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA (SPREV). **Apresentações e estudos divulgados pelo Governo Federal na tramitação da PEC 6/2019.** Brasília: MPAS/SPREV. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/destaques/arquivos/NOVAPREVIDENCIA.pdf>>. Acesso em 16 de dezembro de 2022.

A (Des)Proteção do Trabalho da Mulher: Brasil e Chile em perspectiva

Sarah F. M. Weimer¹

Elisa Torelly²

1. Introdução

No Brasil e no Chile, a (des)proteção do trabalho da mulher está a serviço da manutenção da ordem representativa das estruturas oligárquicas, que permeiam a história constitucional e o processo fundacional latino-americano? Acredita-se que a trajetória política da mulher em ambos os países se aproxima, em muito por integrarem uma mesma região geográfica e se encaixarem nos marcadores históricos do Sul global. Como consequência, a expressão de conquista dos direitos específicos para a proteção da mulher também se aproxima e traduz mecanismos sociopolíticos de reprodução das estruturas oligárquicas de poder. Em diálogo crítico com essa problemática, a partir do método da sociologia histórica, este artigo realiza um estudo comparado entre os processos de formação constitucional no Brasil e no Chile para analisar a proteção do trabalho da mulher na região. A pesquisa é de cunho bibliográfico e utiliza autores nacionais e internacionais, bem como leituras e pesquisa em livros, artigos de revistas, sites oficiais e legislação nacional e internacional.

¹ Graduada em Direito pela UniRitter (2015). Mestra em Direito pela UFRGS (2018). Mestra em Ciência Política pela UFRGS (2020). Especialista em Educação em Direitos Humanos pela FURG (2020). Advogada na área de Direito Público.

² Graduada em Direito pela PUCRS (2009). Especialista em Direito Constitucional pela Universidad de Castilla La Mancha, em Toledo/Espanha (2011). Advogada na área de Direito Público, tratando de questões de interesse de servidores públicos e de suas entidades representativas.

A pertinência temática ampara-se no fato de o constitucionalismo latino-americano ter desempenhado um papel diferente daquele experimentado em países do norte, nos quais os processos constituintes ocasionaram rupturas para promover processos de integração social. Ao longo do século XIX, os processos de independência vivenciados na América Latina não romperam substancialmente com a estrutura sociopolítica vertical construída pela relação entre colônia e metrópole, de modo que a história constitucional da região é permeada por singularidades e semelhanças. É que, embora a região seja uma unidade histórica essencialmente heterogênea, foi constituída pela imposição de critérios e padrões alheios aos que nela eram desenvolvidos até sua invasão pelos colonizadores europeus, que promoveram a exploração econômica e humana dos povos originários.

Assim, resta evidente que a operacionalização e as dinâmicas dos Estados latino-americanos independentes tenham significado a manutenção de um regime político em que o poder é exercido por um pequeno grupo, seguindo a lógica patriarcal da estratificação social e refletindo uma tradição de exercício do poder e institucionalidade dos vencedores.

De conseguinte, na segunda metade do século XX, a região enfrentou diversas experiências autoritárias, que podem ser concebidas e tratadas analiticamente como fruto de sociedades que se constituíram ao longo da dominação colonial como uma ordem hierarquicamente estruturada, intolerante e geradora de autoritarismos ao longo dos séculos XIX e XX (ANSALDI, GIORDANO, 2016, I, p. 21). Não obstante, as repercussões da relação entre democracia e autoritarismo no âmbito institucional ratificam a existência de uma cultura autoritária como uma marca que nos acompanha historicamente.

À vista disso, este trabalho considera as experiências latino-americanas de formação da ordem representativa das estruturas oligárquicas, para analisar a proteção do trabalho da mulher em dois países da região: Brasil e Chile. Por meio dos aportes teóricos da sociologia histórica, viabiliza-se analisar os processos constitucionais em conjunto, de um modo comparativo-integrado, explorando um potencial de identificação mais apurado sobre possibilidades de ruptura ou continuidades (específicas e comuns) entre tais experiências, ao invés de apenas considerar

como suporte fático suficiente as relações históricas de causa e efeito entre passado e presente (BAGGIO; BERNI, 2020, p. 209).

A utilização da sociologia histórica no constitucionalismo latino-americano demonstra que a adoção de estratégias metodológicas como a comparação integrada entre países latino-americanos pode, por exemplo, recolocar pressuposições fáticas e teóricas de uma nova maneira, ensejando a possibilidade de abordagens diferenciadas e inovadoras. Ainda, a estratégia metodológica daí decorrente permite a comparação, situada no marco das grandes transformações dos Estados latino-americanos, com o condão de colocar à prova situações que, a priori, aparentam rupturas quando tratadas de modo isolado, mas que podem estar identificadas com algumas regularidades próprias da formação dos Estados na região, consoante explicam Roberta C. Baggio e Paulo E. Berni (2020, p. 219-220).

Este artigo, portanto, propõe o entrecruzamento dos processos de formação constitucional no Brasil e no Chile para analisar os fenômenos de dominação presentes no modo de evolução da proteção do trabalho da mulher na região, porquanto a história constitucional e o fenômeno jurídico são fenômenos sociais e políticos, ao passo que a gênese e a configuração do direito são resultado da correlação de forças inerentes aos tensionamentos sociais e ao ordenamento jurídico disponível. Logo, o estudo da história constitucional possibilita não apenas o desvelamento de “regularidades” ainda pouco exploradas, mas a compreensão das complexidades compartilhadas entre os países da região.

Para tanto, esse trabalho foi dividido em quatro, além dessa introdução e da conclusão. Na primeira parte, será apresentada a construção da ordem constitucional latino-americana, que tem por objetivo demonstrar que os Estados da região foram constituídos sob forma oligárquica, com forte exclusão política e social das camadas populares. Na segunda parte, serão mapeados os pressupostos históricos de formação da proteção da mulher no Brasil, passando-se na terceira parte à apresentação dos pressupostos Chilenos, a fim de identificar regularidades na história constitucional dos países em destaque. Por fim, serão apresentados os impactos dos mecanismos sociopolíticos de reprodução das estruturas oligárquicas de poder no reconheci-

mento dos direitos específicos para a proteção do trabalho da mulher, no Brasil e no Chile.

2. O papel histórico do processo fundacional do constitucionalismo latino-americano na manutenção da ordem representativa das estruturas oligárquicas

Na América Latina, ao longo do século XIX, os movimentos de rupturas com as respectivas metrópoles implicaram longos processos de construção do Estado, da Nação, das condições para possibilitar a inserção das economias latino-americanas na economia mundial, e, ainda, de uma nova estrutura social, transformando a sociedade estamental em sociedade de classes. Na maioria dos países, essas mudanças ocorreram em um contexto marcado pela combinação de incerteza econômica, fragmentação regional, instabilidade política interna e guerras entre alguns dos novos países e as grande potências.

Conforme Waldo Ansaldi e Veronica Giordano (2012, pp. 42-81), durante o século XIX, as guerras contribuíram para consolidar, ainda que de forma desigual, certo sentimento de pertencimento e identidade nacional. De conseguinte, no início do século XX, a convergência para o conflito contra a dominação e a dependência estrangeira constituiu-se no elemento essencial que afirmou a consolidação da Nação. No entanto, a despeito das peculiaridades de cada país, resta claro que o processo geral de formação do Estado e da Nação estava longe de progredir em direção à transformação radical das sociedades latino-americanas, bem como de ser um movimento histórico inclusivo e acabado, uma vez que a mudança foi conduzida de “de cima para baixo”, sem a mobilização e a participação das classes subalternas, o que resultou em Estados fracos, muitas vezes oligárquicos (ANSALDI; GIORDANO, 2012, p. 77-78).

Logo, a história constitucional latino-americana é repleta de “regularidades” pouco exploradas, com a particularidade de que, aqui, o constitucionalismo desempenhou um papel diferente daquele experimentado em países do norte, como os Estados Unidos e a França, nos quais os processos constituintes ocasionaram rupturas para promover processos de integração social. É que, os processos de independência na região não romperam

substancialmente com a estrutura sociopolítica vertical construída pela relação entre colônia e metrópole, isto é, as revoluções latino-americanas ocorreram no sentido de impedir a ruptura com a ordem anterior para que as estruturas oligárquicas vigentes fossem mantidas, como explicam Ansaldi e Giordano (2016, II, pp. 683-726). Diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos em 1776 e na França em 1789, em países como o Brasil e o Chile, por exemplo, o “povo” nunca foi o protagonista das grandes mudanças institucionais.

No Brasil, o processo de independência foi conduzido por um membro da própria família real portuguesa, de modo que o “constitucionalismo” não se afirmou por aqui, ao contrário de como se deu na Europa, em oposição ao “absolutismo”, mas “sobretudo [como] uma expressão do anticolonialismo”, como explica Neves:

[...] ao contrário do que ocorreu na experiência norte-americana, o rompimento jurídico-político brasileiro com a dominação portuguesa (1822) de modo algum teve como consequência a formação de um Estado “soberano”, na qualidade de um sistema político que se reproduz autopoieticamente no interior de determinadas fronteiras territoriais. Da dependência formal de Portugal o país passou a se subordinar a interesses ingleses. A abertura dos portos brasileiros às nações amigas (1808) e o Tratado de Comércio e Navegação de 1810, que privilegiam a Inglaterra, já indicavam muito claramente a tendência da imposição dos interesses ingleses no Brasil em detrimento da metrópole oficial. Também o reconhecimento da declaração de independência por Portugal foi negociado com a Inglaterra por meio, entre outros, do pagamento “inconstitucional” de uma elevada soma (NEVES, 2018, pp. 169-170).

Nesse contexto, Santos (2007) aponta que a defesa da escravidão desempenhou um papel crucial na união de diversos grupos de proprietários da ex-colônia em torno do governo imperial, na medida em que se mostrou como instrumento de fortalecimento das camadas dominantes regionais na resistência à abolição do tráfico. Para o autor, essa dinâmica teria permitido,

em conjunto com o progressivo reforço do aparelho de Estado, a manutenção da integridade territorial (Santos, 2007, p. 26). Por sua vez, Fausto (1995, p. 100), sintetiza a questão sustentando que no aspecto estrutural, o elemento mais destacado era o sistema escravocrata, de modo que o interesse em manter a escravidão levou as províncias mais importantes a rechaçar as alternativas de separação do Império, já que o rompimento as enfraqueceria enormemente diante das pressões antiescravistas lideradas pela Inglaterra. Ao mesmo tempo, a Inglaterra incentivava a unidade de um país que constituía seu maior mercado latino-americano e que era uma monarquia relativamente estável cercada por repúblicas turbulentas. Ainda, Fausto (1995) sustenta a formação de uma elite homogênea de concepção hierárquica e conservadora como mais um elemento unificador. Formada pela Faculdade de Direito de Coimbra, e, posteriormente, nas Faculdades de Olinda, Recife e São Paulo, esse seletivo grupo promoveu uma política centralizadora, favorecida pelo deslocamento dos integrantes dessa elite pelo país, ocupando cargos administrativos em diversas províncias, provocando assim a sua absorção pelo poder central, e, afastando-se dos diferentes interesses regionais.

No mesmo sentido, Schwartz e Starling (2015, p. 222) destacam que a emancipação do Brasil não deixou de ser particular e trivial, de modo que:

(...) Se o movimento foi liberal, porque rompeu com a dominação colonial, mostrou-se conservador ao manter a monarquia, o sistema escravocrata e o domínio senhorial. Além do mais, se o processo de emancipação foi deflagrado pela vinda da corte, o que explica o formato final é o movimento interno de ajustamento às pressões de dentro e de fora, e principalmente um processo de substituição de metrópoles: com o atual reinado bem na região Centro-sul do recém-fundado país. Por outro lado, se uma nova unidade política foi implantada, prevaleceu a noção estreita de cidadania, que alijou do exercício da política uma vasta parte da população e ainda mais o extenso contingente de escravizados. Com isso, noções bastante frouxas de representatividade das instituições

políticas se impuseram, mostrando como a independência criou um Estado mas não uma Nação (Schwartz; Starling, 2015, p. 222).

Essas continuidades podem ser examinadas por diversas perspectivas, e, aqui, de maneira geral, a noção de desigualdade permeou tanto o campo político, quanto o econômico, mantendo-se forte nos projetos constitucionais instaurados no período fundacional, com a prevalência dos projetos conservadores – designados por Gargarella (2014, p. 49) de “cruz e espada”, pela sua capacidade de combinar violência do Estado e valores da religião católica na manutenção da ordem institucional e social com fortes traços coloniais.

Ao final do século XIX, o projeto conservador se alia ao liberal consolidando a matriz do constitucionalismo de fusão, que contempla interesses liberais na parte dogmática (previsão de direitos e liberdades que garantissem o resguardo da autonomia individual) e interesses conservadores na parte orgânica (estabelecimento de direitos políticos restringidos que implicassem na exclusão das massas nos processos de tomada de decisão) das Constituições que emergem dessa união, que alcança, inclusive, o Brasil Império (GARGARELLA, 2014, p. 78).

Cumprir referir que o padrão oriundo da aliança liberal-conservadora se manteve nos textos constitucionais brasileiros, mesmo depois de proclamada a República. Isto é, a história constitucional fundada no constitucionalismo de fusão, em que direitos, garantias individuais e valores como liberdade e propriedade privada são afirmados ao lado de um Estado voltado à manutenção da violência e das hierarquias sociais, imprime efeitos peculiares no território brasileiro. A semântica que compreende o conceito de liberdade e igualdade nos textos constitucionais brasileiros, não raras vezes, os restringirá a uma perspectiva estritamente formal.

Nesse contexto, com a Proclamação da República, tem-se, em um primeiro momento, a positivação de direitos essencialmente civis, enquanto os direitos políticos, como a possibilidade de votar e ser votado, eram exclusividade de apenas uma pequena parcela da sociedade – aquela que detinha poder econômico.

Ao longo do século XX, entre textos constitucionais promulgados e outorgados, as liberdades públicas e individuais, bem como os direitos sociais oscilavam a disponibilidade de fruição conforme o regime político.

Nesse contexto, após prolongado hiato democrático, o restabelecimento do Estado Democrático de Direito ocorreu por meio de uma transição política controlada e, a promulgação da Constituição de 1988 emerge como uma grande promessa que, contudo, não se desvinculou dos legados históricos.

No Chile, o processo de emancipação foi conduzido por meio das chamadas guerras de independência, a partir da formação de uma República, que possibilitou a emergência de um Estado centralizado. No entanto, apesar da ideia da formação de uma República no Chile e de uma Monarquia no Brasil, colocarem essas duas realidades em polos opostos e sem nenhuma relação aparente de semelhança em suas trajetórias, a história constitucional do Chile evidencia que a participação popular também esteve alijada da sua construção. Diante desse cenário, o referendo de 2020 apontava para uma nova perspectiva, com a elaboração de uma Constituição, pela primeira vez na história do país, com participação popular. No entanto, a proposta de uma nova constituição, que buscava ampliar e garantir direitos sociais, foi rechaçada por plebiscito, com ampla margem de rejeição.

3. Marcos protetivos do trabalho da mulher no Chile

Dados da realidade chilena evidenciam serem inúmeras as semelhanças com a situação brasileira, em se tratando de discriminação de gênero no mercado de trabalho. Tem-se como exemplo que, “entre 1903 e 1921, as mulheres recebiam metade que os homens, e não somente porque estavam nos trabalhos pior remunerados, e sim porque, também, a elas se pagava menos que aos homens por igual função” (PRODUJE; WALKER, 2004, p.49). Atualmente, no Chile, as mulheres representam 30% do total de trabalhadores, ficando atrás do Brasil, que ostenta 40,67% de força laboral feminina. Produje & Walker (2004), ainda apontam que no Chile as mulheres trabalhadoras estão mais concentradas no setor de serviços, e 56,1% delas se encontra recebendo os

salários mais baixos, com apenas 25,2% situado na maior faixa salarial.

No que diz respeito aos marcos protetivos do trabalho da mulher, inicialmente, é de se ver que a Constituição Política da República do Chile de 1980 proíbe qualquer discriminação que não se funde na capacidade ou idoneidade pessoal. Trata-se de conceito que ganha maior vulto no Código de Trabalho, claro em estabelecer que “são contrários aos princípios das leis trabalhistas as discriminações, exclusões ou preferências baseadas em motivos de raça, cor, sexo, sindicalização, preferência religiosa, opinião política ou origem social” (Idem, p. 50).

A discriminação da mulher no mercado de trabalho no Chile ocorre em maior grau durante os chamados “anos férteis”. Entre os atos discriminatórios vinculados à condição de gestar, percebe-se que os mais frequentes consistem em: dificultar o trabalho de uma mulher em “idade de maternidade” e insinuar que evite a gravidez; fazer todo o possível, apesar das normas sobre licença-maternidade, para despedir a mulher trabalhadora como decorrência direta ou indireta da gestação. Sustenta-se, também, que algumas normas protetivas do trabalho da mulher possam ter relação direta com a empregabilidade das mulheres – no Chile, há uma regra que obriga as empresas que tenham mais de vinte empregadas a fornecerem creche, diante do que haveria empregadores que evitam ultrapassar essa faixa, para não terem que arcar com o encargo em questão (Idem, p. 51).

As normas de proteção à maternidade existem no Chile desde meados do século XX. Em 1917, teve origem o direito à creche, em 1924 a proibição do trabalho da gestante desde os 40 dias antes e até 20 dias após o parto, com estabilidade no emprego. De caráter irrenunciável, hoje, as disposições relacionadas ao tema se encontram nos arts. 194 a 208 do Código do Trabalho e se aplicam tanto para trabalhadoras da iniciativa privada quanto para servidoras públicas, regidas pelas normas do chamado “Estatuto Administrativo”. São normas fundadas no princípio da não discriminação, estabelecendo que nenhum empregador poderá condicionar a contratação de trabalhadoras, a sua permanência, a renovação do contrato e a promoção ou mobilidade no emprego à ausência de estado gravídico, tampouco exigir exames de gravidez para qualquer fim (Idem, p. 52).

Fundamentalmente, os direitos previstos na legislação chilena quanto ao tópico ora abordado são: (i) o direito ao descanso pré e pós-parto, remunerado por meio do chamado “subsídio maternal”; (ii) o direito à estabilidade no emprego; (iii) o direito à creche e o direito de a mãe alimentar seu filho.

Quanto ao direito ao afastamento, é de se ver que se constitui como um dos maiores da América Latina, já que as trabalhadoras têm direito a ausentar do trabalho de seis semanas antes do parto a doze semanas depois. Há, ainda, a possibilidade de a licença anterior ser maior, caso fundada em recomendação médica. Também a licença posterior ao parto pode ser ampliada, em caso de, comprovadamente, surgir alguma enfermidade decorrente do nascimento (Idem, p. 53). São direitos dos quais também são titulares pais e mães adotantes. Uma reforma legislativa de 1993 permitiu que, em casos de pai e mãe serem trabalhadores, qualquer dos dois, for escolha da mãe, pode gozar da licença voltada ao cuidado da criança; de qualquer forma. Ainda, o pai tem direito ao afastamento quando a mãe houver falecido ou quando tenha a guarda do menor por decisão judicial. Trata-se de norma inovadora, voltada a efetivar a igualdade entre homens e mulheres, fortalecendo a premissa de que o cuidado do bebê não é responsabilidade exclusiva da mãe (Idem, p. 53).

No contexto chileno, existe a liberdade para despedida, com direito a indenização em prol do trabalhador. Há, contudo, regras excepcionais que garantem a estabilidade no emprego, sendo uma das principais aquela protetiva da trabalhadora gestante. Segundo o chamado “fuero maternal”, durante a gestação e até um ano depois do fim da licença-maternidade, a trabalhadora não pode ser despedida, salvo por decisão judicial, em casos específicos, de contratos por tempo determinado ou de condutas graves (como improbidade, conduta imoral devidamente comprovada, abandono do emprego, contravenção a normas de segurança do interior da empresa, sabotagem e outras que sejam consideradas descumprimento das obrigações contratuais) por parte da trabalhadora, desde que devidamente comprovadas. (idem, pp. 53 e 54)

A legislação trabalhista chilena, conforme já dito, obriga as empresas de mais de vinte trabalhadoras a fornecer creche dentro de suas instalações ou a ressarcir os gastos de instituição

educacional externa, valor este isento de tributos, não constituindo remuneração. Há, também, o direito de alimentar o filho, constituído por dois intervalos que não excedam uma hora por dia, devidamente remunerados, independentemente de esta alimentação ser por amamentação ou por leite artificial, já que o objetivo da norma é manter o contato da mãe com o filho.

4. Marcos protetivos do trabalho da mulher no Brasil

Quanto ao Brasil, é evidente a escolha normativa do princípio da igualdade substancial entre homem e mulher, já que a Constituição da República, em seu art. 5º, I, prevê que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”, e, no art. 7º, XX, garante “a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei”. Trata-se de romper com a igualdade formal e se perseguir a isonomia. Após o advento da Constituição, o Título III da CLT passou a dispor sobre a questão, regulamentando questões como por exemplo a duração e condições de trabalho, trabalho noturno, locais de trabalho, descanso e licença-maternidade. (SAIA; AGUILA, p. 507, 2019).

Como fundamentos às normas protetivas, temos aquele de cunho fisiológico, considerando as diferenças biológicas entre homem e mulher, tendo esta menor resistência física, e o social, na medida em que é de interesse da sociedade proteger a família. Essas premissas justificariam que as normas protetivas digam respeito apenas à maternidade (incluindo a gestação, a amamentação e outros aspectos da condição maternal) (Idem, p. 507).

A Constituição, ao prever a proteção do trabalho da mulher, deixa evidente a necessidade de serem estabelecidos “incentivos específicos”, remetendo ao legislador infraconstitucional a sua regulamentação. Como resultado disso e das lutas políticas travadas historicamente pelos movimentos de mulheres, temos, quanto ao ponto, para além da norma constitucional, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), as leis ordinárias nº 8.213/1991, 9.29-1995, 9.799-1999, 11.770-2008, 13.146-2015 e 13.257-2016, além da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher da Organização das Nações Unidas e, entre vários ratificados internamente, os

Tratados Internacionais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) n° 100 (Igualdade de Remuneração De Homens e Mulheres Trabalhadores por Trabalho de Igual Valor), 103 (Proteção à Maternidade) e 111 (Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação) (ARAÚJO, p. 151, 2021).

Tais diplomas legais preveem desde normas proibitivas da discriminação negativa da mulher no mercado de trabalho (CRFB, arts. 3° IV,; 5°, I; e 7°, XXX; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher da Organização das Nações Unidas, art. 11; Tratado n° 100 da OIT, arts. 1° a 5°, na CLT, arts. 372, 373-A e nas Leis n° 9.029-1995 e 13.146-2015) até normas de capacitação profissional (Lei n° 9.799-1999), de proteção especial à saúde, à maternidade, à paternidade e à infância.

A Lei n° 9.799-1999, cabe ressaltar, conforme pondera Araújo, incluiu dispositivos na CLT para assegurar a oferta de cursos de aperfeiçoamento para trabalhadores de ambos os sexos, na medida em que era comum essa benesse ser disponibilizada preponderantemente para os homens, “talhados” que eram para ascender hierarquicamente nas empresas (art. 390-B e 390-C da CLT). Há inclusive a previsão de que os empregadores executem projetos relativos ao incentivo ao trabalho da mulher (art. 390-E da CLT). P. 154 Já no que diz respeito à proteção especial da saúde da mulher, cabe atentar para o Capítulo III da CLT (arts. 384, 385, 386 e 390, caput).

É também pertinente a lição de Araújo no sentido de que as regras de proteção à paternidade e da infância também fazem parte do arcabouço normativo protetivo do trabalho da mulher, na medida em que contribuem para desconstruir a lógica patriarcal de que esta seria a figura central na responsabilidade de cuidar – ao obrigar as empresas a conceder tempo para que os homens se dediquem exclusivamente à função de pais, a lei fomenta a divisão de tarefas e diminui o número de horas que as mulheres mães se veem impelidas ao cuidado da prole; como consequência, “sobra” tempo para que se dediquem às suas aspirações individuais e ao seu desenvolvimento profissional. Não custa destacar, no ponto, a previsão constitucional de que é dever da família, da sociedade e do Estado zelar pelo bem-estar da criança, do adolescente e do jovem, assim como amparar os pais na velhice,

carência ou enfermidade (art. 226, §5º, 227 e 229 da CRFB) (idem, pp. 154 e 155).

Quanto à força cogente das normas descritas e a ineficácia destas para concretizar a proteção do mercado de trabalho da mulher, destaca-se:

O direito brasileiro contido na CRFB, nas leis e nos tratados internacionais é dotado de força cogente, cuja aplicabilidade pode ser demandada, em caso de violação ou ameaça de violação, perante os órgãos do Poder Judiciário brasileiro (Art. 5º XXXV, da CRFB) e perante os órgãos de fiscalização dos organismos internacionais, de acordo com o sistema criado no âmbito de cada organização internacional. [...]

Porém, todo esse arsenal normativo, assim como os meios de controle, fiscalização e julgamento, foi incapaz de concretizar a proteção do mercado de trabalho da mulher, pois a proibição das práticas discriminatórias negativas é por si só insuficiente à promoção. Nesse sentido, inexistente silêncio: o texto constitucional é expresso sobre a existência do direito da mulher trabalhadora a promoções destinadas à proteção do seu mercado de trabalho. (idem, p. 156).

Araújo (2021) salienta a temporariedade das normas promocionais de direito, de acordo com a qual a intensidade das intervenções estatais variariam conforme mudassem as estatísticas sociais referentes às diferentes manifestações da desigualdade de gênero no mercado de trabalho. Mas a realidade mostra, no Brasil, que está longe de ser alcançada a igualdade de empregabilidade, de salário, de ocupação de cargos de chefia e de manutenção no emprego após o nascimento do filho. É o que basta para ser possível afirmar que, no Brasil, “as normas de proteção à maternidade e paternidade são insuficientes para preencher a densidade normativa do direito social fundamental da mulher trabalhadora” (idem). Assente nessa linha de raciocínio, cabe acrescentar:

[...] inexistem leis infraconstitucionais capazes de densificar o conteúdo do direito social fundamental de

proteção do mercado de trabalho da mulher no Brasil, encontrando-se pendente de regulamentação a norma prevista no art. 7º, XX, da CRFB. Como determina a própria CRFB, é imprescindível a produção legislativas de ‘incentivos específicos’, não sendo suficientes as normas que tão somente proíbam a discriminação negativa contra as mulheres e protejam a maternidade (com uma licença provisória de alguns meses financiada pelo Estado) e a paternidade (com uma licença provisória de alguns dias financiada pelo Estado).

A título de exemplo, tem-se a estabilidade provisória no emprego, benefício que se extingue no mês subsequente ao do retorno da licença-maternidade. Pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas dá conta de que há queda na probabilidade de emprego das mães no mercado de trabalho no momento imediatamente posterior à proteção legal ao emprego, culminando com o dado de que “após 24 meses, quase metade das mulheres que tiram licença-maternidade está fora do mercado de trabalho, um padrão que se perpetua inclusive 47 meses após a licença”, sendo a maior parte das extinções de vínculo empregatício decorrentes de despedidas sem justa causa (de iniciativa do empregador). Ademais, a pesquisa revela que a chance de perder o emprego aumenta quanto mais baixo for o grau de escolaridade da mãe. O estudo conclui que “no Brasil, a licença-maternidade de 120 dias não é capaz derreter as mães no mercado de trabalho, mostrando que outras políticas (como expansão de creches e pré-escola) podem ser mais eficazes para atingir tal objetivo, especialmente para proteger as mulheres com menor nível educacional” (MACHADO; NETO, 2016).

Sobre possíveis medidas para mudar essa realidade, pondera Araújo:

Nesse sentido, a OIT descreveu em seu relatório *Women at Work* que os países onde o sistema jurídico inverte o ônus da prova para a comprovação do ato discriminatório da demissão a mulher após a licença gestante contribuem para a proteção da manutenção do emprego das mulheres após se tornarem mães (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2016, p. 59), mas essa

inversão do ônus da prova não existe no ordenamento jurídico brasileiro.

Identifica-se, assim, como um obstáculo a uma efetiva proteção do emprego das trabalhadoras mães o fato de “o empregador no Brasil” estar “desobrigado a motivar a dispensa após o prazo da estabilidade provisória e também de informar eventual motivo da não contratação de uma mulher, com ou sem filhos – o que torna difícil, senão impossível, a comprovação do ato discriminatório”. Consequentemente, é possível concluir pela pendência de regulamentação da norma prevista no art. 7º, XX, da CRFB.

Sobre o tema, Araújo destaca os projetos de lei em tramitação, quais sejam, o Projeto de Lei (PL) nº 4.857-2009 (Câmara dos Deputados), que obriga os órgãos públicos dos três poderes a divulgarem dados sobre participação das mulheres nos cargos mais altos hierarquicamente no âmbito de suas estruturas e cria ação afirmativa de inclusão das mulheres nas referidas cúpulas. Há também, segundo a autora, o Projeto de Lei nº 4.857-2009, estabelecendo o desenvolvimento de políticas educativas nas questões de gênero no âmbito de instituições públicas e privadas, além de, alterando o Código Penal, criminalizar a discriminação de gênero, prevendo, para tanto, pena de detenção de seis meses a três anos e multa. Apensado a tal projeto, há o Projeto de Lei nº 6.653-2009 (Câmara de Deputados), instituindo políticas, programas e ações a cargo do Estado para promover a igualdade de gênero, inclusive com viés interseccional, já que também voltado a combater o racismo e a lesbofobia. pp. 158 e 159.

Para combater a discriminação sofrida pelas mulheres no mercado de trabalho, o PL nº 6.653-2009 prevê medidas específicas, como planos de ação executados no interior das empresas, avaliações periódicas sobre a igualdade entre mulheres e homens (Art. 18, caput) e ações afirmativas por meio de negociações coletivas de trabalho, redundando em acordos e convenções coletivas. Há, ainda, a vedação à aplicação de penalidades disciplinares em caso de faltas comprovadamente inevitáveis, quando ensejadas pela necessidade de atendimento a “emergência relativa às responsabilidades familiares diretas”.

O projeto também prevê a facilitação de financiamentos públicos em casos de empresas reconhecidamente comprometidas com a igualdade de gênero e a vedação destes àquelas tidas por “infratoras” em tal seara; do ponto de vista externo, a criação de um Cadastro de Empregadores Responsáveis por Atos Discriminatórios; medidas concretas de enfrentamento ao assédio sexual e moral; maior disponibilização de creches, “ a serem instaladas e mantidas em corresponsabilidade entre o Estado e a empresa”; na perspectiva interna da empresa, a criação de uma Comissão Interna de Promoção da Igualdade em empresas de médio e grande porte.

Sobre o arcabouço normativo brasileiro referente ao tema ora tratado, Araújo destaca que as leis mais frequentemente citadas como regulamentadoras do art. 7º, XX, da CRFB “trataram apenas do conteúdo proibitivo à discriminação negativa contra a mulher, estando omissas quanto ao conteúdo promocional na norma”. P. 161. A autora sustenta, ademais, que as normas constitucionais ora estudadas deveriam ter “eficácia e aplicabilidade direta nas relações entre particulares” (p. 163), tecendo as seguintes considerações acerca do atributo da efetividade:

A efetividade é vista como princípio garantidor da eficácia social da norma. A eficácia social é um contraponto à visão da eficácia meramente jurídica, a qual esbarrava em alguns empecilhos até chegar à eficácia social em razão da limitação e variadas ordens que impediam as possibilidades de aplicação. O princípio da efetividade proclama o reconhecimento da forma normativa da Constituição, cujas normas são todas dotadas de imperatividade e sua inobservância deve deflagrar os mecanismos próprios de coerção. Trata-se de conferir concretude real e fática aos comandos abstratos da norma constitucional. (p. 164).

A estudiosa ressalta que, em havendo lacuna legislativa que impeça a eficácia plena da norma constitucional da Constituição admite a aplicação de normas internacionais, “previstas tanto em tratados como em recomendações, declarações ou resoluções, normas rígidas ou flexíveis, cogentes ou de *soft law*, e

fontes do Direito Comparado”. Para tanto, contudo, faz a ressalva de que é necessário haver acordo entre tal fonte e “os direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição, independentemente de ratificação”. Tal estratégia hermenêutica, por assim dizer, seria a alternativa existente para o fim de concretizar o direito social fundamental de proteção do trabalho da mulher, enquanto a omissão inconstitucional decorrente da ausência de regulamentação do art. 7º, XX, da CRFB não for suprida pelo poder Legislativo (ou seja, enquanto não forem aprovados os Projetos de Lei nº 4.857-2009, 6.653-2009e 136-2011) (idem, p.p. 165-166).

Em 2017, a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467-17) passou a prever a possibilidade de acordo individual quanto aos intervalos de amamentação e a revogação de dispositivo que estabelecia descanso obrigatório mínimo de 15 (quinze) minutos antes do início do período extraordinário de trabalho. Quanto ao primeiro ponto, fica evidente que fragiliza a proteção do lactente e da relação entre mãe e filho, dada a alta probabilidade de eventual acordo individual vir em detrimento do intervalo, especialmente se levar-se em conta que tal ocorre muito próximo do fim da estabilidade da gestante, que se encerra cinco meses após o parto (art. 10, II, “b”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). De outro lado, é de se ver que a extinção do intervalo prévio ao trabalho extraordinário teve como justificativa se tratar de um excesso protetivo, com possibilidade de causar efeito reverso, de discriminação das mulheres no mercado de trabalho (SAIA; AGUILA, p. 512, 2019).

Um dos pontos mais significativos da Reforma Trabalhista foi a flexibilização da proibição ao trabalho insalubre da gestante e da lactante. Enquanto a Lei nº 13.287-16 estabeleceu o afastamento, durante a gestação e a lactação, “de quaisquer atividades, operações ou locais insalubres, devendo exercer suas atividades em local salubre”, em 2017, a Lei nº 13.467 restringiu o afastamento total à atividade insalubre em grau máximo, abrindo espaço para a exposição a insalubridade de qualquer outro grau, salvo quando atestado médico em sentido contrário firmado por médico de confiança da mulher (idem, p. 513).

Essa flexibilização foi inicialmente revogada pela Medida Provisória nº 808, de 14 de novembro de 2017, a qual, contudo,

deixou de vigorar, por não ter sido submetida ao Congresso para aprovação. Pouco depois, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.938, o foi concedida medida liminar para suspender o dispositivo da Reforma Trabalhista que flexibilizava o trabalho da gestante, assente da irrenunciabilidade da proteção à maternidade e à criança, que não poderiam ser fragilizadas “pelo desconhecimento, pela impossibilidade ou pela própria negligência [...] em juntar um atestado médico, sob pena de prejudicá-la e prejudicar o recém-nascido”. Um mês depois, a decisão monocrática foi ratificada pelo colegiado (idem, p.515).

Considerações finais

O percurso percorrido para responder ao questionamento que norteou essa investigação, qual seja, se no Brasil e no Chile a desproteção do trabalho estaria a serviço da manutenção da ordem, possibilitou algumas reflexões importantes. A partir do método da sociologia histórica, a análise da história constitucional e do processo fundacional latino-americano permitiu a identificação de convergências na estruturação dos Estados brasileiro e chileno, em especial para a trajetória política da mulher em ambos os países. Isso porque, na América Latina, ao longo do século XIX, os movimentos de rupturas com as respectivas metrópoles implicaram longos processos de construção do Estado, da Nação, das condições para possibilitar a inserção das economias latino-americanas na economia mundial, e, ainda, de uma nova estrutura social, transformando a sociedade estamental em sociedade de classes, implicando, assim, na manutenção da ordem representativa das estruturas oligárquicas.

A despeito das transformações e da modernização dos Estados ao longo do século XX e XXI, inclusive, a abordagem teórico-metodológica aplicada ao presente estudo possibilita afirmar que o papel histórico do processo fundacional do constitucionalismo latino-americano enquanto mantenedor da ordem tem implicações que perduram nos textos constitucionais e nas legislações internas até os dias de hoje.

O que se verifica desde o processo fundacional do constitucionalismo latino-americano é que, de maneira geral, a resposta dos Estados aos movimentos de lutas políticas e aos

processos de organização social pode ser de duas formas: o silêncio, como no caso chileno em que tanto o texto constitucional quanto as legislações internas são incipientes na proteção do trabalho da mulher, ou, como no caso brasileiro, em que, apesar da positivação dos direitos reivindicados, essa proteção nunca está realmente garantida, demandando constante luta e articulação pela classe trabalhadora.

À vista disso, entende-se que a desproteção do trabalho da mulher está à serviço da manutenção da ordem representativa das estruturas oligárquicas, que permeiam a história constitucional e o processo fundacional latino-americano e imprimem efeitos e consequências até hoje.

Bibliografia

ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Veronica. Presupuestos teórico-metodológicos para el análisis socio- -histórico del proceso de formación de los estados latinoamericanos. Revista Estudios del ISHiR, Argentina, año 2, n. 4, 2012, p. 42-81.

_____; _____. América Latina: la construcción el orden. Tomo I e II. Buenos Aires: Ariel, 2016.

ARAÚJO, Alyane Almeida de. Quando promover é não discriminar: a omissão relativa às normas de proteção do mercado de trabalho da mulher no Brasil. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 151-169, jan./mar. 2021. Disponível em:
https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p151

BAGGIO, Roberta Camineiro; BERNI, Paulo Eduardo. Contribuições da Sociologia Histórica ao Constitucionalismo Latino-Americano. Teorias críticas e crítica ao direito: volume II. Org. José Ricardo Cunha. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PODUJE, L. WALKER, Errázuriz, F. (2004-12-13). La Mujer en el Trabajo y Protección a la Maternidad en Chile. Disponível em <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/127065>

NEVES, Marcelo. Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

SAIA, Julia & ÁGUILA, Iara. (2020). A PROTEÇÃO AO TRABALHO DA MULHER E A REFORMA TRABALHISTA (LEI Nº 13.467/17). Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca. 4. 10.21207/2675-0104.2019.952. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/341222840_A_PROTECAO_AO_TRABALHO_DA_MULHER_E_A_REFORMA_TRABALHISTA_LEI_N_1346717

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G.. El Imperio del Brasil y las repúblicas del Pacífico, 1822-1889. Quito: Corporación Editora Nacional/Universidad Andina Simón Bolívar, 2007.

SCHWARTZ, Lília Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. Brasil: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, João Carlos Jarochinski. Análise histórica das Constituições brasileiras. Revista Ponto- -e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais, n. 10, mar. 2013, p. 234.