

Futuros do Brasil textos para debate

Na contramão da financeirização:
preservar a provisão pública no século XXI

Lena Lavinás



Futuros do Brasil
textos para debate

**Na contramão da financeirização:
preservar a provisão pública no século XXI***

Lena Lavinas

Professora Titular do Instituto de Economia da Universidade Federal
do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisadora sênior do CNPq

* Texto entregue ao CEE-Fiocruz em 02/10/2017 como produto do Seminário Futuros do Brasil: Crise atual e alternativas de longo prazo, realizado em 12/04/2016.

Ministério da Saúde – MS
Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz

Nísia Trindade Lima – Presidente

Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz – CEE/Fiocruz

Antonio Ivo de Carvalho – Coordenador

Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz

Fundação Oswaldo Cruz

Avenida Brasil 4.036 – 10º Andar – Manguinhos

21040-361 – Rio de Janeiro/RJ – Brasil

Tel.: 55 21 3882-9133

cee@fiocruz.br

cee.fiocruz.br

Definição do problema

Num de seus últimos e incisivos livros¹, o historiador inglês Tony Judt enfatizou o quanto o culto do privado e da privatização avançou, ao final do século XX, em ritmo igualmente intenso ao controle crescente exercido pelo Estado sobre seus cidadãos. Esse movimento paradoxal – no qual a privacidade é violada pelo Estado que passa a monitorar de perto o comportamento dos indivíduos, para inferir se são *responsáveis*, enquanto a esfera pública é corroída por cortes orçamentários, em nome da responsabilidade, no caso fiscal – se deu de forma notável no âmbito da política social.

Se, no imediato pós-guerra, a provisão pública tendia à universalização, com coberturas que se ampliavam e se tornavam mais generosas, reduzindo eficazmente riscos e fazendo a segurança dos indivíduos mais efetiva, a partir da virada neoliberal do final dos 70, o que se vê é o recuo contínuo dos bens e serviços públicos – logo, dos direitos – e o aumento dos programas sociais talhados para clientelas muito específicas, sujeitos a condicionalidades e de natureza *ad hoc*. Mesmo onde sistemas de proteção social resistiram à onda privatizante por força de uma institucionalidade ancorada na reprodução das relações sociais, controles e condicionalidades se multiplicaram sobre os beneficiários das políticas sociais, bem como tendeu a aumentar a parcela da provisão privada, seja na composição das aposentadorias e pensões, seja na esfera da saúde ou da educação. A Inglaterra é, entre os países desenvolvidos, inequivocamente o caso mais exemplar.

Judt conclui que tal dinâmica leva inexoravelmente a déficits de democracia.

Se bens públicos – serviços públicos, espaços públicos, infraestrutura pública – são desvalorizados, diminuídos aos olhos dos cidadãos e substituídos por serviços privados acessíveis contra pagamento, então, perde-se o sentido de que o interesse comum e as necessidades comuns devem prevalecer sobre as preferências

privadas e as vantagens individuais. E quando não mais valorizamos o público sobre o privado, é questão de tempo passarmos a ter dificuldade em valorizar a lei (bem público por excelência) sobre a força (JUDT, 2010, p. 129).

Difícilmente diagnóstico elaborado no bojo da Grande Recessão de 2008, voltado, portanto, para as economias ocidentais, poderia aderir melhor à realidade que nos cerca, nos interroga e nos ameaça hoje no Brasil frente ao desmantelamento do sistema de seguridade e da política social como um todo. O limite imposto ao gasto social pelos próximos vinte anos, num país marcado por profundas e recorrentes assimetrias e segregação no acesso ao bem estar, em função da renda, é, sem sombra de dúvida, uma pá de cal no projeto de equalizar oportunidades através da provisão pública. A velocidade com que os regimes previdenciários públicos (RGPS e RPPS) têm sido esvaziados sinaliza sua insustentabilidade futura, seja em virtude do teto de contribuição muito baixo que drena recursos das mais altas rendas para o setor financeiro, ceifando seu caráter redistributivo (LAVINAS e ARAÚJO, 2017), seja em decorrência da reforma trabalhista, que aniquila a lógica contributiva do seguro social ao incentivar formas precarizadas e intermitentes de emprego. Não bastasse, os mecanismos de desoneração tributária, que seguem vigentes, afetam sobremaneira o já gravíssimo subfinanciamento do SUS, infirmando a rede pública como opção *first best* e tornando-a alternativa para os sem opção. A falência da segurança pública em cidades como o Rio de Janeiro, além de transformar por completo cotidianos de trabalho e regras de convivialidade, traduz sem retoques a face mais cruel da desigualdade, já que o indicador informal “vítimas por bala perdida” tem perímetro demarcado: as comunidades pobres, daqueles a quem foi negado o direito à moradia decente. Aqueles a quem o direito elementar de ir e vir segue não reconhecido.

São muitos, persistentes e a cada dia mais graves nossos déficits de democracia, porque nossos serviços públicos, nossos espaços públicos e nossa

¹ *Ill Fares the Land, New York: Penguin, History, 2010.*

infraestrutura pública são dilapidados, encolhem e perdem centralidade em nossas vidas e na estruturação da nossa condição de cidadãos. Tanto mais agora que a preeminência do privado reflete a marcha acelerada da grande finança na reprodução e gestão do nosso cotidiano². Não é só a mentalidade de acionista e investidor – à qual sucumbimos – que reformata nossos valores e comportamentos, comprometendo a valoração e a consequente provisão de bens e serviços públicos, senão também a forma predominante que toma a política social: benefícios monetários ganham supremacia nos sistemas de proteção social, em detrimento da oferta de bens públicos. Essa é a forma mais imediata e *smooth* de fomentar a financeirização, já que, para seguir na sua expansão, liderada pelas dinâmicas de securitização (LAVINAS, 2017; LEYSON e THRIFT, 2007), a acumulação financeira demanda fluxos constantes e previsíveis de renda, a servir como colateral (LAVINAS, forthcoming 2018).

E uma das novas atribuições da política social é justamente nutrir essa fonte de renda regular, por meio dos benefícios monetários, que vão, assim, adentrar o circuito financeiro, como colaterais na obtenção de empréstimos³, levando a que dívidas passem a alimentar os mecanismos de capitalização. Essa é a cadeia de produção de valor no âmbito do sistema financeiro global, que agora passa a subsumir a política social e a esfera de reprodução da vida. Ao propiciar a contratação de empréstimos, mesmo que de pequeno porte, mas ampliando sua escala de forma exponencial, os benefícios sociais, antes irrelevantes ao processo de acumulação financeira, passam a oferecer uma fonte de renda permanente, a ser usada como colateral, na produção de dívidas que, por sua vez, vão se constituir em ativos financeiros (*securities*)⁴. O processo de securitização acaba, assim, por atender a duas demandas: à do setor financeiro, e

à das famílias, cujo endividamento crescente retrata justamente necessidades não satisfeitas não no plano elementar da aquisição de bens salário ou duráveis, mas no acesso à educação, à saúde, à moradia, que constituem cada vez mais o que diferencia socialmente os indivíduos.

É urgente entender que o grande desafio a enfrentar não se resume a resistir e reverter a dinâmica privatista e individualista que tem levado ao recuo da provisão pública, mas, através do fortalecimento e da diversificação dos serviços públicos indispensáveis à equalização das oportunidades e chances, romper com a lógica da acumulação financeirizada, cuja consequência mais nefasta e inquietante, nas distintas maneiras pelas quais ela se processa, é agravar a vulnerabilidade das famílias e sua insegurança socioeconômica, levando à perda de bem estar.

Em meio à crise que assola o Brasil nos últimos três anos e que se agrava incessantemente, destaca-se o grau elevado de endividamento das famílias. Segundo *survey* recente⁵, realizado pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL), em agosto de 2017, 59,4 milhões de adultos declararam-se inadimplentes⁶, sendo que 93% pertenciam às classes C, D e, inclusive, E. Isso é uma novidade, porque há dez, doze anos, o grau de inclusão financeira dos segmentos mais pobres da população era praticamente inexistente. Logo, esse quadro crítico não é apenas reflexo da crise, que aumenta em muito o nível da desocupação e propicia queda acentuada da renda do trabalho, senão também consequência da chamada onda de democratização da finança que incorporou, de distintas formas, mas massivamente, as classes populares ao setor financeiro, numa dinâmica de expropriação permanente.

² MARTIN, 2002; FRASER, 2016; LEYSON e THRIFT, 2007; ZWAN 2014

³ Como bem definido por LEYSHON & THRIFT: “finding a predictable income stream which allows borrowing to take place, thus expanding the pool of capital that the principal has available, and the consequence scale of the profits that can be made is, therefore, a vital first step” (2007, p. 99).

⁴ *Securities*: é feito um título para reunir um conjunto de dívidas, que passam a ter um *premium*. Esse título é, em seguida, vendido no mercado secundário (que, no Brasil, ainda é incipiente, mas tem se ampliado).

⁵ Ver jornal *O Globo*, 22/08/2017: *Pais tem 59,4 milhões de inadimplentes, mostra pesquisa*.

⁶ Inadimplência significa atraso superior a 90 dias no pagamento de dívidas junto ao setor financeiro.

Entre os itens que levam ao atraso em honrar dívidas junto ao setor financeiro, predominam cartões de lojas, empréstimos em bancos ou financeiras, cartões de créditos, cheque e crediário, ou seja transações todas elas associadas ao pagamento de juros. A lógica rentista afeta a segurança alimentar, pois esse item é o segundo mais importante na origem da inadimplência. Enquanto se rolam dívidas que cobrem necessidades essenciais, como comer – atividade sobre a qual incide crescentemente o capital de juros! –, revela a pesquisa que o público em situação de inadimplência dá preferência a manter em dia o pagamento do plano de saúde e do aluguel, por exemplo. Isto é, o capital rentista se beneficia da ausência de uma política nacional de subsídio à moradia, com oferta consequente e adequada de moradia social, e do dramático desmonte da saúde pública, que aterroriza a população. Com despesas concorrentes em razão do perfil restritivo da provisão pública de bens e serviços, elevado endividamento e renda familiar em queda pela conjuntura recessiva, as famílias brasileiras acabam por entrar na ciranda da financeirização, nas coisas mais simples e cotidianas que deveriam estar relativamente a salvo da acumulação rentista. Crédito de consumo livre e uso de cartão de crédito ou cartões de loja é o meio mais rápido e quase automático hoje de elevar a liquidez das famílias e enfrentar a escassez.

Esse exemplo mostra como a saúde é tema dos mais sensíveis para os brasileiros. Pesquisa realizada em 2012⁷, por um survey de cobertura nacional entre adultos, indicou que 41,8% da população *concordam totalmente* com a afirmação “prefiro pagar mais impostos e ter mais saúde e educação públicas”, ao passo que 17,3% disseram *concordar*. Os que *discordam* no geral somaram menos de 20%. Logo, é majoritária no país a interpretação de que saúde e educação devem ser públicas. E, obviamente, de qualidade. Há algumas boas razões para isso, uma delas sendo

o acesso cada vez mais proibitivo à saúde privada, dada a escalada dos preços dos convênios médicos, que nenhum mecanismo de crédito tributário, com a consequente dedução de IRPF, segura.

Entre 2003 e 2014, o custo dos serviços de saúde registraram alta da ordem de 8% ao ano, em média, enquanto os rendimentos do trabalho, medidos pela PNAD [Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios], do IBGE, subiam apenas 1.9% ao ano. (LAVINAS, 2017). Em 2017, a ANS aprovou reajuste médio de 17% para os planos de saúde, tendência⁸ de alta a prevalecer em 2018, muito embora a inflação fortemente em queda deva situar-se em torno de 3%-3,5% este ano, considerando as previsões do mercado. Tamanho diferencial não é distorção momentânea: vale recordar que o Brasil registra sistematicamente os maiores índices de reajuste de convênios médicos, disparado à frente da média mundial (7,8%) e da América Latina (13,5%)⁹. Isso explicando aquilo, entende-se, assim, como é possível às operadoras de saúde afichar desempenho extraordinário – lucro aumentou 70,6% em 2016, segundo a ANS¹⁰ –, em meio a uma retração significativa do número de planos de saúde corporativos (crescimento negativo de 2,3% entre junho de 2016 e junho de 2017, ou 1,1 milhão a menos de beneficiários privados¹¹).

Soluções propostas

Esse cenário, embora desalentador e angustiante para pensar o futuro, oferece um atalho na tentativa de reaproximar diferentes segmentos da sociedade brasileira – em particular os setores ditos médios e as classes populares –, que, após alguns anos experimentando uma pequena melhora nos índices de desigualdade medidos pela renda do trabalho, permanece profundamente dividida e fortemente segmentada no que diz respeito ao acesso ao bem estar e à proteção social. As classes médias e os setores

⁷ LAVINAS, Lena (coord). *Percepções sobre desigualdade e pobreza. O que pensam os brasileiros da política social?* Centro Celso Furtado Ed. Coleção Pensamento Crítico, 2014.

⁸ *Valor Econômico*, 24/08/2017: *Reajuste de convênio médico é de 17%*.

⁹ *Idem Valor Econômico*, op. Cit. ⁵ Ver jornal *O Globo*, 22/08/2017: *País tem 59,4 milhões de inadimplentes, mostra pesquisa*.

¹⁰ *Valor Econômico*, 12/06/2017: *Lucro das operadoras de planos de saúde sobe 70,6% em 2016, afirma ANS*.

¹¹ *Valor Econômico*, 31/07/2017: *Número de usuários de plano dental cresce 7,5%*.

populares sofrem, ambos, as consequências da privatização e financeirização da saúde e da educação (LAVINAS, 2017), em graus muito distintos, é certo, mas ainda assim, enfrentando níveis crescentes de incerteza e desproteção, redução de oportunidades na sua formação escolar e cobertura inadequada no atendimento à saúde.

Vale assinalar aqui os resultados do recente estudo de Marc Morgan sobre o perfil persistente e extremo do nosso padrão de desigualdade. O autor conclui que, entre 2001 e 2015, “enquanto as elites e os pobres obtiveram alguns ganhos, os 40% do meio da distribuição viram sua parcela na renda cair de 34% para 32% (...). Esse *meio espremido* é produto de sua relativa baixa participação na renda e de seu crescimento medíocre” (MORGAN, 2017, p.1). Essa constatação confirma nossa argumentação de que a assim chamada classe média – de largo espectro – foi penalizada ao longo do ciclo ascendente recente da economia brasileira. Por um lado, porque perde efetivamente participação relativa na renda nacional, e, por outro, porque passa a ter um padrão de gasto incompatível com sua renda, em virtude da aquisição crescente de serviços cujos preços mostram-se literalmente desregulados, e em alta acentuada, por força do recuo da provisão pública.

O ponto, portanto, diz respeito à nossa capacidade de reconstruir um **sentido de coletividade** que, ademais de ter sido sempre tênue entre nós, se afrouxou e erodiu na última década e meia em que o alargamento do mercado de consumo doméstico se deu às expensas da esfera da reprodução social e do campo dos direitos – que não foram poupados. Reagir ao processo de mercantilização e financeirização no acesso ao bem estar, pelo peso crescente das seguradoras, provedoras privadas e bancos, via empréstimos, sinaliza um caminho potencial na busca de uma real convergência em defesa de monopólios públicos para promover equidade e segurança e reduzir assimetrias profundas que fragilizam cotidianamente o entendimento do que é cidadania.

Agentes do processo e estratégias políticas

O desafio está, pois, em como vencer a apatia e as forças centrífugas que freiam uma aproximação e maior convergência de interesses entre classes populares e setores médios. A tarefa não é trivial. E, por ora, dado o elevado grau de discriminação que alimenta a apartação nossa de cada dia, o possível consiste em estabelecer **pontes de diálogo**. Isso significa não apenas *falar para*, mas também e, sobretudo, *ouvir*, de modo a sintonizar expectativas e demandas. Entre as possibilidades de como proceder, pode-se sugerir a ruptura dos debates setorializados e fechados, porque internos a determinadas comunidades epistêmicas ou grupos cujo engajamento lhes confere profunda unidade. Há que reunir especialistas e profissionais da área da saúde, educação (todos os níveis), moradia, previdência, segurança pública, em eventos abertos, a ter lugar nos espaços cotidianos daqueles que não costumam tomar a palavra e, por isso mesmo, nunca são ouvidos. Esta seria uma tentativa de revelar e ilustrar o que tem ocorrido em cada área, sistematizar diagnósticos e identificar comunalidades nos processos e nas opções de superação dos problemas e deficiências reconhecidos como tal. Por suposto, uma iniciativa dessa envergadura implica capacidade de agenciamento e proatividade, o que se mostra indispensável na atual conjuntura. Assim procedendo se podem instituir conexões ausentes ou débeis entre grupos e profissionais capazes de contribuir para a definição de uma plataforma de ação.

Fomentar tais diálogos poderia levar à produção de pequenos documentos, de fácil e rápida leitura, explicitando como uma ação coletiva de amplo espectro pode contribuir para estimular mudanças significativas no nosso bem estar. Tais documentos devem ajudar a desmistificar a ideia do público como algo ruim e deteriorado, e fortalecer mecanismos de representação que ajudarão paulatinamente a reduzir nossos déficits democráticos. Sobretudo, devem agregar passarelas ao estabelecimento de diálogo entre grupos sociais que hoje se dão as costas. ■

Referências bibliográficas

- FRASER, N. Contradictions of Capital and Care. *New Left Review* 100 July-August 99-117, 2016.
- JUDT, T. *Ill Fares the Land*, New York: Penguin, History, 2010.
- LAVINAS, L. *The Collateralization of Social Policy under Financialized Capitalism*. Forthcoming at *Development and Change*, 2018.
- LAVINAS, L. e ARAÚJO, E. Reforma da Previdência e Regime Complementar. *Revista de Economia Política*, vol. 37, nº 3 (148), pp. 615-635, julho-setembro, 2017.
- LAVINAS, L. *The Takeover of Social Policy by Financialization. The Brazilian paradox*. New York: Palgrave Macmillan, 2017.
- LAVINAS, L. (coord). *Percepções sobre desigualdade e pobreza. O que pensam os brasileiros da política social?* Centro Celso Furtado Ed. Coleção Pensamento Crítico, 2014.
- LEYSHON, A. e THRIFT, N. The capitalization of almost everything. The future of finance and capitalism. *Theory, Culture & Society*, Vol. 24(7-8): 97-115, 2007.
- MARTIN, R. *The Financialization of Daily Life*. Philadelphia: Temple University Press, 2002.
- MORGAN, M. *Extreme and persistent inequality: New evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015*. WID. world Working Paper Series, Nº 2017/12, Paris, August, 2017.
- ZWAN, Van der N. Making sense of financialization. *Socio-Economic Review* 12:99-129, 2014.