



PUC-SP

Programa de Estudos
Pós-Graduados em Economia Política
da PUC-SP

pd
&

Revista Pesquisa e Debate

ISSN 1806-9029
v. 34, n. 1(61) (2022)

La paradoja del desarrollo: debates em seno de la construcción de una cooperativa em Costa Rica – Propuesta metodológica de cómo llevar um taller

Katarzyna Dembicz (Universidade de Varsóvia) Polônia

Consideraciones sobre la situación financeira de la previsión social argentina

Sergio Carpenter (UCEMA)

Estado regulador, saúde e envelhecimento: uma análise da atuação da ANS a favor do "rol taxativo"

Jorge Félix (USP – EACH)

Pressões inflacionárias do lado da oferta: uma análise dos desafios da economia brasileira no período 2019-2021

André Paiva Ramos (UnB), Antonio Corrêa de Lacerda (PUC-SP)

O conteúdo da crise cíclica de superprodução de capital

Thiago José Nogueira Rodrigues dos Santos (UFF)

Orçamento Federal x Direito à Saúde

Francisco R. Funcia (USCS)

Elementos para um estudo da taxa de lucro: França, 1896-2019

Rémy Herrera (CNRS), Zhiming Long (Tsinghua University), Weinan Ding (Tsinghua University)

A metodologia de Imre Lakatos e o programa de pesquisa keynesiano

José Alderir da Silva (UFERSA)



Equipe Editorial

Editor

Ladislau Dowbor, PUC-SP, Brasil

Comitê Executivo

Ladislau Dowbor, PUC-SP, Brasil

Rosa Maria Marques, PUC-SP, Brasil

Conselho Editorial Nacional

André Moreira Cunha, UFRGS

André Tosi Furtado, UNICAMP

Anita Kon, PUC-SP/ECOPOL

Carlos Augusto Vidotto, UFF

Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ

Índio Campos, UFPA/NAEA

João Sicsú, UFRJ

Júlio Manuel Pires, PUC-SP e USP

Luiz Augusto Estrella Faria, UFRGS

Márcio Holland, UFU

Marco Crocco, UFMG

Maria Cristina Cacciamali, USP

Maria de Lourdes Rollemberg Mollo, UNB

Patrícia Helena F. Cunha, UFABC

Paulo Davidoff, Unicamp

Regina Maria D'Aquino Gadelha, PUC-SP

Wilson F. Menezes, UFBA

Ruy de Quadros Carvalho, Unicamp

Conselho Editorial Internacional

Aldo Ferrer, UBA, Argentina (*in memoriam*)

John Bellamy Foster, University of Oregon, Estados Unidos da América do Norte

Pierre Salama, Université Paris XIII, França

Raúl Bernal-Meza, CERIAL, Argentina

Rémy Herrera, Université Paris I, França

Responsáveis Técnicos

Gracielle Maria da Silva – Mestranda em Economia Política (PUC-SP)

Bruno Souza Duarte Lima – Mestrando em Economia Política (PUC-SP)

Joelmir Pereira Lira – Mestrando em Economia Política (PUC-SP)



Sumário

Carta do Editor	3
La paradoja del desarrollo: Debates en el seno de la construcción de una cooperativa en Costa Rica - Propuesta metodológica de cómo llevar un taller	6
Consideraciones sobre la situación financiera de la previsión social argentina	26
Estado regulador, saúde e envelhecimento: uma análise da atuação da ANS a favor do “rol taxativo”	49
Pressões inflacionárias do lado da oferta: uma análise dos desafios da economia brasileira no período 2019-2021.....	74
O conteúdo da crise cíclica de superprodução de capital	101
Orçamento Federal x Direito à Saúde	123
Elementos para um estudo da taxa de lucro: França, 1896-2019	137
A metodologia de Imre Lakatos e o Programa de Pesquisa Keynesiano	146
Resenha do Relatório “ <i>Crisis of inequality: shifting power for a new eco-social contract</i> ”, da UNRISD.....	173
Dissertações Defendidas pelos Discentes do PEPG em Economia Política da PUC-SP	179



Carta do Editor

Ladislau Dowbor

Professor do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC-SP
ladislau@dowbor.org

Gracielle Maria da Silva

Mestranda em Economia Política (PUC-SP) pgrams@uol.com.br

Bruno Souza Duarte Lima

Mestrando em Economia Política (PUC-SP) 97bduarte@gmail.com

Joelmir Pereira Lira joelmirlira@gmail.com

Mestrando em Economia Política (PUC-SP)

O primeiro artigo desta edição intitulado **“La Paradoja del desarrollo: debates em seno de la construcción de una cooperativa en Costa Rica”**, de **Katarzyna Dembicz** nos apresenta a percepção de bem-estar e desenvolvimento no âmbito do cooperativismo em uma comunidade na Costa Rica. O artigo avalia também traz uma proposta de *workshop* a ser criado que poderá auxiliar a criação ou o funcionamento de uma cooperativa.

O segundo artigo intitulado **“Consideraciones sobre la situación financiera de la previsión social argentina”** foi escrito por **Sergio Carpenter**. O artigo discorre sobre a situação financeira do sistema previdenciário da Argentina considerando, por exemplo, as taxas de evolução demográfica da população. O artigo apresenta um panorama da arrecadação e dos gastos relacionados ao sistema de aposentadorias. Segundo o autor, a diferença entre as arrecadações e os gastos com o sistema previdenciário aumentaram consideravelmente nos últimos cinco anos.

Em **“Estado regulador, saúde e envelhecimento: uma análise da atuação da ANS a favor do ‘rol taxativo’”**, **Jorge Félix** sinaliza que a escassez de financiamento observada no SUS assim como o envelhecimento da população favoreceram o crescimento do setor de saúde suplementar. Sendo assim, no presente artigo, o autor faz uma análise da atuação da ANS relativamente ao setor privado no âmbito da cobertura dos planos de saúde, também conhecido como “rol da ANS”. De acordo com o texto, é possível observar parcialidade e descumprimento dos princípios de impessoalidade e independência a serem cumpridos pela agência.

Os autores **André Paiva Ramos** e **Antônio Corrêa de Lacerda** escrevem o artigo **“Pressões inflacionárias do lado da oferta: uma análise dos desafios da economia brasileira no período 2019-2021”**, fazem uma análise das causas da inflação observada no Brasil entre 2019-2021 e que, segundo os autores, está relacionada majoritariamente à oferta. Para os autores, o elevado grau de concentração de mercado e o exercício do poder de mercado de alguns setores podem ser somados aos impactos no aumento generalizado de preços proveniente



da desvalorização cambial e aumento dos preços internacionais.

No artigo intitulado “**O conteúdo da crise cíclica de superprodução de capital**”, de **Thiago José Nogueira Rodrigues dos Santos**, o autor apresenta o caráter interno e cíclico das crises do capital conforme preconizado por Karl Marx. A análise do autor fundamenta-se em duas vertentes teóricas: a primeira trata do caráter da crise de superprodução e a segunda trata do aspecto cíclico das crises no capitalismo.

Em “**Orçamento Federal x Direito à Saúde**”, **Francisco R. Funcia** faz uma análise dos recursos destinados ao Ministério da Saúde no âmbito do Projeto de Lei Orçamentária da União para 2023 considerando o conceito constitucional de saúde como direito de cidadania e as regras estabelecidas na Emenda Constitucional 95/2016.

No artigo intitulado “**Elementos para um estudo da taxa de lucro: França, 1896-2019**”, **Rémy Herrera, Zhiming Long e Weinan Ding** analisam a taxa de lucro na França no período compreendido entre 1896 a 2018 considerando o quadro conceitual proposto do Marx. De acordo com os autores, neste período foram observadas “*três ondas longas sucessivas, partes de uma tendência secular de queda da taxa de lucro francesa. Essa taxa se recuperou várias vezes durante os três subperíodos, mas finalmente se reorientou para baixo, com flutuações de amplitude cada vez mais reduzida e um desdobramento em uma espiral decrescente do capitalismo francês.*” (p.136)

Em “**A metodologia de Imre Lakatos e o Programa de Pesquisa Keynesiano**”, o autor **José Alderir da Silva** efetua uma análise da economia keynesiana à luz da metodologia científica de Imre Lakatos. Segundo o autor, as teorias e conceitos propostas por Keynes se constituem como um novo programa de pesquisa que, de acordo com Lakatos, “pode ser considerado teoricamente e empiricamente progressivo.” (p. 145).

Esta edição conta ainda com a resenha do **Professor Ladislau Dowbor** sobre o relatório da ONU UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), “*Crisis of inequality: shifting power for a new eco-social contract*”. O relatório aprofunda os debates sobre desigualdade a partir da análise de aspectos relacionados a um novo contrato ecológico e social que considera os desastres sociais e ambientais percebidos atualmente.





La paradoja del desarrollo: Debates en el seno de la construcción de una cooperativa en Costa Rica - Propuesta metodológica de cómo llevar un taller¹

The paradox of development: debates on the construction of a cooperative in Costa Rica – Methodological proposal on how to create a workshop

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v34i1e60234>

Autor: **Katarzyna Dembicz** é doutora em Geografia e tem pós-doutorado em Ciências Políticas pela Universidad de Varsovia, Polônia. E-mail: khdembic@uw.edu.pl

Resumen

El presente trabajo hace constancia del modo de percibir el “desarrollo” y “buena vida” por los miembros del cooperativismo costarricense, en base a cuatro estudios de caso en localidades La Cruz, Ciudad Neily, Buenos Aires y San Vito. Esta interesante experiencia nos impulsó a crear una propuesta de taller, que pudiera ser utilizado como herramienta en el proceso de creación de una cooperativa y/o a lo largo de su funcionamiento, con el fin de disminuir los riesgos de desentendimiento entre sus miembros, en el caso de decidir sobre los objetivos o derroteros de su actividad.

El cooperativismo, elemento de la economía social, es un eje de las propuestas alternativas al desarrollo y de desarrollo alternativo. Por lo tanto, estoy convencida que en el seno de estas entidades debería haber espacio para discutir sobre temas tan importantes.

Al mismo tiempo, el presente estudio forma parte de un proyecto más amplio financiado por el Centro Nacional de Ciencia de Polonia (no. 2018/29/B/ HS6/00187) titulado “Discourses and development dilemmas of Central American local communities”, en el marco del cual se realizó un trabajo de campo en el mes de enero 2021 y una serie de debates virtuales donde las diferentes perspectivas sobre el desarrollo en el contexto de la construcción de megaproyectos fueron analizados.

Palabras-clave: Cooperativismo; desarrollo; pensamiento crítico; imaginarios; Costa Rica; taller.

Abstract

The present work analyses the way "development" and the "good life" are perceived by the members of the Costa Rican cooperativism, based on four case studies in the localities of La Cruz, Ciudad Neily, Buenos Aires and San Vito. This interesting experience encouraged us to create a workshop proposal, which could be used as a tool in the process of creating a cooperative and/or throughout its operation, in order to reduce the risk of misunderstandings among its members, in the case of a decision about the objectives or paths of their activity.

Cooperativism, an element of the solidarity economy, is an axis of alternative proposals for development and alternative development. Therefore, I am convinced that within these entities there must be room to discuss such important issues.

At the same time, the present study is part of a larger project funded by the National Science Center - Poland (no. 2018/29/B/HS6/00187) entitled “Discourses and developmental dilemmas of local communities in Central America”, the fieldwork was carried out in January 2021 and a series of virtual debates where different perspectives on development in the context of building megaprojects were analysed.

Keywords: Cooperativism; development; critical thinking; imaginary; Costa Rica; workshop.

JEL: I30; O1.

¹ Este artículo surge gracias a la financiación del Centro Nacional de Ciencia de Polonia (NCN) en el marco del proyecto “Discourses and development dilemmas of Central American local communities” (no. 2018/29/B/ HS6/00187)



A modo de introducción

La inspiración para escribir este artículo vino de ambos lados del Atlántico, desde Polonia y Costa Rica. En la Universidad de Varsovia (Polonia) estamos desarrollando (en un período de cuatro años, de 2019 a 2023) el proyecto científico titulado “Discourses and development dilemmas of Central American local communities”, financiado por el Centro Nacional de Ciencia de Polonia. Su propósito es investigar los múltiples efectos de la implementación de megaobras (hidroeléctricas, mineras, turísticas) y la percepción del ‘desarrollo’ y concepción de la ‘buena vida’, entre los integrantes de seleccionadas comunidades locales en Nicaragua, Honduras, Costa Rica y Panamá.

Durante todo el mes de enero 2021, en el marco de este proyecto, la autora del artículo cumplió una estancia investigativa en Costa Rica, la cual abarcaba la realización de observaciones directas (pasivas y participativas) y entrevistas profundizadas en distintas localidades de la provincia de Guanacaste (Tamarindo, Santa Cruz, 27 de Abril, Nicoya, Reserva Indígena Matambú, Guaitíl, Abangares, La Cruz). También, pudo conocer personalmente al doctor Federico Li Bonilla, Decano de la Escuela de Ciencias de Administración de la UNED (Universidad Estatal a Distancia), el cual la introdujo en el mundo del cooperativismo costarricense y propuso participar en algunas actividades de la UNED relacionadas con el proceso de acompañamiento a la creación de cooperativas en el sur del país: Ciudad Neily, San Vito y Buenos Aires. Con entusiasmo fue aceptada la propuesta, y esta adicional experiencia investigativa es el otro lado inspirador para escribir el presente artículo. Las conclusiones preliminares de las entrevistas colectivas con los miembros de las cooperativas (en función y en proceso de creación) nos hicieron pensar en las condicionantes del desenvolvimiento y crecimiento de una cooperativa, es decir en su derretero.

En el libro “El modelo cooperativo costarricense” Federico Li Bonilla presenta una amplia investigación cuantitativa y cualitativa e indica los componentes del modelo cooperativo en Costa Rica. Según el autor, el



cooperativismo costarricense favorese al desarrollo del entorno o comunidad en donde se localiza la empresa cooperativa (Bonilla 2013: 69).

Por lo tanto, teniendo en cuenta el principal objetivo de las investigaciones y adjuntando a ello las nuevas experiencias adquiridas en base al conocimiento del cooperativismo de Costa Rica, decidimos ampliar ligeramente el ámbito del análisis y tomar en cuenta también las disonancias cognitivas sobre el desarrollo que se visibilizaron en el diálogo colectivo que se mantuvo con cuatro grupos del cooperativismo costarricense: la cooperativa ASCATUR en la Cruz (sector turístico), y las nacientes cooperativas de Ciudad Neily (sector artesanal), San Vito (sector cafetalero) y Buenos Aires (sector artesanal). Adicionalmente, nuestra experiencia en la realización de talleres fue enriquecida gracias a un debate en línea, organizado sobre semejante tema, por la Sede Regional Chorotega de la Universidad Nacional, en el cual participaron estudiantes de la carrera de Comercio Internacional. El debate mantuvo una fórmula de taller, se enmarcó en una serie de encuentros organizados entre el 9 y 11 de junio 2011, bajo el título “Diálogos sobre desarrollo entre Costa Rica y Polonia”.

Es indispensable subrayar, que durante el proceso de fundación de una cooperativa de suma importancia son las posturas individuales de los miembros, ya que es un acto de decisión colectiva y tendrá repercusiones en el proceso de planeación y ejecución de estrategias dentro de este tipo de empresa – “inmersa en un sistema económico mixto, en el cual está presente el modelo cooperativo como una propuesta de equidad, democracia y repartición equitativa y justa de la riqueza generada en la cooperativa, que contribuye a enmendar las distorsiones generadas en el sector privado y público” (Bonilla 2013: 11). En mi opinión, captar los posibles y eventuales dilemas y disonancias existentes en torno a lo que significa “el desarrollo” y “la buena vida” ayudaría, sin duda, en el proceso de: sentar las bases y formular los objetivos del funcionamiento de una cooperativa, la realización de diferentes etapas del funcionamiento del emprendimiento, pero sobre todo enfrentar los futuros posibles desentendimientos en la planificación de sus derroteros. Aun más ahora, cuando existe un amplio y arduo debate sobre la necesidad de cambio de las estrategias mundiales y locales económicas y climáticas,



incluida una mirada mucho más atenta a la economía social, de la cual el cooperativismo forma parte. En este debate universal sobre la necesidad de transformar o transitar hacia otras formas de existencia social y económica está sumergida la crítica hacia la definición de desarrollo y sus modelos de implementación, lanzados y aplicados en el siglo XX, los cuales son la causa del colápsos ambiental al cual se dirige América Latina y la humanidad en general (Avila Romero 2020, Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara 2016).

Para los integrantes de las cooperativas, que pude conocer y entrevistar, la primera función de la cooperativa es generar ingresos individuales y colectivos para el bien de toda la comunidad que integra la cooperativa así como las comunidades a las cuales pertenecen sus miembros. Si tomamos en cuenta a las cooperativas como elemento de la economía social que promueve y fortalece las relaciones humanas e integridad comunitaria, los desentendimientos pueden convertirse en obstáculos crecientes para el avance de este proyecto comunal. Cada proyecto en cualquier etapa de su realización debería definir y tener presentes los riesgos para su funcionamiento. Visibilizando las existentes paradojas en torno al desarrollo y creando actividades conjuntas, como talleres, para los integrantes de una cooperativa, con el propósito de dar a conocer y compartir sus visiones individuales sobre el futuro y bienestar, podríamos facilitar el proceso de creación de cooperativas, aportar a la formulación de posturas colectivas por el bien del asociacionismo local y contribuir a la identificación de riesgos.

Tomando en consideración las premisas expuestas arriba, el objetivo del presente trabajo es analizar -bajo el paradigma de estudios cualitativos- las entrevistas colectivas realizadas con los miembros de las cooperativas en enero del 2021, mostrar las nociones de “desarrollo” y “buena vida” que aparecen en los testimonios reunidos, captando las disonancias cognitivas. En base a ello crear una propuesta de talleres sobre el “desarrollo” y “la buena vida” con el fin de ponerlos en práctica cómo un elemento de las políticas de mitigación de riesgos para el funcionamiento de una cooperativa. Este último postulado se basa en las opiniones de los participantes de las reuniones muy satisfechos de poder participar en ellas,



subrayando su importancia. Los integrantes de los talleres indicaron la contribución de este tipo de reuniones en la mejora del mutuo conocimiento entre los miembros de las cooperativas ya que indudablemente facilitan la comunicación, es decir hacen romper las barreras de silencio, que tanto caracterizan las sociedades contemporáneas. A menudo a los miembros de las cooperativas los une el emprendimiento económico y sus fines, pero desconocen sus vivencias propias – un elemento esencial en la construcción de la identidad local la cual fortalece el funcionamiento de una cooperativa.

Marco metodológico

Como bien sabemos, el trabajo de campo es un elemento indispensable de las ciencias sociales. Siguiendo a Bronisław Malinowski (1986), el terreno ejerce un papel teórico creativo y los datos empíricos son un impulso para la construcción de conceptos, constataciones y teorías científicas. Los datos puros, en su forma cruda, son esquivos e insuficientes para crear los hechos científicos, que según Malinowski surgen a raíz de las ciencias observadas entre unos fenómenos específicos en un espacio dado, que desde luego necesitan ser interpretadas a partir de una perspectiva objetiva y registradas las características esenciales. Y aunque estas ideas Bronisław Malinowski las construyó hace un siglo y fueron posturas críticas hacia la ciencia de aquel entonces, su ciencia es actual y pasó a ser un elemento básico de las ciencias sociales y especialmente de las ciencias de investigaciones y análisis cualitativos, y trabajo de campo. Este durante la estancia en Costa Rica fue la principal herramienta. Cabe destacar que, la visión integral y holística, en frecuencia aplicada en el trabajo de campo, hace que el trabajo de campo adquiera un interdisciplinario carácter y el análisis como tal se realiza a diferentes escalas del sistema social (*social setting*) y local (Lofland et al. 2009). En el caso de nuestros estudios optamos por dos formas investigativas: la observación participativa y la entrevista profundizada. Ésta última se compone de las acciones de conversar y escuchar (tal como se ejecutan en una interacción social natural). En nuestro caso, aprovecharemos los datos reunidos por medio de las entrevistas



intensivas realizadas por mi persona. Estas se basaron en un escenario preparado con anticipación, conjuntamente con Ewelina Biczynska (otro miembro del equipo del mencionado proyecto), el cual contiene una lista de preguntas abiertas que tienen como objetivo enfocarnos en el tema, pero que no pueden influir en el contenido de las respuestas (Lofland et al. 2009: 41).

Las entrevistas con los miembros de las cooperativas fueron grabadas y para ello se obtuvo su consentimiento. Cada uno de los cuatro grupos, entrevistados en localidades de La Cruz, Ciudad Neily, San Vito y Buenos Aires, contaba con un mínimo de 6 personas. Cada entrevista colectiva duró alrededor de 90 minutos. Siguiendo las propias experiencias investigativas, así como de otros investigadores, traté extraer del material reunido una visión conjunta de lo que significa “el desarrollo” y la “buena vida”, a la vez detectar las diferencias existentes en la percepción individual respecto a estos términos. La lógica de la construcción del escenario de la entrevista siguió el modelo inductivo, donde en un principio los entrevistados describían su entorno, sus expectativas para el futuro, identificaban los problemas diarios y del entorno así como los cambios deseados, explicaban las razones de crear la cooperativa y los objetivos a alcanzar, y finalmente de forma fluida pasaban a conversar sobre lo que significa el desarrollo y la buena vida. En el caso de la cooperativa ASCATUR, en La Cruz, sus miembros fueron convocados a la reunión con el objetivo de hablar sobre el futuro de la cooperativa y los conflictos socio-ambientales que generan los megaproyectos turísticos en la zona. En las restantes localidades, los entrevistados no sabían cual era el objetivo del encuentro. Se le había comunicado que participarían en un taller en el marco del proceso de creación de la cooperativa. Por lo tanto, no obtuvieron una información previa sobre el interés investigativo, así pude contar con una espontaneidad e intuitividad en las respuestas.



Principales definiciones

Desde mediados del siglo XX el desarrollo, como concepto y elemento de políticas y proyectos económico-sociales, viene ocupando cada vez mayores espacios y conforme el tiempo evoluciona su entendimiento y aumenta el número de definiciones. Según Sergio Boiser (2006) podríamos definirlo como un fenómeno de cambio evolutivo, asociado más con el *ser* que *tener*, el cual vinculado a un territorio se relaciona con políticas y accionar que involucran diferentes actores, sea internos como externos. Entre los accionares podríamos ubicar el cooperativismo: iniciativa a nivel sub-nacional, que puede ser considerada elemento de un cambio evolutivo en la dimensión social, económica, cultural, ética y territorial. “Convengamos en que el desarrollo dista de estar exclusivamente relacionado con logros materiales, sociales e individuales, por importantes que ellos sean en sí mismos. Como es crecientemente reconocido en la literatura, el concepto de desarrollo tiende a ser más y más interpretado como el logro de condiciones culturales, institucionales, éticas, políticas, y por cierto económicas, condiciones de entorno que potencien la transformación de los *seres humanos* en verdaderas *personas humanas* dotadas de dignidad, de subjetividad, de sociabilidad, de trascendencia, entes dialógicos en los cuales conviven sus características biológicas y espirituales, estas últimas productoras del conocer, del saber, y del amar” (Boisier 2006: 146).

La enorme cantidad de visiones y definiciones referentes al desarrollo, creadas a lo largo de los últimos setenta años, cuando este fenómeno toma posición en las políticas territoriales nacionales y mundiales, hace del mismo un término esquivo y borroso, cada vez más difícil de entender y de definir, especialmente cuando el discurso oficial estatizado se impone ante las culturas locales. Éstas, invisibilizadas por mucho tiempo, desde finales del siglo XX toman importancia y voz en el proceso de globalización, sea por la fuerza con la cual asientan su presencia pero también con el aumento de la conciencia de las élites políticas, económicas y científicas.



Sobre la sublime relación entre lo local y global se escribió en abundancia, especialmente a partir de los ochentas del siglo XX, cuando el mundo enfrentó profundas crisis económicas, pero también políticas, que finalizaron con el derrumbe del bloque socialista. Sergio Boisier, Manfred Max Neef, Milton Santos, Zygmunt Bauman o Antoni Kukliński entre tantos, desarrollaban y trataban de entender, describir y proyectar el difícil vínculo entre lo local y global, en distintas dimensiones y escalas, donde el territorio a nivel local ejerce un papel sumamente importante y se esquivo a nivel global.

Pareciera ser que, lo local y global son cuestiones desentendibles, que se desconocen, pero en realidad se relacionan, entrelazan y al final dialogan o chocan. Las razones de ello son diferentes y el presente espacio no es para ocuparnos del tema. Sin embargo, la chispeante relación de la localidad y la globalidad derivaron, entre otros asuntos, en el debate sobre el desarrollo y la buena vida. Con la cantidad de definiciones que encontraremos al respecto, para las necesidades del presente análisis, aparte de la ya presentada definición de Sergio Boisier citada más arriba, a continuación presento una de las más cortas definiciones de desarrollo, propuesta por Celso Furtado, el cual nos dice: "Cuando la capacidad creativa del hombre se aplica al descubrimiento de sus potencialidades y al empeño de enriquecer el universo, se produce lo que llamamos desarrollo" (Vidal 2001: 8-9).

El concepto de la buena vida podríamos decir que deriva de la búsqueda de: una alternativa al concepto de desarrollo, una cara humana del desarrollo y de construir un Estado benefactor. Usando el término de buena vida nos referimos al concepto de buen vivir, como paradigma del bienestar alternativo al desarrollo, que tiene innumerables sinónimos (Cruz Barrios et al. 2015) en diferentes lenguas y culturas. "Cuando hablamos del Buen Vivir, proponemos una reconstrucción desde la visión utópica de futuro andina y amazónica, que debe complementarse y ampliarse incorporando otros discursos y otras propuestas provenientes de diversas regiones del planeta, que espiritualmente están emparentadas en su lucha por una transformación civilizatoria. (...) El Buen Vivir no pretende asumir el papel de un mandato global, como sucedió con el desarrollo a mediados del siglo XX. El Buen Vivir es un camino que debe ser imaginado para ser construido. (...) el Buen



Vivir propone una visión diferente [al desarrollo], mucho más rica en contenidos y, por cierto, más compleja” (Acosta 2014: 37).

Como vemos, las nuevas visiones del desarrollo y/o propuestas alternativas a él hacen que para muchos pudieran ser borrosas las diferencias entre lo que significa el desarrollo y la buena vida, tal como lo señala Cruz Barrios, Cubillo-Guevara y otros autores del ensayo *La concepción de la vida deseable de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de Nicaragua*, en el cual nos escriben: “Así pues, la cosmovisión propia de los mestizos en toda América Latina, en general, y en Nicaragua, en particular, es la modernidad (a pesar de que puedan conservar algunos rasgos culturales específicos de influencia indígena), por lo que en consecuencia su paradigma del bienestar será el desarrollo y no el buen vivir de origen ancestral (Cruz Barrios et al. 2015: 10).

Las informaciones recopiladas gracias a las entrevistas realizadas en Costa Rica en enero 2021 entre los miembros de las cooperativas pueden arrojar una nueva luz sobre este tema, lo cual será presentado a continuación.

Las entrevistas y los resultados obtenidos

Las entrevistas realizadas con los miembros de las nacientes cooperativas en Ciudad Neily, San Vito y Buenos Aires (Costa Rica) fueron encuentros organizados por la UNED en las instalaciones de sus respectivos centros universitarios, los cuales acompañan y le dan apoyo a estas iniciativas emprendedoras. Los participantes convocados a los encuentros de trabajo no sabían que en el programa estaría incluida una entrevista llevada por mi persona. Excepto el caso de ASCATUR de La Cruz, donde la reunión fue convocada con este propósito por su presidenta, la Señora Marina Peña, en las instalaciones de la asociación.

Tal como lo había escrito en los párrafos anteriores, el objetivo de estas investigaciones, de carácter cualitativo, era captar la forma de entender y percibir el desarrollo y la buena vida. Para una mejor coexistencia y un provechoso trabajo colectivo, los participantes del encuentro se presentaban, trataban de describir el entorno donde vivían e identificaban los problemas diarios que enfrentaban. Luego



pasábamos a describir las expectativas para el futuro, los cambios deseados, personales y para la comunidad. Dependiendo de cómo fluía y que curso tomaba la conversación, en el momento adecuado, se hacía la pregunta sobre las razones por las cuales los interlocutores decidieron juntarse a la iniciativa de crear una cooperativa y los objetivos que querían alcanzar gracias a ella. De forma fluida, posteriormente, pasábamos a los riesgos a sus planes personales y para la prosperidad de su comunidad. Finalmente, conversábamos sobre el significado del desarrollo y la buena vida.

A pesar de una cierta timidez al inicio de las conversaciones, el conocimiento de la realidad costarricense y la fluidez de manejo de la lengua española por mi parte, así como la temática local en la cual nos enfocamos, hizo alentar a los entrevistados, romper los llamados “hielos”. En general, los participantes de la reunión con gran compromiso describían sus experiencias individuales, sus expectativas para el futuro, así como los avances y condiciones para lograr una vida mejor, vida buena y/o desarrollo (manejando estos mismos términos).

Cabe destacar que, a los entrevistados les era difícil separar los objetivos individuales de los de la comunidad en la cual vivían, lo cual nos confirma que la vida en zonas rurales y pequeñas urbanizaciones tiene un carácter comunitario y es mucho menos individualista en comparación a la de las grandes ciudades. Lo refleja la siguiente cita: “Me llena de alegría que lo que yo hago le de provecho a los demás” (Armando, San Vito)

En general, los interlocutores sin problema identificaron las áreas donde hubo cambios y que avance desearían en su vida particular y de su comunidad, pero a la vez la mayoría (los que se decidieron tomar voz y responder a las preguntas) señalaba diferentes riesgos y obstáculos para la mejora de la situación de ellos mismos, la localidad donde viven y su cooperativa.

La falta de empleo y la emigración de los jóvenes eran los primeros elementos que fueron mencionados como factores a enfrentar. Otro, en común para todos los grupos, es la mentalidad de las personas, enfocadas en recibir ayuda social y no en desarrollar sus habilidades, los colocutores lo equiparaban a la típica postura tica del “pobrecito yo”. La política local y nacional se señaló como factores que pueden



obstruir las iniciativas locales de desarrollo, debido a la predominante “politiquería” y “desconexión de las élites de la realidad local”.

La grande inversión fue indicada como un dudoso espacio de provecho y efectos positivos para las sociedades locales. Usando las experiencias propias, los entrevistados ponían ejemplos y describían casos donde las empresas piñeras o de producción de naranja, así como hoteleras, creaban altas expectativas sociales y al final producían beneficios para pocos, estancando a la población local y dañando la naturaleza, especialmente los recursos acuíferos y zonas de descanso y recreo comunitario – como playas.

El medioambiente es tan presente diariamente en la vida de los entrevistados, que ellos mismos señalaron que no lo mencionan, porque es obvio que forma parte de una buena vida. Su destrucción traería daños irreparables pero también son las grandes inversiones (de capital nacional e internacional) las que más ponen en riesgo “este bien que es de todos”. Estas posiciones se acercan a las de los jóvenes estudiantes, opiniones que pudimos reunir durante el taller realizado el 11 de junio 2021, moderado por Ewelina Biczynska i Paweł Wiechetek miembros del proyecto investigativo “Discourses and development dilemmas of Central American local communities”.

Los estudiantes universitarios encuentran el ambiente natural de suma importancia, el cual necesita protección, tal como lo dijo uno de los estudiantes encuestados “Si el medio ambiente desaparece, nosotros también desapareceremos”. Sin embargo, en el contexto de la operación de megaproyectos como las centrales hidroeléctricas, tienden a tratar la naturaleza como un “recurso que debería ser aprovechado de forma razonable y responsable para el desarrollo económico del país y la multiplicación de su riqueza” (sic!).

El tema de las grandes inversiones, especialmente las extranjeras en el sector turístico creó un debate arduo ya que visibilizó a los interlocutores (miembros de las cooperativas) las existentes diferencias entre ellos. Algunos vinculan el futuro de la región con el masivo turismo extranjero otros desean el desarrollo de un turismo lúdico y mas de carácter nacional, queriendo una mayor diversificación del sector. En referencia a los megaproyectos todos señalaban las pocas posibilidades de



desarrollo que crean estos emprendimientos, aun más ahora en tiempos de pandemia, cuando debido al *lockdown* mundial muchas de ellas se retiraban del mercado nacional.

Para concluir esta parte de las conversaciones, tratamos de identificar las brechas y los desafíos por superar, en el desarrollo y avance de sus comunidades. Entre los principales factores que facilitarían el cambio y ayudarían a crecer a la población socialmente, culturalmente y económicamente fueron indicadas: la educación, una mayor conectividad, la existencia de una infraestructura socio-cultural, una mentalidad más creativa y/o menos estancada (o sea menos “casada con el asistencionismo”). En su mayoría, los entrevistados llegaron a la conclusión que lo que necesitan sus comunidades es una inversión en una educación ampliamente diversificada, multigeneracional y multisectorial, así como un adecuado acompañamiento al emprendurismo local. Como un exitoso ejemplo señalaron las actividades, el acompañamiento y la ayuda que les otorgó la UNED, lo cual refleja la siguiente frase: “Somos hijos de la UNED” (Omar, La Cruz, miembro de la cooperativa ASCATUR).²

Cabe destacar que el pensar de los entrevistados funcionaba bajo el paradigma del presente y futuro, y sólo en casos excepcionales se referían al pasado. Obviamente más avanzados en su edad eran los interlocutores, el pasado ganaba mayor importancia en la construcción de propuestas de cambio.

La palabra “cambio” estuvo presente a lo largo de todas las conversaciones. Fue utilizada en relación al desarrollo, casi como un sinónimo. La respuesta a la pregunta: - *¿Que desarrollo desean para su comunidad?* era: *Cambio de mentalidad, mayor autoemprendimiento, creatividad*, o sea “el desarrollo” lo identifican con el proceso de transformación y/o metamorfosis, como un actuar endógeno y a la vez una iniciativa exógena, tal como lo confirma la siguiente frase: “El desarrollo viene desde arriba porque viene el dinero desde afuera”.

² En dos casos, el de Buenos Aires y Ciudad Neily se indicaron otros factores también como la violencia, droga y contrabando como desafíos para la comunidad.



En las visiones de los miembros de las cooperativas, el ‘desarrollo’ pertenece al territorio, se refiere más a cuestiones colectivas que propósitos personales, y es relacionado con el actuar de los gobiernos y un cambio en infraestructura: “Desarrollo es política e infraestructura, un plan para hacer inversiones necesarias”.

También entre los estudiantes de la UNA, el tema de infraestructura resultó ser de suma importancia, por ejemplo, la infraestructura vial fue señalada tanto como símbolo y como una condición necesaria para el desarrollo. Su pensar sobrepasaba los límites de su pueblo y/o comunidad, enfocándose en el desarrollo de todo el país. Lo cual nos hace pensar sobre la influencia del pensar tradicional sobre el desarrollo, tan presente en los programas educativos y forjado por las instituciones estatales.

Las visiones presentadas no se desvían de los supuestos teóricos y muestran una enorme intuición de la cual se caracterizan los entrevistados. A la vez, basándonos en las declaratorias, se puede constatar que al opinar sobre el tema las personas toman en cuenta y son concientes de los propósitos y objetivos del desarrollo. Éstos, según los entrevistados, son distantes de la dimensión material y consumista de la vida: “El desarrollo debería traer igualdad de condiciones de vida, de equidad de posibilidades de una vida buena, buenas condiciones de vida” (Mujer, Buenos Aires). Esta última frase resume las opiniones de otros entrevistados que indicaban que, el desarrollo debería llevar a una vida mejor, una vida buena. Lo cual significa que de un nivel colectivo y una dimensión territorial de percibir el “desarrollo” pasaban al nivel personal y/o familiar en un espacio socio-cultural, donde los valores inmateriales y la subjetividad juega un papel principal. Lo presenta la siguiente conversación:

- *¿Considera Usted su vida como una vida buena? (KD)*

- *Si, tengo familia, tengo trabajo, salud, tengo un hogar donde puedo vivir y trabajar, y trabajo en lo que me gusta. ¡Cuando uno puede disponer de su propio tiempo es una cosa maravillosa! (Armando, San Vito)*



- *La vida buena implica la felicidad personal, una felicidad y conexión comunal, pero no necesariamente implica dinero* (Bombero, San Vito)

Estas constataciones seguramente no corresponden a una visión cien por cien occidental y moderna del desarrollo. Podemos captar una búsqueda de la calidad de vida fuera del ámbito material y mercantil. Sin embargo, no todos los interlocutores presentaban las mismas posturas. Se pudo captar posturas opuestas, apegadas a la visión cuantitativa y capitalista del desarrollo, que durante la conversación entraban en una disonancia interna, enseñándonos las contradicciones internas que pudiera enfrentar una cooperativa en el momento de definir sus rutas de accionar o el aprovechamiento de los recursos de los que dispone. Es por ello y en base a esta experiencia particular de estudio de caso, proponemos la creación de un modelo de taller durante el cual los miembros de una cooperativa puedan libremente debatir sobre el desarrollo de la comunidad y el futuro personal, a los cuales aspiran. Esto les ayudará en la construcción de la cooperativa o su desarrollo.

Propuesta de taller como conclusión del paper

El desarrollo económico de Centroamérica, y en particular de Costa Rica, está marcado por dos tendencias. Por un lado la presencia de la economía social con un fuerte legado ecológico y por otro el grande inversionismo internacional que hasta ahora es una fuerza motriz para la sociedad y su economía en general. Lo cual se pudo verificar observando los efectos de la crisis sanitaria y económica mundial de los últimos dos años.

La gran inversión en Costa Rica, especialmente en la construcción de megaproyectos, afecta las comunidades locales, basadas a menudo en un trabajo colectivo y economía social. Es por ello que el taller que proponemos tiene como eje principal la relación del desarrollo con los megaproyectos, y la búsqueda por parte de los integrantes del taller de su propia definición del desarrollo y de la buena vida.

El taller tomaría forma de un debate moderado similar a una intensiva entrevista de enfoque. Su objetivo es construir una visión sobre el desarrollo en el



imaginario de los miembros de las cooperativas y definir los procesos y actores partícipes en la creación de las grandes inversiones.

El esquema del taller en forma de una entrevista colectiva está construido en forma de un "embudo" y supone una transición desde asuntos más específicos, cotidianos, cercanos a los participantes, a temas más generales e incluso filosóficos, que nos llevarán a las cuestiones de interés ; "el desarrollo" y "la buena vida". Este arreglo ayuda a los sujetos a sacar conclusiones y responder preguntas que pueden hacerse por primera vez en sus vidas. Siempre que sea posible, vale la pena involucrar más elementos y experiencias propias en la conversación y usar elementos visuales (dibujar y/o resumir declaraciones en la pizarra). Esto se recomienda especialmente para talleres en línea, pero también es muy útil cuando nos reunimos de forma presencial en una aula, por ejemplo.

La propuesta se basa en las siguientes etapas y preguntas, suponiendo que llevamos el taller de forma presencial y no remota:

1. Introducción

Incluso, si los miembros del grupo estudiado se conocen bien, puede resultar que los temas discutidos no hayan sido debatidos previamente entre ellos. Vale la pena dedicar un poco de tiempo para conocerse entre sí y acostumbrarse, con el fin de crear un ambiente confortable para la conversación. Es por eso que los participantes del taller se presentan, por nombre, la localidad de donde vienen, cual es su profesión, a que se dedican cotidianamente, cual es su afición ("hobby").

También, vale la pena recordar a los participantes del taller sobre las reglas de una conversación, en la cual no hay respuestas incorrectas, ni pensamientos incorrectos, y que todas las declaraciones y aportes son valiosos. Subrayar que, escuchamos atentamente a todas las personas y tratamos de asegurarnos de que sólo una persona hable a la vez.

Para romper el "hielo" del silencio o "calentar" la imaginación de los interlocutores, el Guía (Moderador) del taller puede hacer alguna pregunta adicional, como por ejemplo "Si pudieras llevar dos cosas a una isla desierta, ¿qué serían?" o "si fueras un animal, ¿cual te gustaría ser?", e.t.c.



Recordemos la forma de llevar las entrevistas, en general en Costa Rica las personas no se “tutean” y usan la forma “usted” o “vos” para dirigirse a otra persona.

2. Conversación sobre la propia comunidad (de los entrevistados)

Es una conversación sobre temas cotidianos y familiares (ceranos al entrevistado). Es útil cuando el Moderador NO pertenece a la comunidad encuestada. Esto hace que el entrevistado se vea obligado a responder las preguntas con mayor precisión y detalle. Es preciso indicar que, los detalles son fuente de mayor información y pueden ocultar muchos datos valiosos. En esta etapa hacemos las siguientes preguntas:

- ¿Se siente Usted apegado al lugar de donde viene, o tal vez no siente relación ninguna con este lugar?
- ¿Como describiría Su vida cotidiana en la zona donde reside? / ¿Como es Su vida aquí?
- ¿Ha notado algún cambio reciente que vivió su comunidad, la localidad en la cual reside y sus habitantes?, ¿Cual es Su evaluación (personal) de estos cambios?
- ¿Considera estos cambios como positivos o negativos?, ¿Considera que van hacia mejor o peor?
- ¿Mejorarán estos cambios Su vida y la de Su Comunidad?

3. Conversando sobre la “vida buena”

Como nos indican las entrevistas anteriormente presentadas, la definición de la "vida buena" puede tomar varios significados y direcciones en su entendimiento, por ejemplo: individual o colectivo. Vale la pena ser sensible a estas distinciones y dejar que todos los participantes se expresen libremente sin importar las diferentes percepciones que puedan tener. En esta etapa de la conversación proponemos también preguntas sobre las relaciones de poder y la fuerza motriz del cambio. Estas preguntas pueden estar relacionadas con conflictos y temas difíciles para la comunidad de los participantes del taller, pero vale la pena intentar hacerlas.

- ¿Qué necesita ser cambiado para que Usted y su familia vivan mejor?, ¿Qué desearía para su comunidad / pueblo / ciudad ?
- ¿Qué entiende por vivir mejor o una "vida buena"?



- ¿Indicaría determinantes y/o condicionantes de una vida buena para Usted y su Familia?
- ¿Que considera como el mayor riesgo para una buena vida, para Su familia y Su comunidad?
- ¿Quien en Su opinión es apto o tiene la potestad de introducir cambios para lograr una buena vida, cambios positivos?
- ¿Su comunidad o Usted mismo tienen libertad de decidir sobre el futuro de Su comunidad, y la vida que desean?

4. Conversaciones sobre el “desarrollo”

El transcurso de esta parte final depende en gran medida de lo pronunciado y expuesto anteriormente. Quizás el tema del desarrollo se empezó a mencionar antes (tal como sucedió en las entrevistas descritas más arriba). Sin embargo, vale la pena tomarse un momento para recopilar y resumir lo que se dijo durante el debate. Aquí, el Moderador puede utilizar técnicas de proyección presentando varios gráficos que sean una ilustración del desarrollo, pidiendo a los participantes del taller que elijan el más adecuado. Las preguntas que acompañan y nutren esta parte son las siguientes:

- ¿Con que asocia la palabra desarrollo?
- ¿Definiría vivir mejor como desarrollo? O utilizarías otra palabra / denominación?
- ¿El desarrollo es para Usted algo positivo o negativo?

5. Conversando sobre los megaproyectos

Si los megaproyectos es un tema presente en los debates durante el taller, debería entonces ser profundizado, antes o después de hablar sobre el desarrollo. Las preguntas proponemos dirigirlas hacia la valoración general de este tipo de emprendimientos y la experiencia personal de los participantes del taller. Proponemos concluir esta parte con la creación de gráficos que sean de apoyo al debate para la recopilación de ideas. Las preguntas que proponemos, son las siguientes:

- ¿Qué actores pudiera indicar como partícipes en la creación/construcción de megaproyectos (centrales hidroeléctricas, inversiones hoteleras, etc. ...)?
- ¿Cuál es la relación entre estos actores?

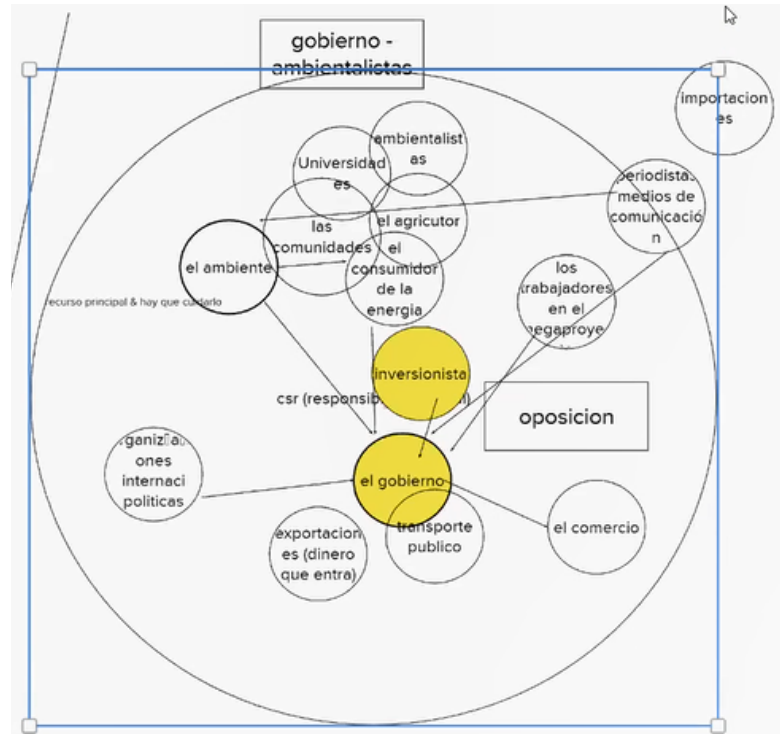


Gráfico 1: Un ejemplo del resultado del debate, sobre las hidroeléctricas y los actores involucrados en estos emprendimientos, llevado durante el taller el 9 de junio 2021 con la participación de los estudiantes de la UNA (Costa Rica), en forma virtual.

6. Recapitulación

Teniendo en cuenta nuestras pasadas experiencias investigativas, seguramente, algunas de las visiones que serán presentadas se complementarán y otras contradigan. Sin embargo, el objetivo es visibilizar las disonancias y tratar de subrayar la importancia de las opiniones presentadas que se enmarcan en las visiones alternativas de desarrollo a las cuales pertenece la economía social y en ellas funciona el cooperativismo. Es por ello que esta última fase la dejamos en manos del Moderador del taller, el cual debería estar pendiente durante toda la entrevista a las opiniones expuestas y hacer una recopilación, preguntando a los participantes:

- ¿Si estan de acuerdo con las conclusiones presentadas?
- ¿Que quisieran añadir?



- ¿Que obtuvieron al participar en el taller? ¿Que provecho indicarían?

Bibliografía

Acosta A. (2014) "El buen vivir, más allá del desarrollo" en: Delgado, Gian Carlo (Ed.) *Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*, México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 21-60, http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/ceiich-unam/20170503034423/pdf_1508.pdf (acceso: 20.06.2021)

Avila Romero L.E. (2020) *Alternativas al colapso socioambiental desde América Latina*, Guadalajara, México: CALAS

Boisier S. (2006) América Latina en un medio siglo (1950/2000): el desarrollo, ¿donde estuvo?, *Investigaciones Regionales*, núm. 9, otoño, 2006, pp. 145-167.

Cruz Barrios et al. (2015) *La concepción de la vida deseable de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de Nicaragua. N° 3. Nahoas. El buen vivir nahoa en la comunidad de urbaite – las pilas*. Managua: Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.

Dembicz K. (2019). „Discourses and Development Dilemmas of Central American Local Communities: Research Project Presentation” w: *La metrópoli de Simón Bolívar. Centroamérica y el Caribe en disputa*. Barboza Lizano O., Dantas A. & Dembicz K. (Ed.) Chile: Ariadna Ediciones. ISBN: 978-956-8416-84-3, pp. 115-133.

Hidalgo-Capitán, Antonio Luis & Ana Patricia Cubillo-Guevara (2016) *Transmodernidad y transdesarrollo*, Huelva: Ediciones Bonanza.
INEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos,
<https://www.inec.cr/social/grupos-etnicos-raziales> (acceso: 3.07.2021)

Li Bonilla F. (2018) *Doctrina y Cooperativa Social*, San José: Editorial EUNED

Li Bonilla (2013) *El modelo cooperativo costarricense*, Costa Rica: EUNED.

Lofland J., Snow D., Andreson L. y Lyn Lofland (2009) *Analiza układów społecznych. Przewodnik metodologiczny po badaniach jakościowych*, Warszawa: SCHOLAR.

Malinowski B. (1986) *Los argonautas del Pacífico occidental*, Barcelona: Planeta-Agostini

Olszewska-Dyoniziak (2003) *Człowiek – kultura – osobowość. Wstęp do klasycznej antropologii kulturowej*. Wrocław: ATLA 2

Ovejero, A. (1993) La teoría de la disonancia cognoscitiva, *Psicothema*, vol. 5, núm. 1, 1993, pp. 201-206, <https://www.redalyc.org/pdf/727/72705116.pdf>



Gregorio Vidal (2001) Celso Furtado y el problema del desarrollo, *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 2, México, febrero de 2001, tomado de:
http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311544020.VIDAL_CF_Y_EL_PROBLEMA_DEL_DESARROLLO.pdf (acceso: 19.07.2021)



Consideraciones sobre la situación financiera de la previsión social argentina

Considerations on the financial situation of Argentine pensions system

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v34i1e60235>

Autor: Sergio Carpenter é economista, mestre em Finanças pela UCEMA, co-coordenador do Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. E-mail: sicv2005@yahoo.com.ar

Resumen

La situación financiera de los sistemas previsionales es motivo de preocupación en el debate público, tanto en lo referido a sus impactos en el largo plazo, dada la evolución esperada de las variables demográficas, como en los análisis de la evolución macroeconómica en el presente, dada la envergadura que observa el gasto previsional. Así, el presente trabajo examina la trayectoria de recursos y gastos vinculados a la previsión social, así como los elementos contextuales que permiten caracterizar su situación financiera. En ese recorrido, se tiene que el sistema previsional argentino expresa numerosas tensiones e inequidades, aun en una situación en donde se ha alcanzado una cobertura pasiva prácticamente universal. En los últimos 5 años, se ha profundizado la diferencia entre los recursos afectados a su financiamiento y su gasto, en un contexto de estancamiento o reducción de la producción material y deterioro de los salarios reales. Asimismo, se determinan y analizan diversos resultados económico financieros asociados a la frondosa heterogeneidad de prestaciones y programas existentes, lo que ayuda a identificar posibilidades de intervención en función de reducir inequidades.

Palabras-clave: Seguridad social; pensiones; finanzas públicas; Argentina.

Abstract

The financial situation of pensions systems is a cause for concern in the public debate, both in terms of its impacts in the long term, given the expected evolution of demographic variables, and in the analysis of macroeconomic evolution in the present, given the scale that observes the pensions expenditure. Therefore, the present work examines the resources and expenditures linked to the pension system, as well as the contextual elements that allow characterizing its financial situation. In this case, it is noted that the Argentinean pensions system expresses numerous tensions and inequities, also in a situation where a practically universal passive coverage has been achieved. In the last 5 years, the difference between the resources allocated to its financing and its expenditure has been deepened, in a context of stagnation or reduction of material production and deterioration of real wages. Similarly, various economic and financial results associated with the wide heterogeneity of existing benefits and programs are determined and analyzed, which helps to identify possibilities for intervention to reduce inequities.

Keywords: Social security; pensions; public finances; Argentina.

JEL: I0; I3



Introducción

La situación financiera de los sistemas de pensiones ha sido tema de preocupación en el debate público, donde se han cruzado opiniones de analistas y hacedores de política, de instancias de decisión de los estados nacionales y de diversos organismos internacionales. Es que desde hace unos 70 años a esta parte dichos sistemas se han convertido en uno de los principales componentes de los presupuestos nacionales, incidiendo fuertemente tanto en los ingresos familiares como en el devenir macroeconómico de los países. A su vez, y en una relación que consume un ida y vuelta permanente, dicho devenir ha impactado en los resultados de los sistemas de pensiones, conformando una relación imbricada que puede resultar sinérgica tanto en épocas de crecimiento económico como en aquellas en donde asola la crisis o la depresión.

La mencionada situación financiera retrata en el presente, lo que la llamada “sostenibilidad” o “sustentabilidad” previsional intenta mostrar para el futuro. Tradicionalmente, la sostenibilidad ha referido a la “viabilidad” económica del sistema de pensiones en el largo plazo. A partir de contabilizar la carga financiera del sistema que sostendrán las generaciones futuras, se puede delinear su perspectiva; y ello es importante pues puede convertirse en herramienta argumental para encarar reformas estructurales a los sistemas de pensiones. Por ejemplo, en el año 1994, el Banco Mundial publicó un informe sobre los sistemas de pensiones que resultó muy influyente. “Envejecimiento sin crisis” enfatizó una idea: la crítica situación por la que - aparentemente- atravesaban los adultos mayores y la economía en su conjunto, se originaba en que la sostenibilidad de los sistemas de pensiones estaba puesta en jaque debido a la inexorable tendencia de envejecimiento poblacional, que disminuye la cantidad de cotizantes en relación a los beneficiarios previsionales, acrecentando peligrosamente la llamada deuda implícita del sistema [Banco Mundial, 1994]. Así, los sistemas públicos de pensiones quedaron en el ojo de la tormenta pues la evolución demográfica se veía como el factor que los volvía insostenibles en el tiempo. La consecuencia fue de orden político, pues se tradujo en un fuerte impulso de política pública: había que reformar



los sistemas de pensiones de los países en vías de desarrollo en el sentido de la capitalización de fondos pensionales para brindar seguridad en la vejez.

La Argentina se hizo eco de ello y en el año 1994 reformó su sistema de pensiones en dos sentidos. Uno, cambiando –y endureciendo- los parámetros principales de acceso a las prestaciones. Y dos, creando un régimen mixto que incluía un régimen de capitalización de aportes previsionales, administrados por empresas privadas especialmente autorizadas para gestionar fondos de pensiones, las denominadas bajo la sigla “AFJP”³. Sin embargo, en las dos últimas décadas, la previsión social argentina tuvo otras modificaciones que cambiaron su trayectoria: la ampliación de la cobertura mediante las moratorias y la eliminación del régimen de capitalización de fondos de pensiones, que se había impulsado en la citada reforma del 1994 [Chávez Molina y Carpenter, 2022]. Esos elementos “conjugaron una especie de “contrareforma”... a la experiencia de los años noventa, que en el ámbito de la protección social, había significado, individualización del riesgo sistémico, focalización de la política social y privatización de la gestión previsional” [Carpenter, 2022].

A su vez, y en un plano internacional, la oleada de reformas estructurales que logró la privatización de los sistemas de pensiones en treinta países, finalmente ha cesado, y sus resultados estuvieron lejos de los objetivos buscados. La OIT ha informado que en dieciocho de ellos se han vuelto a reformar parcial o totalmente, destacando que el intento de brindar seguridad de ingresos en la vejez a través de construir sistemas de fondos de capitalización de aportes previsionales administrados esencialmente por la industria financiera, “ha fracasado” [Ortiz y otros, 2019].

No obstante, la sostenibilidad financiera en el largo plazo en la Argentina está fuertemente cuestionada y sujeta a fuertes tensiones, según varios trabajos referidos a las perspectivas de largo plazo del sistema [Cetrángolo y Grushka, 2020], [Calcagno, 2022].

³ AFJP: Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones



1. Debates e indicadores del tamaño del gasto previsional

La sostenibilidad previsional como concepto ha tenido ciertas mutaciones en el tiempo. De ser una referencia acotada a los equilibrios o desequilibrios financieros del sistema en el largo plazo, se incorporaron al análisis dos dimensiones que no se mencionaban en el primer plano del problema: la cobertura o grado de alcance de las prestaciones, y la adecuación y suficiencia de ellas [Arenas, 2020]. Esto resulta un avance positivo en el enfoque de la sostenibilidad, pues pone a consideración ciertos aspectos e impactos sociales que no entraban en el examen de la estricta evolución financiera del sistema.

Pero, más allá de la posibilidad de tener -o no- un sistema financieramente equilibrado en el largo plazo, el tamaño del gasto previsional también ha sido señalado como un potencial problema del presente. En este sentido, se pueden identificar dos tipos de situaciones y argumentos. El primero, asociado a la propia existencia de los sistemas públicos de pensiones y su relación con el devenir económico general, remite a un punto de vista ortodoxo o convencional de la economía, que tiene antecedentes en debates de la década de 1970. En esa visión, existirían efectos macroeconómicos negativos que los sistemas previsionales públicos de reparto provocarían en su accionar, al generar incentivos a la reducción del ahorro privado y el ahorro agregado. Como las visiones ortodoxas de la economía entienden que hay causalidad entre el ahorro y la inversión, al reducirse el ahorro se reduce también la inversión y, por ende, se lesiona o morigera el crecimiento económico. Los sistemas públicos de reparto afectarían, así, la acumulación del capital. Los pagos realizados para sostener la vida de los adultos mayores son “desperdiciados” pues no redundan en acumulación del capital. El corolario, no se hace esperar: para corregir dicho lastre resultaría necesario impulsar una política que modifique los diseños institucionales de los sistemas de pensiones en función de lograr reducir el gasto público previsional y -de ser posible- avanzar hacia la construcción de un sistema que acumule reservas en forma de activos financieros, destinadas a solventar las pensiones a pagar en el futuro. Una buena síntesis de dichos argumentos y propuestas se pueden encontrar en un reciente documento del Fondo Monetario Internacional [FMI, 2019].



Por el contrario, desde perspectivas heterodoxas, el nivel del gasto público en sí mismo no es causa de desincentivos a la acumulación de capital, pudiendo inclusive potenciarla. Destaca la visión de Keynes: la redistribución de los ingresos producida por el aumento de la propensión a consumir es favorable a la acumulación de capital. La teoría de la demanda efectiva visualiza que la financiación de los beneficios previsionales vía déficit fiscal o a través de la redistribución de ingresos desde quienes financian las prestaciones puede afectar positivamente el nivel del producto [Cesaratto, 2005:202-204]. Como en dichas interpretaciones la inversión genera el ahorro, invirtiendo la causalidad respecto de las posiciones ortodoxas, aumentos autónomos de la demanda agregada provocarían crecimiento económico y aumentos en el ahorro agregado.

Por otra parte, la mencionada visión ortodoxa tiene un reflejo en el debate macroeconómico referido a la Argentina, pues allí existe una fuerte corriente de opinión que entiende al déficit fiscal como el epicentro del mediocre resultado que muestra dicha economía en los últimos años. El fuerte proceso de endeudamiento observado se explicaría en el recurrente déficit fiscal, y éste, en el “excesivo” gasto público, en donde el gasto previsional juega un rol de importancia. Se entiende que los gobiernos de corte “populista” promueven el gasto público y luego monetizan el déficit fiscal, es decir, lo solventan con emisión monetaria; provocando la alimentación del proceso inflacionario que, a esta altura, se encuentra espiralizado (la inflación proyectada para 2022 es del 95%). Aquí también, desde perspectivas heterodoxas, la cuestión es ve diferente. No sería el déficit fiscal el culpable del estancamiento económico argentino sino las condiciones que generan la llamada restricción externa, que traduce la limitación que provoca el aumento de los requerimientos de divisas por sobre la trayectoria de sus fuentes, las exportaciones y los flujos de capital hacia la economía. En ello juegan factores políticos y económicos de orden estructural: la incapacidad de generar un proceso de acumulación interna que contrarreste la tendencia hacia la dolarización de los excedentes generados por el sector privado. A ello se le suma la crítica a la política económica desplegada por gobiernos ortodoxos en lo económico, que utilizan el endeudamiento externo como herramienta para materializar dicha dolarización.



Un segundo tipo de referencias o criterios que han sido utilizados para evaluar si el tamaño del gasto previsional es adecuado o no, lo evalúan respecto de otras posibilidades de aplicación de recursos; y al grado de correspondencia entre los niveles de gasto y de recursos aportados para acceder al derecho pensional:

- a. Como el gasto previsional representa una intervención sobre los ingresos monetarios percibidos por la población adulta mayor, dichas erogaciones compiten con otros potenciales usos de los recursos. Es decir, alternativas de gasto que pueden tener otros destinos, otras poblaciones etarias o con diferentes condiciones sociales, e inclusive, otros programas públicos.
- b. Surge al examinar el grado de correspondencia entre el gasto previsional y los aportes históricos realizados por los beneficiarios en edades activas; se trata de una evaluación orientada a medir la existencia de congruencia entre ambos agregados [Altamirano y otros, 2018].

Desde un punto de vista instrumental, el indicador más utilizado es el gasto previsional en proporción del PIB, que se usa también ejercicios comparativos entre países. En este último caso, se generan imprecisiones comparativas por las diferencias existentes en las composiciones etarias o el “momento” demográfico que transitan los distintos países. En varias publicaciones del Banco Mundial, por ejemplo, se construye y evalúa un indicador referido a una denominada “generosidad” de los sistemas de pensiones. A partir del nivel del gasto previsional en proporción al PIB y considerando el tamaño de las cohortes activas y pasivas, se obtiene la proporción del gasto por adulto mayor sobre el PIB por persona en edad activa, correspondiente a la tasa de dependencia observada (relación entre cantidad de adultos mayores y personas en edades activas) [Apella, 2022].

Pero no todo es gasto en la previsión social. Por el lado de los recursos, la definición de los llamados “aportes personales” y “contribuciones patronales”, conforman una singularidad característica de los sistemas de pensiones, representativa de una condición que históricamente estuvo en el núcleo central de la legitimidad social que lograron dichos sistemas; la idea de que su funcionamiento se asemeja a la de un seguro, donde quien aporta en edad activa tiene una obligación



de pago que habilita el acceso a una recompensa, la prestación futura. Así, generaciones de trabajadores activos que en el presente “transfieren” recursos para el financiamiento de las prestaciones del sector pasivo van construyendo -a la vez- el acceso al derecho a su jubilación. Una concepción que también cristalizó en el concepto “salario diferido”, una manera de nombrar el haber jubilatorio.

Por último, la factibilidad de calcular la “situación financiera de la previsión social”, entendida como la diferencia entre sus recursos y el gasto que insume, es una particularidad que no encontramos en otras funciones presupuestarias; como ocurre, por ejemplo, con los programas de salud, educación o defensa, que se solventan con recursos provenientes de rentas generales, y nadie se pregunta por la situación financiera de dichos programas. La existencia de una afectación de recursos destinada a solventar el gasto de la previsión social habilita la posibilidad de construir una situación financiera específica.

En el presente artículo se exponen las características de la situación financiera de la previsión social argentina y de su contexto, en tres secciones. La primera da tratamiento a la evolución reciente de la situación financiera del sector público argentino, que incluye al Estado Nacional y las Provincias argentinas, dada su conformación federal. En segundo término, se pasa revista de la situación financiera de la seguridad social, en un examen que incluye los recursos, el gasto y diferentes resultados económico financieros. Por último, se incluyen ciertos comentarios finales en relación a la temática desarrollada.

2. Evolución reciente de la situación financiera del Sector Público Argentino

La evolución de la situación financiera del Estado depende de un conjunto de factores: el diseño de sus diferentes funciones y programas, las características de su estructura tributaria, la evolución de la situación macroeconómica y las políticas públicas que se van impulsando periodo a periodo. Dichos elementos se conjugan sobre la base de una determinada estructura económico social que contextualiza sus límites.



En el cuadro N°1 se muestra la evolución de la situación financiera del Estado argentino en el periodo 2017-2021, que se obtiene consolidando sus distintos componentes: la Administración Nacional, las Provincias y las Empresas y Entes públicos. Se muestra aquí con el objetivo de contextualizar el impacto de lo previsional en la situación financiera del sector público argentino en su conjunto, así como dimensionar la incidencia de los distintos elementos componentes.

En el año 2021, el gasto agregado del Sector Público Argentino fue de 38,8% PIB. Allí se incluyen los denominados gastos corrientes y los gastos de capital. Los gastos por Intereses alcanzaron 2,1% PIB, mientras que los Gastos de Consumo representaron 12% PIB, un concepto que incluye los gastos en Remuneraciones y en Bienes y Servicios. Se hace notar la incidencia del gasto de Provincias en dicho gasto de consumo, que alcanzó 8,5% PIB.

Como se verá más adelante, en Prestaciones de la Seguridad Social se incluye un conjunto heterogéneo de beneficios previsionales. En el año 2021, dicho concepto significó 10% PIB, es decir, el 26% del total del Gasto del Sector Público Argentino. Dichos guarismos representan el punto más bajo respecto de los cuatro años anteriores, en un contexto de un PIB decreciente, pues entre 2017 y 2021, éste se redujo un 5,4%.

Las Transferencias significaron 10,8% PIB y se componen de erogaciones a las universidades y al sector privado. Éstas últimas también incluyen transferencias a las familias, normadas por otros programas de la Seguridad Social, tales como Asignaciones Familiares y la cobertura de salud para jubilados y pensionados.

Cuadro N° 1 - Ingresos, Gastos y Financiamiento. Sector Público Argentino no Financiero (%PIB)

CONCEPTO	2017	2018	2019	2020	2021	%2021
Ingresos	36,1	35,1	36,1	40,1	36,6	100,0
Ingresos Tributarios	23,0	22,3	22,7	23,4	23,8	65,0
Contribuciones Seguridad Social	8,7	7,9	7,4	7,3	6,6	18,1
Ingresos no Tributarios	1,4	1,5	1,7	1,4	1,8	4,9
Rentas de la Propiedad	2,3	2,5	3,2	7,0	2,8	7,8
Ingresos de Capital	0,2	0,3	0,5	0,5	0,2	0,6
Otros	0,4	0,6	0,6	0,4	1,3	3,7
Gastos	42,6	41,0	40,4	43,1	38,8	100,0
Gastos de Consumo	13,9	12,6	12,3	12,8	11,9	30,7
Intereses	3,5	4,5	5,2	2,8	2,1	5,4
Prestaciones de la Seguridad Social	11,7	11,0	10,9	11,8	10,0	25,8
Transferencias	9,1	8,4	8,3	12,0	10,8	27,7
Gastos de Capital	3,9	3,5	3,1	2,8	3,3	8,5
Otros	0,5	0,9	0,7	0,8	0,8	2,0
Resultado	-6,6	-5,9	-4,3	-3,0	-2,2	
Fuentes Financieras	6,4	3,6	6,3	2,8	1,7	
Aplicaciones Financieras	10,6	11,6	6,6	7,2	6,0	
Endeudamiento Neto	10,7	13,9	4,6	7,4	6,5	

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación.

Nota: Sector Público Argentino no Financiero incluye la Administración Nacional, las Provincias, las empresas públicas, y otros fondos fiduciarios y entes. La Administración Nacional incluye la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social.

Los ingresos que nutren la situación financiera estatal se componen, en grandes números, de los Ingresos Tributarios, que en el año 2021 significaron un 23,8% del PIB (un 65% del total), los Aportes Personales y las Contribuciones Patronales, que sumadas alcanzaron un 6,6% del PIB; y las llamadas Rentas de la Propiedad que sumaron un 2,9% PIB (7,8% del total). Éstas rentas se componen fundamentalmente de las Utilidades del Banco Central de la República Argentina y de rentas derivadas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), un fondo de activos de propiedad estatal que se compuso con la suma de las inversiones contenidas en los fondos de jubilaciones y pensiones administrados por las AFJP, luego de la eliminación del régimen de capitalización individual y nacionalización del sistema previsional en el año 2008.

La evolución del Resultado ha mostrado una sensible reducción del déficit fiscal en el periodo analizado, corroborándose en el año 2021 un déficit de 2,24% del PIB; una reducción sustantiva respecto a la observada en los años 2017 (6,6% PIB) y 2018 (5,9% PIB).

Durante el año 2020, destaca el aumento sustantivo en las Transferencias y en Prestaciones de Seguridad Social, motivados por las políticas de ingresos impulsadas como respuesta a la pandemia Covid-19, en un contexto de fuerte reducción del PIB, el denominador del indicador. A contrapelo de ello, destaca la sensible disminución de los Intereses, reflejo fundamentalmente de la reducción de Intereses por Deuda en Moneda Extranjera de Largo Plazo. También resulta notorio el aumento de los recursos provenientes de Rentas de la Propiedad (7% PIB) explicados en el incremento de Utilidades del Banco Central, asociadas a las fuertes diferencias cambiarias que se observaron en el periodo 2018-2019.

Una de las principales características del periodo analizado fue el fuerte proceso de endeudamiento externo que verificó, en donde el stock de deuda externa se elevó en más de 92 mil millones de dólares. La imposibilidad de afrontar los vencimientos a partir del año 2020, motivaron urgentes negociaciones entre el Estado Argentino y los acreedores privados; y, posteriormente, con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El siguiente cuadro muestra la evolución del endeudamiento de la Administración Central del Estado Nacional.

Cuadro N° 2 - Deuda Bruta de la Administración Central

Año	%PIB	En miles de millones de u\$s			% Externa/Total
		Total	Externa	Interna	
2015	48,6	222,7	63,6	159,1	29
2016	51,4	267,0	92,0	175,0	34
2017	56,0	318,1	129,7	188,4	41
2018	84,5	329,4	161,2	168,2	49
2019	88,1	320,6	155,9	164,8	49
2020	102,0	333,1	152,1	181,0	46
2021	79,4	360,8	144,5	216,3	40

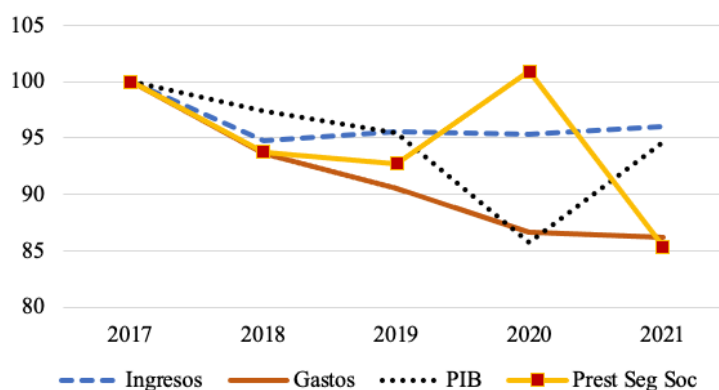
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación.

El siguiente gráfico N°1 muestra la evolución comparada (y acumulada) de algunas de las variables mencionadas, incluyendo el PIB. Este último observa una trayectoria descendente, que se agudiza en el año 2020, con pleno impacto de la pandemia Covid-19 y el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO). En los cuatro años del periodo 2017-2021, el PIB cae un 5,4%; un resultado que se torna

más grave si se toma en cuenta el aumento de la población en el periodo, estimada en un 3% ⁴, que eleva la caída al 8,5% del PIB en términos per cápita.

Por otra parte, llama la atención la constancia en la trayectoria de los ingresos a partir de 2018 en paralelo al fuerte descenso del gasto agregado. Se destaca la recuperación del gasto en Prestaciones de la Seguridad Social en el año 2020, corolario de la caída observada en el PIB y su impacto como denominador de un indicador que mide el gasto en relación a él. También tuvieron incidencia los complementos de ingresos hacia el sector pasivo de bajos ingresos que el Estado argentino decidió impulsar atento a la caída del poder adquisitivo de los haberes previsionales.

Gráfico N° 1 - Evolución de Ingresos, Gastos, Prestaciones de la Seguridad Social y PIB (Año 2017=100)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.

3. La situación financiera de la Seguridad Social

3.1. Evolución del Gasto

En la Argentina existe un conjunto heterogéneo de programas dedicados a atender la cuestión social. En el siguiente cuadro N° 2 se muestra la evolución reciente de los programas⁵ con una clasificación que distingue, a grandes rasgos, el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA); los sistemas previsionales de las Fuerzas Armadas (IAF) y de las Fuerzas de Seguridad nacionales (Cajas de Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Servicio Penitenciario

⁴ Estimaciones de Naciones Unidas. "World Population Prospects 2022".

⁵ Incluye programas de la Administración Nacional y Cajas Provinciales no transferidas.

Federal); las cajas previsionales de 13 provincias argentinas que nuclean a trabajadores del sector público provincial; las Pensiones no Contributivas, la Pensión para el Adulto Mayor (PUAM) y otros beneficios de pensión; además de las asignaciones familiares, en sus variantes contributiva y no contributiva (pasivos y AUH). Bajo el concepto Otros ANSES se agrupan, fundamentalmente, la transferencia para la cobertura de Salud de los/as beneficiarios/as de jubilación y pensión, ciertos complementos previsionales y el Seguro de Desempleo; Finalmente, un concepto que agrupa las políticas alimentarias, de apoyo al empleo y otras en jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social.

Cuadro N° 3 - Gasto en Protección Social (%PIB)

CONCEPTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Previsional ANSES	7,15	7,22	7,83	7,32	7,16	7,88	6,51
Previsional FFSS y FFAA	0,54	0,57	0,63	0,58	0,58	0,61	0,60
PNC - PUAM - otras Pensiones	1,10	1,03	1,04	0,97	0,97	1,04	0,91
Asignaciones Familiares	1,10	1,31	1,33	1,28	1,24	1,42	1,24
IFE y ATP						1,78	0,05
Otros ANSES	0,42	0,47	0,42	0,34	0,39	0,44	0,42
Subtotal Seguridad Social ANSES	10,3	10,6	11,3	10,5	10,3	13,2	9,7
Previsional Cajas Provinciales	2,2	2,3	2,2	2,1	2,2	2,3	2,0
Políticas Alimentarias, de Apoyo al Empleo y otras / MDS	0,30	0,26	0,36	0,36	0,38	0,85	1,11
TOTAL	12,8	13,2	13,8	13,0	12,9	16,3	12,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos Ministerio de Economía de la Nación.

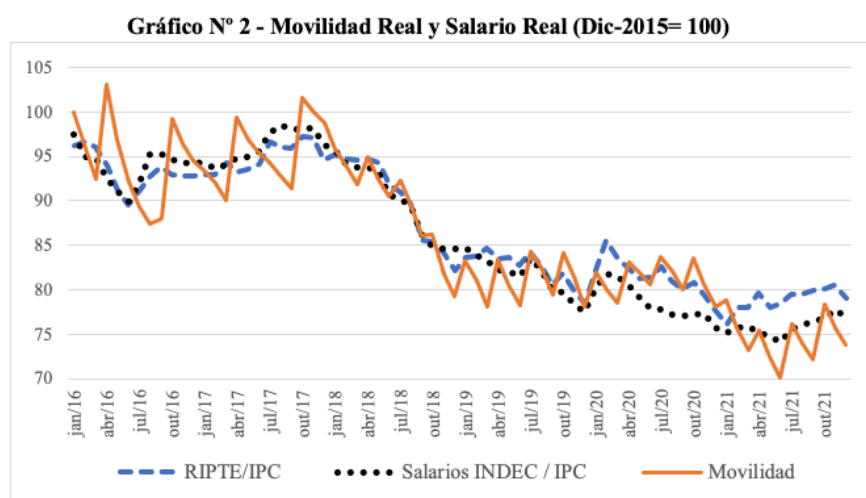
Varios factores incidieron en las variaciones observadas en su evolución reciente. El gasto previsional contributivo gira en torno a 7,5% PIB, alcanzando en el año 2021 un 6,8% PIB. Las variaciones observadas en el periodo 2015-2021 tienen que ver con varios factores.

- a. Los cambios normativos que impulsaron nuevos programas: la llamada “Reparación Histórica”, un programa que implicó la actualización de haberes fundamentalmente para un subconjunto de beneficiarios/as de haberes más elevados, cuyo monto agregado -a partir de 2017- se ubicó en torno a 0,4% PIB. Otro cambio normativo consistió en la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), una prestación no contributiva destinada los adultos mayores de 65 o más años que no reúnen el requisito de 30 años de servicio con aportes del régimen general



- contributivo. Consiste en un 80% del haber mínimo jubilatorio y no genera pensión derivada. También significó una elevación de la edad de retiro de la mujer, que en el régimen general es de 60 años.
- b. Las múltiples modificaciones de la Ley de movilidad previsional en los años 2018, 2020 y 2021. La primera de ellas modificó el esquema de reajuste, que pasó a depender de un 70% de la evolución de los precios (IPC) y un 30% de un índice salarial. Esta modificación también incluyó una modificación en la periodicidad del reajuste, que pasó a ser trimestral. El inicio del esquema también significó la pérdida de un trimestre de actualización en los haberes previsionales. En el año 2020 se suspendió la aplicación de dicha Ley y el gobierno nacional determinó los reajustes trimestrales discrecionalmente. En 2021 empezó a regir una nueva Ley de movilidad similar a la derogada en el 2017, cuyo esquema combina en un 50% de un índice salarial y otro 50% la evolución de la recaudación tributaria afectada a la seguridad social por beneficio.
 - c. Esta especie de “compulsión” por modificar la movilidad previsional tiene un contexto: la existencia de la inestabilidad macroeconómica. A la trayectoria declinante del PIB se le suma el galopante proceso inflacionario que escaló desde un 25-30% en 2015 a más del 50% en 2018-19 y aún más: para 2022 se proyecta un 95%. Así, las improntas políticas de quienes tienen la responsabilidad de hacerse cargo de la conducción del Estado Nacional traducen su acción de gobierno modificando la distribución del gasto público y ello ha implicado regular el esquema de movilidad previsional. Dicho esquema también alcanza a otros programas: las pensiones no contributivas y las asignaciones familiares.
 - d. El siguiente gráfico N°2, muestra las trayectorias de la mencionada movilidad previsional y de dos indicadores salariales, en todos los casos, en relación a la evolución del IPC. El RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables) muestra la evolución de los salarios formales a partir de en registros administrativos, mientras que el indicador “Salarios INDEC/IPC” muestra la evolución de los salarios formales e

informales, con fuente en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Se hace notar la notable evolución hacia la baja de todas las variables analizadas. En los seis años del periodo relevado, la capacidad de compra de los salarios y de los haberes previsionales cayó entre el 20 al 26 por ciento.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC y MTESS.

Por otra parte, en el año 2020 impactó de lleno la pandemia Covid-19. La respuesta del gobierno nacional a ella fue diversa [UNAB, 2021] e incluyó dos programas de mucha importancia relativa como aliviador de la pérdida de ingresos: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), destinado a trabajadores informales y de bajos ingresos; y el programa Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) que se hizo cargo de la mitad de los salarios de trabajadores de las empresas privadas que cumplían ciertos requisitos. A dichas medidas excepcionales se le sumaron otros bonos de emergencia destinados a beneficiarios previsionales y de las asignaciones familiares, que impactaron en el gasto que se muestra en el cuadro N°3.

3.2. Evolución de los Recursos

La Seguridad Social, en su acepción presupuestaria-argentina, se financia con recursos provenientes de tres fuentes. En primer lugar, con los aportes personales y las contribuciones patronales, ambos derivados de la aplicación de alícuotas en

relación al salario de los trabajadores formales, que son solventados por los trabajadores y sus empleadores (respectivamente); en segundo término, los recursos tributarios especialmente afectados a la función presupuestaria Seguridad Social, recursos definidos por las leyes tributarias; y los recursos girados por el Tesoro Nacional, aplicados en caso de existir una necesidad de financiamiento adicional, recursos provenientes de rentas generales o endeudamiento.

El siguiente cuadro N° 4 muestra la evolución reciente de los recursos de la Seguridad Social, correspondiente a los primeros tipos mencionados más arriba: Aportes y Contribuciones, por un lado, y los recursos Tributarios, por otro. También se muestra la evolución de “rentas de la propiedad” que contabiliza los intereses ganados por la acumulación de ciertos activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), pero que dejamos sin agregar al total de recursos debido a que los mismos no se destinan al pago de prestación alguna, sino que conforman movimientos llamados “por debajo de la línea”, incrementándose las “aplicaciones financieras” o la tenencia neta de activos financieros.

En el año 2021, los llamados recursos de la Seguridad Social, significaron 6,8% PIB, observando una estructura que se compone en un 61% por los Aportes y Contribuciones, mientras que los recursos Tributarios compusieron el restante 39%.

Cuadro N° 4 - Recursos de la Seguridad Social (ANSES - %PIB)

Concepto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aportes y Contribuciones	5,6	5,5	5,6	5,0	4,6	4,5	4,1
Ingresos Tributarios	2,4	3,4	2,5	2,6	2,6	2,8	2,7
Combustibles Líquidos	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias				1,6	1,6	1,6	1,6
Ganancias	1,3	1,1	1,0				
Impuesto PAÍS						0,2	0,1
Otros	0,13	0,12	0,13	0,13	0,11	0,12	0,09
Sinceramiento Fiscal Ley N° 27.260		1,3	0,4				
Valor Agregado	0,73	0,71	0,70	0,73	0,70	0,69	0,69
% Masa Bruta de Impuestos Coparticipados	1,64	1,24	0,84	0,63	0,30		
Otros	0,01	0,01	0,01	0,01	0,14	0,31	0,003
TOTAL	9,7	10,1	8,9	8,3	7,6	7,7	6,8
Rentas de la Propiedad	0,9	0,9	1,0	1,2	1,4	0,6	0,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Aportes y Contribuciones refiere a los recursos derivados de la aplicación de alícuotas a las remuneraciones del trabajo asalariado formal, que en mayo de 2022



refirió a unos 7,5 millones de personas. Los trabajadores por cuenta propia que realizaron aportes en las dos modalidades existentes (autónomos y monotributo) fueron unos 2,3 millones. En este último caso, mientras la participación en el total de casos representó el 23,4%, en monto recaudado fue del 3,3% del total; una muestra de la problemática del trabajo por cuenta propia en la previsión social.

Las modificaciones normativas que afectaron la estructura de recursos fueron fundamentalmente:

1. La eliminación del impuesto a las ganancias del financiamiento de la Seguridad Social y la derivación del 100% de la recaudación del “impuesto al cheque” o Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias.
2. La eliminación del 15% de la Masa Bruta de Impuestos Coparticipados, conocida como “pre coparticipación”, en atención a un fallo de la Corte Suprema de Justicia del mes de noviembre de 2015, que dio lugar al reclamo de tres provincias argentinas en torno a la devolución de dichos recursos a las provincias argentinas. Mediante Ley 27.260 se estableció un “pacto fiscal” entre la Nación y las Provincias que operativizó dicha medida.
3. La creación del impuesto PAIS, aplicado a las compras en moneda extranjera.
4. El blanqueo tributario promovido por la Ley 27.260, que instrumentó la posibilidad de que los contribuyentes pudieran exteriorizar activos no declarados a la autoridad tributaria. Ello significó el reconocimiento de más de u\$s 120.000 millones de dólares, lo que implicó una recaudación que tuvo destino en el comentado programa de Reparación Histórica.
5. El impulso de excepciones a la aplicación de las normas relativas a las contribuciones patronales, motivadas en necesidades de impulso de algunos sectores económicos en específico o como paliativo a las actividades afectadas por la pandemia Covid-19.

El derrotero temporal de los recursos de la Seguridad Social es a la reducción severa. El deterioro macroeconómico en combinación con los cambios normativos antes comentados son los factores que inciden en dicha trayectoria. Del 10% PIB que alcanzaron los recursos de la Seguridad Social aplicados en los años 2015-2016,



se reduce a menos de 7% en el año 2021, una baja sustancial, con fuerte impacto en los diferentes resultados de la Seguridad Social y de la Previsión Social, tal como se verá en el siguiente parágrafo.

3.3. Resultados económicos y financieros

En el siguiente cuadro N° 5 se tiene un conjunto de indicadores que reflejan distintos resultados económicos y financieros. Se deben tomar en cuenta dos cuestiones relativas al destino de los recursos. La primera es que Aportes y Contribuciones financian tanto prestaciones previsionales como de asignaciones familiares. La segunda, consiste en que la definición de los recursos tributarios que se afectan al financiamiento de la seguridad social es inespecífica respecto de a qué programas en particular están destinados. Ambos elementos provocan que el cálculo de resultados dependa de la asunción de ciertos supuestos.

Cuadro N° 5 - Resultados económico financieros (%PIB)

Resultado	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Seguridad Social (<u>Adm.Nacional</u>)	-0,49	-0,33	-2,11	-2,04	-2,51	-5,26	-2,70
Previsional Contributivo (sin moratoria)	0,58	0,37	-0,01	-0,15	-0,46	-1,00	-0,39
Previsional Regímenes Especiales (*)						-0,48	-0,35
Previsional Contributivo (con moratoria)	-1,93	-2,29	-2,86	-2,76	-3,01	-3,84	-2,74
Previsional FF.AA. y FF.SS.	-0,37	-0,39	-0,44	-0,41	-0,36	-0,39	-0,39

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MTESS.

Nota (*): dada la información pública disponible, sólo se pudo realizar una estimación para los años 2020 y 2021.

A continuación, se presentan las definiciones de los indicadores y algunas de sus características abreviadas:

1. Resultado de la Seguridad Social.
 - a. Incluye la totalidad de los recursos tributarios afectados a la Seguridad Social, así como los Aportes y Contribuciones. Por el lado del gasto, se incluye la totalidad de los programas previsionales (SIPA, FFAA FFSS, PNC, PUAM, y otras pensiones), la totalidad de las asignaciones familiares (contributiva, no contributiva, y pasiva), el seguro de desempleo y ciertas transferencias (a Cajas previsionales provinciales y financiamiento del sector pasivo al sistema de salud de adultos mayores).



- b. Desde el año 2017 muestra un aumento sustantivo a más de 2% PIB. La disminución de la pre coparticipación (%MBIC) y de los Aportes y Contribuciones explican dicha trayectoria, que tiene que ver con decisiones de política tributaria y la disminución observada en la actividad económica.
2. Previsional Contributivo (sin moratoria).
 - a. Contabiliza los Aportes y Contribuciones descontando el pago del programa Asignaciones Familiares contributivas, pues como se dijo, dichos recursos también financian las AA.FF. Por el lado del gasto, contabiliza el sistema previsional nacional (SIPA, que incluye los Regímenes Especiales) y una proporción de la transferencia hacia el sistema de salud de adultos mayores.
 - b. Es un resultado que muestra la relación entre la recaudación y la erogación de las prestaciones que cumplen con el requisito contributivo de años de servicio. Observa una trayectoria descendente luego años con cierto superávit (2015/16). Si a este resultado se descuenta el de Regímenes Especiales, se obtiene una situación financiera cercana al equilibrio.
 - c. Este resultado esconde una inequidad intrínseca asociada al fenómeno de la informalidad, pues la caída de la cobertura contributiva “pura” o que cumplimenta el requisito de años de servicio, implica que los aportes efectuados por trabajadores/as que no podrán reunir dicho requisito termina ayudando a financiar la cobertura de los trabajadores con historia laboral completa en la formalidad.
 3. Previsional Regímenes Especiales.
 - a. Es una estimación propia, basada en datos del MTESS. Contabiliza el gasto y los aportes y contribuciones correspondiente a los siete Regímenes Especiales existentes (Poder Judicial, Servicio Exterior, Docentes no Universitarios, Docentes Universitarios Nacionales,



Yacimientos Carboníferos Río Turbio, Luz y Fuerza e Investigadores Científicos y Tecnológicos).

- b. A junio de 2022, representan el 6% de los aportantes y el 10,1% del monto de Aportes y Contribuciones. Desde el lado del gasto, significan el 3,5% de los beneficios y el 10,3% de la masa bruta de haberes.
- c. Dichos Regímenes Especiales observan condiciones más generosas en cuanto a las fórmulas de beneficio (tasas de reemplazo, actualización de remuneraciones históricas, periodos tomados en cuenta para el cálculo del promedio de salarios en la determinación del haber inicial o distintos esquemas de movilidad de las prestaciones. También los regímenes laborales pueden tener diferencias que impactan en el sistema previsional (e.g. definición de adicionales por años de prestación de servicios). Para 2021 presenta un déficit de 0,35% PIB.

4. Previsional Contributivo (con moratoria).

- a. Suma el gasto que insume el pago de “moratoria previsional” al Resultado Previsional Contributivo (sin moratoria). La llamada “moratoria” representa una flexibilización de las condiciones de otorgamiento de las prestaciones, pues otorga la posibilidad de determinar una deuda por los aportes no realizados y pagarla en cuotas del mismo haber previsional. El efecto de dicha normativa impulsada en los años 2005 y 2014 fue el fuerte aumento de la cobertura de los adultos mayores (casi un 30%), tornándola prácticamente universal e incorporando masivamente a las mujeres a la jubilación. Esta situación derivó en diferencias en la consideración de la contributividad del sistema previsional en su conjunto [Carpenter, 2021].
- b. La tendencia de los últimos años ha sido hacia el incremento del déficit, en atención, fundamentalmente, al derrotero de los recursos, tal como se comentó anteriormente.

5. Previsional FF.AA. y FF. SS.



- a. Contabiliza el gasto y los recursos (Aportes y Contribuciones) correspondiente al personal de las Fuerzas Armadas y el de las Fuerzas de Seguridad nacionales (Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Nacional y Servicio Penitenciario Nacional).
- b. El resultado observa una trayectoria relativamente constante, en torno a 0,40% PIB, solventado con recursos de rentas generales del Estado Nacional.

Comentarios finales

En los últimos años, la economía argentina ha acentuado su fragilidad financiera y su inestabilidad macroeconómica. El volumen de la producción en términos per cápita disminuyó, así como los ingresos reales de los trabajadores. Ese devenir productivo ha impactado en la situación financiera de la previsión social, acentuando sus resultados financieros deficitarios. Parece confirmarse, así, la “centralidad” de la producción en el devenir de los sistemas de pensiones.

En paralelo, las normativas que delinear el diseño pensional también han tenido modificaciones, mayoritariamente generadas en la intersección entre el momento político-económico que se vive y las improntas políticas de quienes conducen los destinos del Estado. Algunas de ellas, han ayudado a erosionar la financiación específica de la Previsión Social, acrecentando así el financiamiento directo del Tesoro Nacional. Dicha situación impacta en la visualización del déficit del sistema como uno de los principales causantes del resultado económico financiero del Sector Público argentino.

El aumento de la cobertura previsional observada en las últimas décadas, ha trazado un puente sobre las condiciones restrictivas impuestas en la Ley previsional del año 1994. Con ello, la previsión social argentina ha sido “comprensiva” de la realidad económica de la informalidad, que alcanza valores cercanos 35% del trabajo asalariado y cercanos al 60% entre los trabajadores por cuenta propia; trabajadores informales con escasas posibilidades de acceder a las prestaciones del



sistema contributivo. Esa expansión de la cobertura ha tenido impacto en los niveles de gasto previsional agregado.

La situación financiera del sistema previsional refleja un conjunto heterogéneo de problemáticas. El avance histórico de la informalidad tiene su impacto allí, pues su atención prestacional exige un financiamiento tributario. Otro caso es la situación de trabajadores por cuenta propia que realizan aportes derivados al sistema, pero con una densidad de cotización mucho menor a la de los trabajadores en relación de dependencia, una cuestión que el sistema previsional asume en la práctica como un subsidio.

El resultado estrictamente contributivo es levemente deficitario, pero éste resulta engañoso pues disimula al menos dos problemáticas: los aportes al financiamiento por parte de la población que realiza aportes esporádicos y que luego no accede a la prestación contributiva; y la pulsión deficitaria de los Regímenes Especiales originada en fórmulas de beneficio que resultan más generosas que la del Régimen General.

El tamaño del gasto previsional también expresa otras tensiones y desigualdades, derivadas de una institucionalidad que no muestra capacidad de conjugar la coherencia entre todas las particularidades y heterogeneidades del mundo del trabajo y la formulación equitativa de prestaciones previsionales. Normativas sobre los llamados Regímenes Diferenciales, que acortan la edad de retiro y/o el requisito de tiempo de servicios con aportes, y que se mantienen en el tiempo aun luego de observar cambios en los procesos de trabajo; la génesis de nuevos regímenes con condiciones especiales; la evaluación permanente que debería tener la vigencia de las excepcionalidades al régimen general; la falta de desarrollo de institucionalidad y metodologías de evaluación de los impactos que configuran los distintos “mosaicos” previsionales que se van construyendo en el tiempo; todos factores que inciden en los niveles del gasto y la formación de una particular estratificación societal. A ello se le suma la aparición de nuevas tecnologías y el desarrollo concomitante de nuevos sectores productivos, con



modalidades laborales que no encuentran traducción inmediata en las modalidades de aplicación a la Seguridad Social y que exigen desarrollos normativos específicos.

En definitiva, desafíos de suma importancia pues la legitimidad del sistema previsional depende tanto de su capacidad para dar cobertura como la de contrarrestar las inequidades que pueden ser inducidas desde el propio mercado laboral pero también de las diferencias y la estratificación social que el propio sistema previsional provoca.

Referencias

Altamirano, Álvaro, Solange Berstein, Mariano Bosch, Manuel García Huitrón, María Laura Oliveri [2018]. “Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe”. BID.

Apella, Ignacio [2022]. “El sistema previsional argentino, sus logros y desafíos. Aportes para un debate de política informado”. Banco Mundial.

Arenas de Mesa, Alberto [2020]. “El sistema de pensiones en América Latina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera”. Serie Macroeconomía del Desarrollo. N° 212. CEPAL.

Banco Mundial 1994. “Envejecimiento sin crisis”. Banco Mundial.

Carpenter, Sergio [2021]. “Una mirada sobre las pensiones no contributivas en la Argentina”. Seguridad Social Latinoamericana N°5. CLACSO.

Carpenter, Sergio [2022]. “Hitos en la trayectoria reciente de la previsión social argentina”, en “Seguridad social argentina. Trayectorias, debates y horizontes previsionales”. Santiago Fraschina (Comp). IADE-UNAB. En prensa.

Calcagno, Leonardo E. [2040]. “Seguridad Social en Argentina: diagnóstico y perspectivas a 2040”, en “Empleo y Previsión Social. Problemáticas en Argentina y en el mundo” Chávez Molina y Carpenter [2022]. CLACSO.

Chávez Molina, Eduardo y Carpenter, Sergio (Comp.) [2022]. “Empleo y Previsión Social. Problemáticas en la Argentina y en el mundo”. CLACSO.



Cesaratto, Sergio [2005]. "Pension Reform and Economic Theory. A Non-Ortodox analysis". Edward Elgar. Cheltenham, UK.

Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos [2020]. "El sistema de pensiones en la Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera". Serie Macroeconomía del Desarrollo. N° 208. CEPAL.

Ortiz, Isabel, Durán-Valverde, Fabio, Urban, Stefan, Wodsak, Veronika y Yu, Zhiming [2019]. "La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). OIT.

UNAB 2021. "El rol de la Seguridad Social durante la pandemia". UNAB.
<https://www.unab.edu.ar/El-Rol-de-la-Seguridad-Social-durante-la-Pandemia-UNAB.pdf>



Estado regulador, saúde e envelhecimento: uma análise da atuação da ANS a favor do “rol taxativo”

Regulatory state, health and aging: an analysis of the performance of ANS in favor of the “definitive list”

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v34i1e60236>

Autor: **Jorge Félix** é professor doutor de Economia e Finanças em Gerontologia da USP – EACH, pesquisador associado Fapesp e pesquisador convidado da Fiocruz no projeto Saúde Amanhã (Fiotec). E-mail: jorgemarfelix@gmail.com

Resumo

O desfinanciamento do Sistema Único de Saúde e o envelhecimento da população impulsionaram o crescimento do setor de Saúde Suplementar no Brasil que, atualmente, alcança 50 milhões de pessoas, cerca de 25% da população brasileira. Entre fevereiro e setembro de 2022, o país testemunhou um embate em torno de um aspecto da regulamentação do setor: a judicialização da cobertura dos planos de saúde, o chamado “rol da ANS”, a Agência Nacional de Saúde Suplementar. Esse artigo analisa a atuação da ANS e conclui que houve parcialidade a favor do setor privado, desrespeito às obrigações de impessoalidade e independência. Diante da dinâmica demográfica, à luz desse episódio, sugere-se uma revisão normativa e questionamentos do modelo de Estado regulador para se atender às demandas de saúde, sobretudo, da população idosa.

Palavras-chave: agências reguladoras; saúde; envelhecimento populacional; ANS

Abstract

The weakening of Brazilian Public Health System and the population aging boosted the growth of the health insurance industry in Brazil, which currently reaches 50 million people, about 25% of the Brazilian population. Between February and September 2022, the country witnessed a clash over an aspect of the regulation of the sector: the judicialization of health insurance coverage, the so-called “rol of the ANS”, the National Agency for Supplementary Health. This article analyzes the performance of the ANS and concludes that there was partiality in favor of the private sector, disregarding the obligations of impersonality and independence. Given the demographic dynamics, in the light of this episode, a normative review and questioning of the regulatory state model is suggested to meet the health demands, above all, of the older persons population.

Keywords: regulatory agencies; health, population aging; ANS

JEL: J11; H51



Introdução

É consenso no debate público a citação de dois temas como emergenciais para o crescimento e o desenvolvimento econômico do Brasil para os próximos anos: o enfrentamento das desigualdades sociais -, exigindo políticas de equidade, sistema tributário progressivo, combate à fome e estímulo ao emprego de qualidade, portanto, abarcando temas como a reindustrialização e o investimento em educação e pesquisa (BARBOSA et al, 2015; MARINGONI, 2022; ARRETCHE et al, 2019) – e, em uma visão de médio prazo, a adaptação das políticas públicas para o envelhecimento da população, por sua vez, abrangendo um leque interdisciplinar de políticas, onde a ampliação do acesso à saúde pública assume principalidade (FELIX, 2022; NARVAI, 2022; PIKETTY, 2022).

A despeito de uma inflexão da expectativa de vida em decorrência da pandemia, a dinâmica demográfica retornará ao ritmo observado nas últimas décadas (FELIX, 2021; ROMERO e MAIA, 2022) devido ao contínuo avanço da tecnologia aplicada à medicina e à genética (SINCLAIR, 2021), permanecendo, assim, a saúde como um desafio presente – nas questões preventivas – e futuro, seja para o setor público ou nas perspectivas do setor privado.

A covid-19 “resignificou a saúde pública” (MARQUES et al, 2021, p. 65) no que diz respeito ao papel estratégico do setor na autonomia e na independência dos países agora preocupados em reestabelecer um nível de industrialização doméstica de insumos, oferta de serviços e disponibilidade de profissionais de cuidado capazes de garantir a segurança em caso de novas calamidades sanitárias. No Brasil, essa tendência global enfrenta uma persistente postura liberal de refutar qualquer política industrial setorializada capaz de estimular um complexo econômico industrial da saúde e do cuidado (GADELHA, 2021; FELIX, 2022).

A pandemia também foi insuficiente para interromper a política de desfinanciamento do Sistema Único de Saúde, o SUS (MARINHO e OCKÉ-REIS, 2022; OCKÉ-REIS, 2022) - algo, entretanto, condizente com o negacionismo do governo de Jair Bolsonaro em meio à morte de quase 700 mil pessoas, sendo a grande maioria



de idosos que, sem o devido amparo do Estado, só puderam contar com a mobilização da sociedade civil (DEBERT e FELIX, 2022) para evitar mais mortes.

Uma terceira questão a destacar nesse cenário é ainda mais relevante para os objetivos desse artigo. Diz respeito à atuação do setor privado de saúde e ao desempenho das agências reguladoras e, normativamente, ditas independentes, em suas obrigações para além das relações econômicas, isto é, nas funções primordiais inscritas no campo das políticas sociais. Nogueira (2002) já apontou que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) devem observar princípios e diretrizes peculiares, diferentes de suas similares na área da infraestrutura, de tal modo que elas promovam, fundamentadas na Constituição, a saúde como um direito social de cidadania.

Entende-se que, assim como o desfinanciamento do SUS e o enfraquecimento do complexo econômico-industrial da saúde e do cuidado, a atuação dos principais atores do modelo de Estado regulador devem integrar os esforços para cumprir a regra constitucional de garantir a saúde como um direito de todos e dever do Estado (Art. 196, CF).

No campo da saúde, o episódio mais recente vivenciado no país, sob os efeitos contínuos da pandemia, foi a mobilização da sociedade para a aprovação da Lei 14.454/2022, que define a lista de procedimentos e eventos em saúde elaborada pela ANS como uma referência básica para a obrigação de cobertura dos planos de saúde. Entende-se que essa regulação é de crucial importância no contexto sociodemográfico, político e econômico exposto acima para garantir bem-estar à população, sobretudo ao segmento idoso (60 anos e mais).

Nessa perspectiva, esse artigo tem como objetivos: i) analisar o desempenho da ANS durante o embate travado nos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, entre fevereiro e setembro de 2022, envolvendo, de um lado, os 50 milhões de clientes de planos de saúde e, de outro, o setor privado, sobre as regras de obrigatoriedade de cobertura definidos pelo rol de procedimentos e eventos em saúde, chamado de “rol da ANS”; ii) avaliar as consequências dessa atuação da



agência reguladora para os desafios estabelecidos pelo envelhecimento populacional, sobretudo quanto ao acesso à saúde.

A metodologia usada é a verificação documental e análise do discurso (BRANDÃO, 1998) das notas oficiais emitidas pela ANS durante o período do dito embate. A pergunta principal a ser respondida é: Até que ponto o modelo do Estado regulador e a atuação das agências tem sido efetivo para garantir a saúde da população em ritmo acelerado de envelhecimento?

Além dessa introdução, esse artigo está dividido em três seções. A primeira é um breve histórico da construção do modelo do Estado regulador no Brasil, na década de 1990, e os questionamentos às agências reguladoras desde a criação desses organismos. Segue-se uma seção abarcando a intersecção entre demografia, planos de saúde e tecnologia aplicada à medicina, com a intenção de desenhar o contexto socioeconômico onde se desenrolam essas relações sociais. A terceira seção explora a atuação da ANS no embate do “rol taxativo” e, encerrando o artigo, são feitas as considerações finais.

Agências reguladoras: breve histórico e questionamentos

As agências reguladoras⁶ nasceram de um redesenho do modelo do Estado brasileiro iniciado nos anos 1990, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O diagnóstico para as mazelas nacionais, o baixo crescimento econômico e o atraso em relação ao “primeiro mundo” era atribuído a um modelo de Estado planejador “centralizado”, “ator” ou ainda “empreendedor” originado nos anos 1930, segundo o próprio Cardoso (2006, p. 574). Portanto, era preciso dar “fim à Era Vargas”, em referência ao presidente Getúlio Vargas (1882-1954), e às agências reguladoras foi atribuído um “papel inovador”, capaz de blindar a gestão do Estado, de “imunizá-lo de ingerências políticas”, nas palavras do autor, e de

⁶ A Lei no 9.986, de 18 de julho de 2000, dedicada, entre outros aspectos comuns, aos recursos humanos, foi a primeira a empregar essa expressão, a qual origina-se do direito americano. Nos documentos legais de criação das agências e na Constituição reformada fala-se de “órgão regulador”. Ainda não existe um referencial homogêneo para o conceito de agência reguladora no direito administrativo brasileiro (Nogueira, 2002). Para um histórico mais aprofundado, ver Bresser-Pereira, 2001.



“espasmos e arrancos decorrentes da vontade circunstancial de um governante ou da coalizão de forças que o apoia” (Op. Cit, p. 575).

A partir desse ponto de vista, as agências reguladoras surgiram como resultado do processo de privatizações da década de 1990. As agências estão definidas em lei como autarquias sob regime especial, as quais possuem atributos de independência administrativa, bem como estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira. Desde a sua implementação, esse modelo de Estado regulador foi objeto de críticas. Continuando com Cardoso, é oportuno lembrar sua resposta à crítica feita à época de que as agências significavam a “terceirização” do Estado e esse modelo passaria a servir mais ao capital do que aos interesses da totalidade da sociedade brasileira:

“Ao contrário do que disse meu sucessor já como Presidente⁷, com a criação das agências reguladoras não houve a “terceirização do Estado”. É verdade que elas, em alguns aspectos, substituíram os antigos ministérios, pois, além de fiscalizadoras do cumprimento dos contratos, têm a capacidade de regulamentar como empresas privadas devem atender ao interesse dos consumidores e do país, mas segundo diretrizes fixadas em lei, às quais elas próprias estão submetidas. Quem critica as agências em geral padece de uma visão personalista e limitada do exercício do poder. (...) Não são as agências que definem o teor dos contratos, as metas e as condições para o desempenho dos serviços” (CARDOSO, 2006, p. 575).

Outra crítica tem origem no potencial das agências para permitir uma interferência do Executivo nas atribuições dos outros poderes, uma vez que seus diretores são indicados pelo presidente da República, embora dependentes de aprovação no Congresso. Todavia, aprovados, assumem poderes híbridos de quase-legislativo e quase-judiciário (CUNHA, 2018), o que exige das partes envolvidas, em caso de embates, depender dos outros poderes para referendar ou não a atuação das agências.

Esse conflito jurisdicional entre as decisões das agências e os tribunais do Judiciário é verificado na origem do modelo, pois enquanto as primeiras devem se prender aos aspectos técnicos, esses devem estar submetidos à hierarquia de

⁷ Referência a Luiz Inácio Lula da Silva que sucedeu o autor na Presidência da República em 2003 e governou até 2010.



decisões dos poderes, no caso, o do Judiciário, que deve se apoiar em “critérios abstratos de justiça social”, como aponta Cardoso (2006, p. 577).

No que diz respeito ao campo da saúde, Nogueira (2002) explora essa zona de tensão. Diz ele que, em razão de as primeiras agências, criadas em 1996, localizarem-se nos setores de energia elétrica⁸, telecomunicações e petróleo, em que se instauraram novas regras para prestação de serviços públicos ou para flexibilização de monopólio da União, prevaleceu a interpretação segundo a qual todas elas estão voltadas para uma regulação meramente de relações econômicas. Nogueira defende que a ANS e a Anvisa têm funções inscritas para além da economia, propriamente no campo das políticas de proteção social.

O autor apresenta as diferenças de atuação desses agentes na área meramente econômica e na área da saúde e conclui afirmando que essas peculiaridades obrigam que o poder de regulação da ANS e da Anvisa observe princípios e diretrizes peculiares, de tal modo que elas são obrigadas a atender os fundamentos da Constituição, isto é, a saúde como um direito social de cidadania.

Cardoso também aponta essa diferença ao dizer que a Anvisa e a ANS tratam de “aspectos sensíveis da saúde” e vale a pena lembrar aqui a intencionalidade seminal de “oferecer aos consumidores um instrumento para a defesa de seus interesses” (CARDOSO, 2006, pp. 529 e 575) com base em verificação técnica dos aspectos financeiros. Esse ponto, aliás, é o que o autor menciona para diferenciar o modelo regulador brasileiro do modelo anglo-saxão, pois, este último seria confinado exclusivamente a questões econômicas, sem a prevalência de preocupações sociais.

O embate sobre se o rol da ANS seria definido como taxativo ou exemplificativo é o momento mais recente onde verificou-se a tensão entre o direito à saúde dos consumidores e os interesses dos planos de saúde, permeada por todas essas questões suscitadas pelo modelo do Estado regulador. Antes de analisar o

⁸ A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) foi a primeira a ser criada, em 1996. A ANS foi criada pela Lei 9.961 de 28 de janeiro de 2000 e a Anvisa um ano antes, pela Lei 9.782 de 26 de janeiro de 1999.



papel da ANS no episódio, no entanto, é preciso resumir essa relação atual em face do envelhecimento da população.

Planos de Saúde, demografia e tecnologia

De 2001 a 2019, o mercado de planos e seguros de saúde, dimensionado pela soma das receitas de contraprestação, cresceu 2,4 vezes em termos reais (ADRIETTA et al, 2022, p. 13), atingindo atualmente cerca de 25% da população brasileira ou 50,2 milhões de indivíduos (ANS, 2022). Esse mercado opera de forma complexa em termos da interrelação de seus atores nacionais e internacionais e se beneficia por uma resistência em relação à volatilidade da economia, pois o consumo de saúde permanece estável mesmo em períodos de recessão⁹.

Nos primeiros anos da pandemia de Covid-19, enquanto hospitais ficaram sobrecarregados, as empresas de planos de saúde conseguiram reduzir despesas, uma vez que exames laboratoriais, cirurgias eletivas e outros tratamentos de custo elevado foram adiados e uma parcela das pessoas evitou consultórios médicos e emergências por medo da contaminação. Grandes grupos econômicos de planos de saúde aumentaram lucros líquidos entre o primeiro trimestre de 2019 e o período correspondente em 2020 (ADRIETTA et al, 2022, p. 13).

Esse desempenho provocou uma decisão inédita da ANS quanto à política de reajuste anual dos 8,9 milhões de planos individuais e familiares (18% do mercado) que têm seus preços regulados pela agência¹⁰. Esses planos tiveram percentual negativo de correção em - 8,19% em 2021. No entanto, em 2022, o setor conseguiu recuperar parte dessa correção com um reajuste recorde de 15,5%, devido ao aumento da sinistralidade¹¹. Esse percentual mantém a tradição de duas décadas de praticar percentuais acima da inflação, nesse caso dos 12,13%, índice oficial (IPCA) entre maio de 2021 a abril de 2022, período de referência para a política de correção desses planos.

⁹ Sobre o dinamismo desse mercado, ver também Ocké-Reis et al, 2021, p.09.

¹⁰ Os planos empresariais ou coletivos têm reajuste por livre negociação.

¹¹ Critério com peso de 80% no cálculo do reajuste anual, enquanto a inflação responde por 20%.



Ao desenhar um cenário do setor e sua performance sob a fase mais aguda da pandemia, Adrietta et al (2022) destacam que os grandes grupos, além de se beneficiarem de uma resiliência às crises econômicas, como mencionado, adotam uma dinâmica de estratégias de alavancagem mediante abertura de ações, empréstimos, créditos, fusões e aquisições e outras operações financeiras, que foram mantidas e ativadas no contexto da Covid-19. O setor demonstrou, acrescentam os autores, uma capacidade de sustentar-se em destaque no conjunto de setores da economia brasileira.

No aspecto estrutural, o mercado de saúde suplementar tem conseguido também enfrentar com sucesso o desafio demográfico. O percentual de idosos, 60 anos ou mais, em planos individuais ou familiares com cobertura Médico Hospitalar é de 28,94% (ANS, 2022). A política de preço favorável e outras regulamentações limitadoras do aumento de custos permitem às empresas diluir o suposto efeito demográfico ou mesmo anulá-lo. A literatura aponta que são vários os mecanismos que permitem esse drible. Marinho e Ocké-Reis (2022, p. 19) citam o fato de o setor ser subsidiado, por meio de isenção direta no imposto de renda, e ainda sublinham o modelo financeirizado¹² do negócio, como dito acima¹³.

Narvai (2022, pp. 238-240) destaca o aspecto meramente simbólico da mercadoria que se promete entregar porque o serviço prestado, segundo ele, não é “nem plano, nem saúde”, uma vez que o consumidor de forma alguma pode, de fato, planejar com segurança a garantia de suas sinistralidades e também porque o produto jamais atendeu ao conceito científico de saúde, restringindo-o a “serviços de saúde” e “escamotear essa diferença”, continua o autor, é “crucial para preservar seus interesses e dar continuidade aos negócios”.

Em alguns casos, durante a pandemia de Covid-19, como o Brasil inteiro tomou conhecimento pela imprensa, alguns planos de saúde driblaram o efeito demográfico simplesmente com um atendimento focado na redução de custos e comprometendo a sobrevivência de pacientes idosos. O escândalo da Prevent

¹² Sobre o conceito de financeirização, ver Chesnais, 2005.

¹³ Sobre a financeirização e a interface entre público e privado na saúde coletiva, ver: Sestelo, 2018.



Senior, empresa focada no público idoso, foi definido por Helmann (2022) como “eutanasia passiva”. Helmann revela que “o tratamento apresentado pela Prevent Senior como ‘cuidados paliativos’ também tinha como objetivo, dentre outros, racionalizar recursos, nitidamente um leito na UTI, “para assegurar o lucro”.

O funcionamento dessa engrenagem só é possível porque o item saúde, com o avanço da idade, evidentemente, assume protagonismo na cesta básica das famílias “de” idosos e “com” idosos, principalmente da classe média. Nas mais baixas, o gasto direto (*out-of-pocket*) é proporcionalmente mais significativo com medicamentos (LAVINAS e GENTIL, 2018), já nas faixas de renda mais alta, os planos de saúde assumem o dobro do peso relativo. Tradicionalmente, o item saúde aparece atrás apenas de alimentação e habitação (NERI et al, 2004, p. 564) entre os maiores gastos dessas famílias.

O plano de saúde, dessa forma, na prática, incorpora o caráter de *endividamento*, pois cristaliza-se por longo período, em valores atualizados acima da inflação e ainda, maximizando esses “juros” porque o produto entregue é aquém do prometido. Isso garante às empresas um mercado cativo. É essa particularidade que denota aos planos de saúde uma dimensão do fenômeno que permite ser denominado como “financeirização da velhice” (DEBERT e FELIX, 2022a), uma vez que tem levado às famílias à situação conceituada como “gastos catastróficos” (BARROS et al, 2011; MORAES et al., 2022), quando para custear um item da cesta de consumo, a pessoa precisa abrir mão de produtos básicos da alimentação, comprometendo seu bem-estar.

É relevante sublinhar o crescimento desse mercado. De 2010 a 2020, o número dos 60+ nesse segmento de plano cresceu 35,4%. De 2000 a 2020, 102,9% (IESS, 2020) contra um crescimento do PIB no período de 44,3%. O mercado alcançou mais de 3,3 milhões de clientes idosos, embora tenha retornado, depois dos primeiros dois anos de pandemia de Covid-19, para o patamar de 2,5 milhões, isto é, 8% do total de idosos do país.

Apesar de, ao longo das últimas décadas, o mercado de saúde suplementar conseguir vencer as batalhas do reajuste de preços, dos custos e da demografia, uma



ameaça constante a essa performance financeira é o persistente avanço tecnológico aplicado à medicina. A incorporação de novos procedimentos e eventos ao “rol da ANS”, portanto, é visto como uma ameaça maior do que as outras às margens de lucratividade pretendida pelo setor de saúde suplementar.

A inovação em saúde limita a resiliência do setor às crises cíclicas da economia e hipertrofia os custos demográficos, logo, suscitam reações de toda ordem para que a cobertura dos planos de saúde seja restrita a uma lista que estaria sob controle e monitorada pela ANS, um espaço institucional familiar à atuação do setor. Os direitos constitucionais, portanto, dependem da maneira como a agência se posiciona nesse cenário de conflito, daí a importância de se analisar o comportamento da ANS, o que será feito na seção seguinte.

A ANS no embate do rol taxativo: Planos de “meia” saúde?

O embate sobre o caráter “taxativo” ou “exemplificativo” do “rol da ANS” diz respeito à regulamentação da lista de procedimentos e eventos elaborada pela agência. O Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde é uma lista de consultas, exames, terapias e cirurgias que constitui a cobertura obrigatória para os planos de saúde regulamentados (contratados após 2/01/1999 ou adaptados à Lei 9.656/1998). No momento em que esse artigo é redigido, essa lista possui 3.373 itens e deve atender a todas as doenças classificadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) na Classificação Internacional de Doenças (CID).

O conflito é se essa lista seria o parâmetro exclusivo para a obrigatoriedade de cobertura dos planos de saúde ou se seria apenas uma “referência básica” de simples orientação ao mercado, portanto, sendo o consumidor beneficiado também em caso de necessitar de procedimentos novos ainda não incorporados à lista ou a um sistema de saúde, como o SUS ou outros sistemas estrangeiros. Importante dizer, antes de mais nada, que esse foi um falso conflito, pois a Lei 9.961/2000, que criou a ANS já estipulara:

“Art. 4º, compete à ANS:
(...)”

III elaborar o rol de procedimentos e eventos em saúde, que constituirão **referência básica** [*grifo inserido*] para os fins do disposto na



Lei no 9.656, de 3 de junho de 1998, e suas excepcionalidades.” (BRASIL, 2000)

Até dezembro de 2019, a jurisprudência no Judiciário determinava o caráter exemplificativo do rol (TJDFT, 2021). A partir do julgamento de uma ação de uma segurada, reivindicando cobertura de procedimento fora da lista, a 4ª Turma do STJ julgou por unanimidade a favor da outra parte, a operadora Unimed. O relator da ação, ministro Luiz Alfredo Salomão, considerou que “em **revisitação** [*grifo inserido*] ao exame detido e aprofundado do tema, conclui-se que é inviável o entendimento de que o rol é meramente exemplificativo e de que a cobertura mínima, paradoxalmente, não tem limitações definidas” (Op. Cit.). A argumentação do relator foi especificamente o risco do rol exemplificativo para a “sustentabilidade” financeira do setor, sem mencionar nenhum argumento concernente aos aspectos sociais.

A matéria, de acordo com os ritos processuais, seguiu para o julgamento de embargos de divergência na 2ª Seção do STJ. Os embargos de divergência servem para superar e unificar diferenças de interpretação entre turmas dentro do próprio tribunal, como foi o caso, uma vez que a 3ª Turma do STJ, havia mais de uma década, mantinha seu entendimento pelo rol exemplificativo e viu a outra turma dissentir dessa decisão. É nesse momento que a ANS opta por uma atuação com maior visibilidade no debate público, respaldada pela convocação do ministro relator no papel de *amici curiae*, ou seja, o amigo do tribunal, portanto, personificando a crítica, citada acima, de papel híbrido das agências reguladoras, no caso, de “quase-judiciário”.

A partir de então, a ANS reforça sua presença na cobertura de imprensa sobre o tema, emitindo sucessivas notas oficiais, sempre em defesa do rol taxativo, mesmo com a matéria em questão ainda transitando em julgado por um poder hierarquicamente acima de suas atribuições constitucionais. Em 23 de fevereiro de 2022, a agência divulga nota informando exatamente o oposto ao que está na lei que a criou e que está acima de eventuais resoluções normativas da própria ANS¹⁴:

¹⁴ Em 2021, a Resolução Normativa 465 da ANS, de forma unilateral, havia estabelecido o rol como taxativo.



“(…) 3 - Atualmente, o rol de coberturas obrigatórias elaborado pela ANS e atualizado periodicamente é **taxativo** [*grifo inserido*] por força da Lei 9.961/2000; ou seja, os procedimentos e eventos em saúde existentes nessa lista não podem ser negados pelas operadoras, sob pena de terem a comercialização de planos suspensa ou serem multadas” (ANS, 2022a).

Os argumentos da agência também estavam muito mais dirigidos aos riscos financeiros dos planos do que à eficácia e eficiência em saúde:

“(…) 4 - O caráter taxativo do rol confere a prerrogativa da ANS de estabelecer as coberturas obrigatórias a serem ofertadas pelos planos de saúde, sem que os consumidores precisem arcar com custos de coberturas adicionais. Assumir que o rol seja meramente exemplificativo significa, no limite, atribuir a cada um dos juízes do Brasil a prerrogativa de determinar a inclusão de cobertura não prevista em contrato ou no rol de cobertura mínima, o que traria o aumento da judicialização no setor de saúde e enorme insegurança ao setor de saúde suplementar, na medida em que seria impossível mensurar adequadamente quais os riscos estariam efetivamente cobertos. O que impacta na definição do preço dos produtos;

5 - Além disso, sem ter as efetivas obrigações dos planos de saúde documentadas, a ANS não teria como adotar com precisão suas ações regulatórias, como a fiscalização do atendimento das coberturas, cobrança de ressarcimento ao SUS, definição das margens de solvência e liquidez das operadoras, e tantas outras ações;

6 - Importante ressaltar que a ANS vem aprimorando sistematicamente o processo de atualização do rol, tornando-o mais ágil e acessível, bem como garantindo extensa participação social e primando pela segurança dos procedimentos e eventos em saúde incorporados, com base no que há de mais moderno em ATS - avaliação de tecnologias em saúde -, primando pela saúde baseada em evidências;

7 - Vale destacar ainda que, além da falta de padronização das coberturas, o caráter exemplificativo do rol - por não conferir previsibilidade quanto aos procedimentos e eventos que podem vir a ser utilizados - tenderia a elevar os valores cobrados pelas operadoras aos seus beneficiários, como forma de manter a sustentabilidade de suas carteiras;

A ANS reitera, por fim, a plena confiança de que o Colendo STJ encontrará uma solução que promova a segurança jurídica, a estabilidade no setor de saúde suplementar, zeloso quanto a todas as garantias conquistadas pelos consumidores desde a definição do marco legal dos planos de saúde e da criação da ANS” (ANS, 2022a).



O posicionamento da agência durante o julgamento do STJ provocou reação de órgãos de defesa do consumidor, como Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), que, em nota, cobrou da agência reguladora uma postura republicana e imparcial, como determina a Constituição, embora longa, é metodologicamente necessária a reprodução:

“O Idec (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) recebeu com consternação a nota publicada pela ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar) na noite desta quarta-feira (23) sobre o julgamento que ocorre na 2ª Seção do STJ (Superior Tribunal de Justiça) e que trata do alcance da cobertura dos planos de saúde no Brasil.

Com seu posicionamento, a Agência lamentavelmente abandonou a posição de órgão de Estado, com atribuição estritamente regulatória e atuação obrigatoriamente isenta, para interpretar a Lei de maneira equivocada em favor das operadoras de planos de saúde, usurpando a competência exclusiva do STJ para dar sentido e fazer valer as leis federais.

Neste ponto do debate, é imperioso recuperar os fatos. Ao contrário do que diz a nota, a própria lei que rege a ANS (art. 4º, inciso III, da Lei 9961/2001) indica textualmente que o rol é uma referência básica de cobertura e, desta forma, não pode ser interpretado de forma taxativa, retrocedendo em direitos conquistados e consolidados na legislação e na jurisprudência. O que é piso não é teto.

Ao adotar de forma unilateral o adjetivo "exaustivo" (ou taxativo), a ANS extrapola seu poder normativo e regulamentar, pois as próprias regras editadas pela Agência não podem restringir a cobertura determinada em lei, em específico, o art. 10 da Lei 9656/98, e o Código de Defesa do Consumidor.

Esperamos que o órgão e seus representantes aguardem, como toda a sociedade, o resultado do julgamento no STJ e, ainda, abstenham-se de transmitir informações errôneas como se oficiais fossem. Não cabe à ANS interpretar a lei, mas segui-la dentro dos estritos limites de sua função. Sua diretoria não pode confundir opiniões pessoais e posicionamentos de Estado.

Como entidade da sociedade civil que vem acompanhando o caso há anos, o Idec segue na expectativa de que o STJ retome este julgamento urgente e crucial e consolide o entendimento histórico da própria Corte e de todos os tribunais do Brasil, predominantemente favoráveis à interpretação do rol como instrumento exemplificativo. Caso esse seja o desfecho, restará à ANS retratar-se à sociedade e reconstruir sua credibilidade junto aos 49 milhões de usuários de planos de saúde” (IDEC, 2022).

Quanto à impessoalidade e opiniões pessoais, divergentes das limitações legais aos dirigentes das agências, é necessário citar a personificação



explorada pelo diretor-geral da ANS, Paulo Rebello, tão logo a pandemia catapultou o tema dos planos de saúde ao noticiário. Primeiro com o citado escândalo da Prevent Senior, depois com questões de fusão e aquisição que ameaçavam os direitos do consumidor, como na venda da carteira de planos individuais e familiares da Amil a uma pequena operadora, divergências sobre coberturas de pacientes com Covid-19 e, logo depois, com o caso do rol taxativo.

Em todos esses embates, o país testemunhou um envolvimento inédito da sociedade civil no tema, organizando-se em coletivos, como o “Vítimas a Mil”, o “Mobilização Nacional contra o Rol Taxativo”, entre outras. Essas iniciativas captaram uma grande insatisfação da sociedade com a saúde suplementar provocando manifestações em redes digitais e atraindo celebridades como o apresentador de televisão Marcos Mion, pai de uma criança autista, que, no caso de vitória do rol taxativo, integra um dos grupos de consumidores que teriam tratamentos interrompidos devido aos procedimentos mais inovadores estarem fora da lista da ANS. As mães de crianças autistas também conquistaram relevância midiática com manifestações emblemáticas e veementes ao se acorrentarem às grades do STJ.

A estratégia de comunicação do presidente da ANS foi partir para o embate público emitindo opiniões pessoais sem apresentar estudos consistentes e evidências empíricas, sempre ausentes das notas oficiais da agência, e ensaiando uma construção de *mídia persona* capaz de influenciar a opinião pública. No dia 7 de dezembro de 2021, ele participa do quadro “café da manhã” do programa de entretenimento Mais Você, da apresentadora popular Ana Maria Braga, na Rede Globo. Sua fala consiste em visões pessoais e promessas de alterações futuras na regulação supostamente para trazer melhorias ao consumidor que, no entanto, são incompatíveis com a necessidade de sigilo temporal e discrição de um órgão regulador, tendo em vista que foge às suas atribuições a propaganda institucional do setor de saúde suplementar.

O tom personalíssimo atinge o ápice quando o diretor-geral da ANS encerra a entrevista enviando um beijo para o filho. A primeira vista, o episódio poderia ser



apenas um deslize de vaidade, no entanto, tem relevância na análise pretendida nesse artigo porque o desdobramento dos fatos demonstram como essa visibilidade midiática fez parte da estratégia que a ANS decidiu adotar no embate, sempre se posicionando a favor do mercado. Outro exemplo que deve ser citado, é a entrevista ao site TV Migalhas, na qual o diretor-geral qualificou a possibilidade de o STJ julgar pelo rol exemplificativo como “retrocesso” (MIGALHAS, 2022).

No dia 8 de junho, a despeito de argumentações científicas convocadas pela ministra Nancy Andrigui em seu voto favorável ao rol exemplificativo, “pois só dessa forma se concretiza a política de saúde idealizada pela Constituição” (JOTA, 2022), e suas observações quanto às limitações de cobertura que seriam dependentes de prova em contrário por parte de planos de saúde e de eficácia médica comprovada, portanto, sem significar risco financeiro para o setor ou liberdade total ao consumidor, o STJ decide por 6 votos a favor do rol taxativo e 3 pelo rol exemplificativo¹⁵, embora estabelecendo margem a exceções desde que devidamente comprovadas cientificamente, invertendo, no entanto, a lógica do conceito de “necessidade em saúde” (NARVAI, 2022, p. 127).

No entanto, três ministros, ao declararem voto, denunciaram a abstenção do Legislativo para o problema e cobraram uma legislação específica. Essas declarações, a despeito da vitória na Justiça da posição da ANS, abriu uma nova etapa no embate, pois deu força a uma articulação pelo rol exemplificativo no Congresso Nacional.

Os movimentos da sociedade civil, amparados por políticos favoráveis ao rol exemplificativo, apresentaram imediatamente um projeto de lei na Câmara, de nº 2033, cuja tramitação foi beneficiada pelo ano eleitoral, quando questões populares dificilmente perdem a prioridade no Legislativo. Menos de dois meses depois do julgamento do STJ, a Câmara aprovou o rol exemplificativo em votação simbólica, ou seja, por consenso entre os partidos (com exceção apenas do Partido Novo, com 8

¹⁵ Votaram a favor do rol taxativo, os ministros: Luis Felipe Salomão (relator), Villas Bôas Cueva (trocou o entendimento durante o julgamento), Raul Araújo, Marco Buzzi, Marco Aurélio Bellizze, Isabel Gallotti. E pelo rol exemplificativo, votaram: Nancy Andrighi, Moura Ribeiro e Paulo de Tarso Sanseverino.



deputados). Insatisfeita, a ANS emitiu uma longa nota (ANS, 2022b), assumindo mais uma vez o seu papel híbrido, dessa vez, de “quase-legislativo”, pois seu diretor-geral também havia participado ativa e presencialmente das discussões na Câmara.

Logo no início da nota, a ANS insinua que os procedimentos e eventos fora da lista poderiam ter cobertura sem atender a devidos critérios técnicos sem comunicar que o texto legislativo aprovado já estabelecia esse critério. A agência procura influenciar na alteração do texto, que ainda seria votado no Senado, para garantir não apenas a eficácia baseada em evidências científicas, mas também a aprovação por um órgão de avaliação de tecnologia. A nota defende “os dois critérios associados”. Se conseguisse essa alteração no Senado, o PL 2033 teria que retornar à Câmara, perdendo o *timing* do ano eleitoral, e aumentando o risco de perder também a urgência, e amarrando a inclusão de procedimentos à exigência de Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS), a agência também conservaria seu poder de decisão e controle administrativo sobre o rol. Chama a atenção, a possibilidade de tal discurso provocar uma insegurança no consumidor totalmente injustificada, pois o que estava em discussão era o reestabelecimento de uma relação jurídica havia décadas em vigor – o rol exemplificativo - e jamais a ANS havia alertado para tal risco.

Desse momento em diante do embate, o discurso das notas divulgadas também se preocupou em destacar que o processo de incorporação de novos procedimentos no rol havia sofrido modificações e estaria muito mais “ágil, participativo e transparente”, embora necessidades latentes trazidas pela dinâmica demográfica, como a cobertura de *home care*, por exemplo, majoritariamente demandada por pessoas idosas e custoso para os planos, se mantenha fora do rol até hoje, a despeito de judicialização alta e reivindicações de órgãos de defesa do consumidor¹⁶.

¹⁶ A expressão *home care* pode ser traduzida como “cuidados domésticos” ou “cuidados no lar”. A lei de Planos de Saúde não prevê *home care*, ou, precisamente, a assistência à saúde no ambiente domiciliar, entre as coberturas obrigatórias. A lei, ainda, exclui expressamente o fornecimento de medicamentos para tratamento domiciliar. O custeio desses serviços é frequentemente negado pelas operadoras sob essa justificativa. Via de regra, os consumidores conseguem a cobertura de serviços em âmbito domiciliar por meio de ações judiciais, em que fica demonstrada a necessidade de o consumidor ter esse serviço específico. O Idec defende que todos os planos que incluam assistência



Na mesma nota, a ANS mantém em destaque, sem apresentar nenhum número, o argumento financeiro usando até as mesmas palavras de notas emitidas pelas entidades representantes do setor no mesmo período, como a Associação Brasileira de Planos de Saúde (Abramge) e a Federação Nacional de Saúde Suplementar (Fenasaúde)¹⁷. Um desses argumentos, com a intenção de expor o consumidor a um risco de aumentos dos preços com o rol exemplificativo, é o do mutualismo. A ANS afirma que o rol exemplificativo poderia significar “reajustes a patamares superiores à capacidade de pagamento de beneficiário”.

O discurso alarmante, no entanto, ignorava o fato de que a ANS é a responsável por estabelecer os patamares de reajustes, o mercado funciona em livre concorrência e o rol exemplificativo tem potencial para estimular essa competição, o que é uma das missões principais da agência (Lei 9.961/2000, Art. 4º, XXXII). Em nenhuma nota, a ANS equilibrou as suas atribuições de fiscalizar a capacidade financeira do sistema (confundida na retórica das notas com “proteger”) e estimular a competição, sempre atendendo prioritariamente o aspecto social na saúde.

De fato, a incorporação de novos procedimentos ao rol ganhou agilidade em 2021 e 2022 por força da pandemia e da Lei 14.307/2022, que estabeleceu novos prazos. Anteriormente, o tempo médio era de até 1 ano e meio para a incorporação de novos procedimentos e eventos, prazo totalmente incompatível com a “necessidade em saúde”.

Coincidentemente, no período do embate, sobretudo antes da votação no Senado Federal, a ANS acelerou a incorporação justamente dos procedimentos que mais mobilizavam a sociedade civil. No dia 1º de julho de 2022, a agência anuncia, em duas notas, a incorporação de tratamento oral para o câncer (ANS, 2022c) e novas terapias para transtornos globais de desenvolvimento (ANS, 2022d), que atendia exatamente à reclamação das mães de crianças com o espectro autista, as mais mobilizadas pela derrubada do rol taxativo. Seis dias depois, a agência anuncia a incorporação de procedimentos para o tratamento de leucemia (ANS, 2022e).

hospitalar têm direito à internação em regime de *home care*, assegurando-se a cobertura de todos os procedimentos, medicamentos e insumos que teriam em uma internação em hospital ou clínica.

¹⁷ Ver sites dessas entidades: www.abramge.com.br e www.fenasaude.org.br



Cinco dias depois, a ANS divulga outra nota anunciando o fim de limitações para sessões de quatro categorias profissionais, a saber, fonoaudiologia, fisioterapia, psicologia e terapia ocupacional (ANS, 2022f), a partir de 1º de agosto de 2022.

A abertura dessa espécie de “saco de bondades”, como usualmente é dito no âmbito da economia, era imediatamente incorporada na retórica de políticos e representantes de entidades do setor, além do próprio diretor-geral da ANS, como exemplo da efetividade da vigência do rol taxativo estabelecido pelo STJ. Em agosto, a agência manteve a estratégia, enquanto o Senado realizava audiências públicas (ANS, 2022g), abrindo um período de discussão sobre novas incorporações até 22 de agosto. Todavia, o Senado Federal, no dia 29 de agosto de 2022, acabou aprovando o PL 2.033, relatado pelo senador Romário (PL-RJ), candidato à reeleição e pai de uma criança com Síndrome de Down, outro segmento social mobilizado contra o rol taxativo.

O texto aprovado estabelece no Art. 10, 12º parágrafo, que o rol da ANS é “referência básica” (BRASIL, 2022) para os planos privados de assistência à saúde contratados a partir de 1º de janeiro de 1999 e para os contratos adaptados a esta Lei e fixa as diretrizes de atenção à saúde, ou seja, utiliza a mesma expressão da Lei 9.961/2000, que criou a agência. A autorização de procedimentos fora do rol, que deve continuar a ser atualizado normalmente, depende de:

“I - exista comprovação da eficácia, à luz das ciências da saúde, baseada em evidências científicas e plano terapêutico; **ou**

II - existam recomendações pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec), **ou** exista recomendação de, no mínimo, 1 (um) órgão de avaliação de tecnologias em saúde que tenha renome internacional, desde que sejam aprovadas também para seus nacionais.” (BRASIL, 2022)

Imediatamente após a aprovação no Senado, a ANS divulga nota mantendo os pontos cruciais de sua retórica, qual seja, o impacto orçamentário, e o suposto risco à saúde devido a cobertura de procedimentos sem eficácia (ANS, 2022h). Chama a atenção na nota, o fato de, para justificar um suposto perigo ao paciente, a agência recorrer ao argumento de que entre os critérios ignorados pelo Legislativo estaria a não aprovação de tecnologias em saúde pelos “conselhos profissionais”,



quando a própria agência havia testemunhado a liberalização pelo Conselho Federal de Medicina do uso da cloroquina e da ivermectina, medicamentos sem eficácia científica comprovada para a Covid-19, em pacientes vítimas da síndrome respiratória grave causadora da pandemia. Essa citação dos conselhos demonstra a fragilidade empírica dos argumentos da agência técnica.

A inconformidade da ANS permaneceu durante quase todo o mês de setembro e até a sanção presidencial, a agência procurou influenciar, agora, defendendo o veto do presidente da República ao inciso primeiro do parágrafo 13º, que, como citado acima, reconhece a capacidade das “ciências da saúde” em referendar tratamentos. Com amplo apoio da grande mídia comercial ao rol taxativo¹⁸, o diretor-geral concedeu uma entrevista à coluna Painel S/A do jornal Folha de São Paulo cobrando publicamente o veto presidencial (FOLHA, 2022).

O desfecho do referido embate foi a sanção do projeto de lei aprovado pelo Congresso, que se tornou a Lei 14.454 em 21 de setembro de 2022, pelo presidente da República sem vetos, pondo fim à possibilidade maior de o mercado ser autorizado a comercializar o que se poderia chamar de “planos de meia saúde”. O episódio, no entanto, deixa inúmeras lições e impõe reflexões sobre os riscos do Estado regulador a partir de confirmações das críticas e dos desvios suscetíveis a esse modelo.

Considerações finais

Esse artigo analisou a atuação da ANS durante o embate societal em torno da polêmica sobre a regulação do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, que determina a obrigação de cobertura do setor de saúde suplementar. Diante dos fatos e conteúdos documentais expostos, é possível retornar a nossa pergunta inicial. Até que ponto o modelo do Estado regulador e a atuação das agências tem sido efetivo para garantir a saúde da população em ritmo acelerado de envelhecimento?

¹⁸ Os jornais O Globo, Folha de S. Paulo, Estado de S. Paulo e Valor Econômico publicaram editoriais a favor do rol taxativo.



A quebra da impessoalidade, imparcialidade e tecnicidade exigida de uma agência reguladora foi demonstrada e, na prática, refutada pela sociedade brasileira, por meio do Congresso Nacional. Ainda que possa ser levantada a hipótese de interferência do período eleitoral no processo legislativo, o fato é que os argumentos, a retórica da ANS e o comportamento de seu principal dirigente comprometem a transparência, a independência e a capacidade técnica da agência.

Diante da dinâmica demográfica, isto é, do envelhecimento da população e ainda de alertas constantes de novas possibilidades de crise sanitária e também da desigualdade de acesso à saúde pela população brasileira, os princípios de proteção e justiça sociais devem ser respeitados pelos atores delegados da regulação da saúde no país, sob pena de a balança do Estado regulador pesar mais para o lado do capital e, assim, estimular o processo de “financeirização da velhice”.

Se faz necessário e urgente, a partir do embate vivido, ampliar a pesquisa e os questionamentos sobre o modelo de Estado regulador. Quais princípios éticos e equidistantes desses atores necessitam ser aprimorados? As agências de áreas sensíveis como a saúde devem seguir outros parâmetros em suas decisões? Qual o nível possível e os limites de interferência desses atores em discussões sobre legislações que irão afetar diretamente o seu papel regulador? Essas linhas de pesquisa devem ser exploradas por áreas interdisciplinares como as Ciências Sociais, incluindo aí a Economia Política, o Direito, a Administração Pública e as Ciências da Saúde. Dessa forma, o país atende ao objetivo daqueles defensores e implementadores desse modelo, que alertaram que ele jamais poderia sobreviver e ser eficiente sem constante revisão e aprimoramento (CARDOSO, 2006, p. 576).

Referências Bibliográficas

ANS Agência Nacional de Saúde Suplementar, Site Oficial, 2022. Disponível em: https://www.ans.gov.br/images/stories/Materiais_para_pesquisa/Perfil_setor/sal-a-de-situacao.html Acesso em: 04 out 2022.

.....Esclarecimentos da ANS sobre taxatividade do Rol de Coberturas Obrigatórias, 2022a. Disponível em:



<https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias/sobre-ans/esclarecimentos-da-ans-sobre-taxatividade-do-rol-de-coberturas-obrigatorias> Acesso em: 05 out 2022.

.....Nota, 2022b. Disponível em:
<https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias-1/periodo-eleitoral/nota-da-ans> Acesso em: 05 out 2022.

.....ANS inclui novos procedimentos em lista de coberturas obrigatórias, Nota, 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias-1/periodo-eleitoral/ans-inclui-novos-medicamentos-na-lista-de-coberturas-obrigatorias> Acesso em: 05 out 2022.

.....ANS amplia regras de cobertura para tratamento de transtornos globais do desenvolvimento, Nota, 2022d. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias-1/periodo-eleitoral/ans-amplia-regras-de-cobertura-para-tratamento-de-transtornos-globais-do-desenvolvimento> Acesso em: 05 out 2022.

.....ANS atualiza rol de procedimentos, Nota, 2022e. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias-1/periodo-eleitoral/ans-atualiza-rol-de-procedimentos> Acesso em: 05 out 2022.

.....ANS amplia regras de cobertura para tratamento de transtornos globais do desenvolvimento, 2022f. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias-1/periodo-eleitoral/ans-amplia-regras-de-cobertura-para-tratamento-de-transtornos-globais-do-desenvolvimento> Acesso em: 05 out 2022.

.....Rol de procedimentos e eventos em saúde: ANS realiza consulta pública nº 100, 2022g. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias-1/periodo-eleitoral/rol-de-procedimentos-e-eventos-em-saude-ans-realiza-consulta-publica-no-100> Acesso em: 05 out 2022.

.....Esclarecimento sobre a votação do PL 2033, 2022h. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias-1/periodo-eleitoral/esclarecimento-sobre-a-votacao-do-pl-2.033> Acesso em: 05 out 2022.

ADRIETTA, L.S.; MONTE-CARDOSO, A.; SCHEFFER, M.C.; SESTELO, J.A.F.; BAHIA, L. Empresas de plano de saúde no Brasil: crise sanitária e estratégias de expansão,



Projeto Saúde Amanhã, Texto para Discussão nº 51, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2021.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (orgs.) As políticas da política, desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT, Editora Unesp, 2019.

BARBOSA, N.; MARCONI, N.; PINHEIRO, M.C.; CARVALHO, L. (orgs.) Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil, Editora FGV: São Paulo, 2015.

BARROS, A.J. D.; BASTOS, J.L.; DÂMASO, A.H. Gasto catastrófico com saúde no Brasil: planos privados de saúde não parecem a solução, Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 27 Sup. 2:S254-S262, 2011.

BRANDÃO, H.H.N. Introdução à análise do discurso, Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

BRASIL Lei 14.454 de 21 de setembro de 2022. Disponível em:
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.454-de-21-de-setembro-de-2022-431275000> Acesso em: 1º Out 2022.

..... Lei 9.961 de 28 de janeiro de 2000. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19961.htm#:~:text=LEI%20No%209.961%20DE%2028%20DE%20JANEIRO%20DE%202000.&text=Cria%20a%20Ag%C3%A2ncia%20Nacional%20de,ANS%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 05 out 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). Brasil um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. pp. 222-259.

CARDOSO, F. H. A arte da política, a história que vivi, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2006.

CHESNAIS, F. (org.) A finança mundializada, São Paulo: Editora Boitempo, 2005.

CUNHA, B. Q. As agências reguladoras brasileiras e seu hibridismo democrático In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (orgs.) Burocracia e políticas públicas no Brasil, interseções analíticas, BRASÍLIA: Ipea/Enap, 2018, pp. 383-405.



DEBERT, G. G. e FELIX, J. La Covid-19 au Brésil: sur qui les personnes âgées peuvent-elles compter? Revue Gérontologie et Société, Paris, 2022. Disponível em: https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=GS1_PR1_0005 Acesso em: 21 mar. 2022.

DEBERT. G.G.; FELIX, J. A financeirização da velhice, escândalo na França cobra de presidenciáveis plano para o setor de cuidados, artigo publicado na seção Tendências e Debates do jornal Folha de S. Paulo, 2022a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2022/02/a-financeirizacao-da-velhice.shtml> Acesso em: 04 out 2022.

FELIX, J. Economia da Longevidade: uma resposta construtiva para o envelhecimento populacional no Brasil, Texto para discussão nº 88, Projeto Saúde Amanhã, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2022. Disponível em: <https://saudeamanha.fiocruz.br/textos-para-discussao/#.YsRpvnBMJPZ> Acesso em: 05 jul 2022.

FOLHA DE S. PAULO ANS espera veto de Bolsonaro em trecho de projeto de lei do rol, Paulo Rebello, diretor-presidente da agência, avalia que texto ficou muito aberto, Folha de S. Paulo, 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2022/09/ans-espera-veto-de-bolsonaro-em-trecho-de-projeto-de-lei-do-rol.shtml> Acesso em: 05 ou 2022.

GADELHA, C. A. G. O complexo econômico-industrial da saúde (Ceis): uma nova abordagem da política de desenvolvimento para o Brasil. In: CARVALHO, A. R. & BARBOSA, N. (Orgs.) Bidentomics nos trópicos [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 85-97, 2021.

HELMANN, F. Caso Prevent Senior é um capítulo de horror e transgressão ética na história da gestão em saúde no Brasil. Entrevista especial com Fernando Hellmann, Portal Instituto Humanitas Unisinos, 2022. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/615876-caso-prevent-senior-e-um-capitulo-de-horror-e-transgressao-etica-na-historia-da-gestao-em-saude-no-brasil-entrevista-especial-com-fernando-hellmann> Acesso em: 04 out 2022.

IDEC Prerrogativa de interpretar a lei é da Justiça - Posicionamento do Idec após nota publicada pela Agência Nacional de Saúde Suplementar, 2022. Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/prerrogativa-de-interpretar-lei-e-da-justica> Acesso em: 05 out 2022.



JOTA Entenda como votou a ministra Nancy Andrighi, 2022. Disponível em: [https://www.jota.info/tributos-e-empresas/saude/julgamento-do-rol-da-ans-entenda-23022022#:~:text=Entenda%20como%20votou%20a%20ministra%20Nancy%20Andrighi%20no%20julgamento%20do%20Rol%20da%20ANS&text=Divergindo%20do%20voto%20do%20relator,Sa%C3%BAde%20Suplementar\)%20seja%20considerado%20Exemplificativo](https://www.jota.info/tributos-e-empresas/saude/julgamento-do-rol-da-ans-entenda-23022022#:~:text=Entenda%20como%20votou%20a%20ministra%20Nancy%20Andrighi%20no%20julgamento%20do%20Rol%20da%20ANS&text=Divergindo%20do%20voto%20do%20relator,Sa%C3%BAde%20Suplementar)%20seja%20considerado%20Exemplificativo). Acesso em: 05 out 2022.

LAVINAS, L.; GENTIL, D. Brasil anos 2000: A política social sob regência da financeirização. *Novos estudos*. Cebrap, 37 (2) • May-Aug 2018
<https://doi.org/10.25091/S01013300201800020004>

MARINHO, A.; OCKÉ-REIS, C. O. SUS: o debate em torno da eficiência, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2022.

MARQUES, R. M.; LEITE, M. G.; BERWIG, S. E.; DEPIERI, M.A. de L. Pandemias, crises e capitalismo, São Paulo: Expressão Popular, 2021.

MIGALHAS “Retrocesso”, diz presidente da ANS caso rol não seja taxativo – Para Paulo Rebello, pode causar prejuízo para parte econômica e segurança do beneficiário, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/364280/retrocesso--diz-presidente-da-ans-caso-rol-nao-seja-taxativo> Acesso em: 05 out 2022.

MORAES, R. M. de; SANTOS, M.A.B.; WERNECK, H.F.; De PAULA, M.N.; ALMEIDA, R.T. Gastos das famílias com planos de saúde no Brasil e comprometimento da renda domiciliar: uma análise da Pesquisa de Orçamentos Familiares (2017/2018), *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 38 (3):e00354320, 2022. doi: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00354320>

NARVAI, P. C. SUS: uma reforma revolucionária para defender a vida, Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2022.

NERI, M.; QUADROS, S.; BRAZ, A.; ARDEO, V. Inflação e os idosos brasileiros In: Camarano, A. A. (org.) *os novos idosos brasileiros - muito além dos 60?*, Rio de Janeiro, Ed. Ipea, 2004. pp.559-585.

NOGUEIRA, R.P. As Agências Reguladoras da Saúde e os Direitos Sociais, *Boletim Políticas Sociais -Acompanhamento e Análise*, nº 5, Rio de Janeiro: Ipea, 2022.



MARINHO, A.; OCKÉ-REIS, C.O. SUS: o debate em torno da eficiência, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2022.

OCKÉ-REIS, C.O.; LEAL, R. M.; CARDOSO, S. de S. Desempenho do mercado de planos de saúde (2014-2018), nota técnica nº 97, Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, Ipea, 2021.

OCKÉ-REIS, O.C. Orçamento 2023: a Saúde financia a farra fisiológica, entrevista ao site Outras Palavras Saúde, em 16 set 2022. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasaude/orcamento-2023-a-saude-financia-a-farra-fisiologica/> Acesso em: 04 out 2022.

PIKETTY, T. Uma breve história da igualdade, Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2022.

ROMERO, D.; MAIA, L. Epidemiologia do envelhecimento, novos paradigmas?, Texto para discussão nº 90, Projeto Saúde Amanhã, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2022. Disponível em: https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2022/06/Romero_D_-Maia-L_A-epidemiologia-do-envelhecimento_novos-paradigmas_TD_90_versao_final.pdf Acesso em: 1º out 2022.

SINCLAIR, D.A. Tempo de vida, por que envelhecemos e por que não precisamos, Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

SESTELO, J. A. de F. Planos de saúde e dominância financeira, Salvador: EDUFBA, 2018.

TJDFT O rol de procedimentos editado pela Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS é meramente exemplificativo?, 2021, site oficial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/jurisprudencia-em-perguntas/onus-da-prova-direito-do-consumidor/plano-de-saude/o-rol-de-procedimentos-editado-pela-agencia-nacional-de-saude-2013-ans-2013-e-meramente-exemplificativo#:~:text=Por%20consequente%2C%20em%20revisita%C3%A7%C3%A3o%20ao,paradoxalmente%2C%20n%C3%A3o%20tem%20limita%C3%A7%C3%B5es%20definidas> Acesso em: 05 out 2022.



Pressões inflacionárias do lado da oferta: uma análise dos desafios da economia brasileira no período 2019-2021

Inflationary pressures on the supply side: an analysis of the challenges of the Brazilian economy in the period of 2019-2021

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v34i1e60237>

Autores: **André Paiva Ramos** é doutorando em Economia na UnB. Integra o Grupo de Pesquisas Desenvolvimento Econômico e Política Econômica (DEPE/PUC-SP). E-mail: paivaramos.andre@gmail.com. **Antonio Corrêa de Lacerda** é professor-doutor da PUC-SP e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia Política e do Grupo de Pesquisas DEPE/PUC-SP. E-mail: aclacerda@pucsp.br

Resumo

O Brasil convive com um conjunto de adversidades, especialmente econômicas e sociais. As pressões inflacionárias combinadas com a deterioração do mercado de trabalho têm impulsionado a pobreza, a insegurança alimentar e a vulnerabilidade social. Diante dessa situação, torna-se imprescindível a autoridade monetária, em conjunto com as demais instituições públicas, realizar um diagnóstico adequado das causas da inflação, que, no caso, foi muito impactada por fatores de oferta. Além dos impactos da desvalorização da taxa de câmbio e do aumento dos preços internacionais das commodities, o elevado grau de concentração de mercado e o potencial exercício de poder de mercado em alguns segmentos são fatores que estão afetando significativamente o custo de vida da população, como no caso do óleo de soja. Apenas com um diagnóstico macro e microeconômico adequado é possível implementar um conjunto de medidas para fomentar o desenvolvimento econômico e social do país de longo prazo.

Palavras-chave: Pressão inflacionária; concentração de mercado; aumento de preços; insegurança alimentar; política econômica.

Abstract

Brazil faces a set of problematic issues especially concerning the economic and social segments. Inflationary pressures combined with deterioration in the labor market have fuelled poverty, food insecurity and social vulnerability. Given this situation, it is essential that the monetary authority, together with other public institutions, carries out an appropriate study on the causes of inflation, which particularly was heavily impacted by supply factors. In addition to the impacts of the exchange rate devaluation and the increase in international commodity prices, other factors such as the high degree of market concentration and the potential exercise of market power in some segments are greatly affecting the population's cost of living, as is the case for the soy oil. It is only possible to implement a set of measures to foster the country's long-term economic and social development after an appropriate macro and microeconomic study is performed.

Keywords: Inflationary pressure; market concentration; price increase; food insecurity; economic policy.

Classificação JEL: D20; D40; D43; E02; E20; E31; L10; L40; L50.



Introdução

A economia brasileira convive com um conjunto de adversidades. O agravamento da crise política e institucional, combinada com impactos remanescentes da Pandemia Covid-19, pressão inflacionária e volatilidade no mercado financeiro, são fatores que se somam ao baixo nível de atividade, mercado de trabalho precarizado, elevação dos níveis de pobreza e de insegurança alimentar.

Os resultados efetivos das medidas econômicas que foram implementadas nos últimos anos denotam a evidente a necessidade de reavaliação. Diante da crise da Pandemia Covid-19, o Estado brasileiro, a exemplo do de vários países, implementou um conjunto de medidas anticíclicas e de proteção empresarial e social para enfrentamento das adversidades Além de sua atuação anticíclica, ampla e internacionalmente reconhecida após as crises do *Subprime* e da Pandemia Covid-19, o Estado tem uma atuação essencial¹⁹ para um crescimento econômico com redução de desigualdade, com melhoria da estrutura produtiva, da competitividade sistêmica e de inovações e com o fomento à concorrência.

Como consequência da deterioração econômica e social dos últimos anos, verifica-se uma piora nas condições de vida da população, um aumento da desigualdade e da pobreza e um crescimento da concentração de mercado e de poder, em favor de poucos grandes grupos empresariais multinacionais. Assim, o aumento do grau de concentração de alguns mercados tem resultado em impactos muito negativos para todo o conjunto da sociedade, especialmente por meio de aumento de preços discrepantes, como os verificados, por exemplo, nos setores de combustíveis e alimentos.

No quadro econômico brasileiro, as pressões inflacionárias têm ocorrido principalmente pelo lado da oferta, dada a expressiva desvalorização e elevada volatilidade da taxa de câmbio (R\$/US\$), o comportamento das cotações dos preços

¹⁹ Ressalte-se que, apesar de nos últimos anos a área da saúde e de ciência e tecnologia terem sofrido severos cortes em seus orçamentos, instituições como o Instituto Butantã, Fiocruz, universidades públicas e toda a infraestrutura do SUS demonstraram a importância do Estado, especialmente em um país como o Brasil, com elevado nível pobreza e desigualdade. Adrede, a importância da Ciência também foi evidenciada ao longo dos últimos meses, especialmente no desenvolvimento e produção de vacinas, respiradores e outros equipamentos para a área da saúde.



internacionais da *commodities* e a desarticulação de cadeias produtivas, domésticas e internacionais. Esses fatores têm sido ainda mais potencializados domesticamente pelas estruturas de mercado com elevado grau de concentração e potencial exercício de poder de mercado, como, por exemplo, no caso do complexo da soja. Portanto, para um diagnóstico adequado das causas das pressões inflacionárias, torna-se necessário avaliar aspectos de demanda, de oferta e de inércia. A partir desse diagnóstico, implementar medidas para combate à inflação que, não necessariamente, sejam restritas apenas na elevação da taxa básica de juros (Selic).

O diagnóstico equivocado acerca das origens das pressões inflacionárias tem levado, Governo Federal e a autoridade monetária a implementarem aumentos expressivos da taxa Selic. De março de 2021 a dezembro de 2021, a taxa básica de juros (Selic) foi de 2,0% a.a. para 9,25% a.a.²⁰ Um forte aumento na taxa básica de juros tende a reduzir substancialmente a potencial retomada da economia, piorando o crédito aos tomadores finais e desestimulando investimentos e aumentos de produção.

Adicionalmente, em um cenário econômico deteriorado, com as empresas em situação econômico-financeira fragilizadas, um aumento da concentração de mercados tende a cada vez mais dificultar a concorrência de empresas menores, o que resulta em saída de empresas, tanto por incapacidade de concorrer, quanto por insolvência. Essa situação vai agravando cada vez mais a concentração de renda e de mercado e a deterioração do mercado de trabalho e da renda das famílias.

A importância de avaliar a estrutura de cada mercado torna-se essencial para mitigar resultados negativos, para criar um arcabouço de regulação adequado e para fomentar a concorrência. Para isso, as instituições públicas têm um papel essencial, como, por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE), bem como as empresas estatais, como a Petrobras e a Eletrobras.

²⁰ Em agosto de 2022, a taxa Selic foi elevada para 13,75% a.a., registrando um expressivo ciclo de aperto monetário, com aumento de 11,75 pontos percentuais desde março de 2021.



Dentre os diferentes mercados que possuem elevado grau de concentração e potencial situação de exercício de poder de mercado, afetando forte e negativamente os consumidores, este artigo analisa o mercado de soja do Brasil, focando no óleo de soja refinado, e seus impactos para a parcela da população de menor renda. A partir dessa análise, que é apenas um dos diferentes mercados com elevado grau de concentração, evidencia-se a necessidade de um diagnóstico adequado das pressões inflacionárias, principalmente para que o governo e as autoridades monetárias possam implementar um conjunto de medidas econômicas para enfrentamento das pressões inflacionárias setoriais oriundas do lado da oferta.

O Estado e o setor privado não devem ter atuações conflitantes, mas, sim, complementares. Torna-se imprescindível repensar o conjunto de políticas econômicas e o papel e a importância das instituições públicas para o avanço tecnológico, para as inovações, para o fomento à concorrência e, conseqüentemente, para o desenvolvimento econômico, social e regional. Portanto, é urgente repensar o papel do Estado, principalmente fortalecer e melhorar a eficiência do setor público em diversas áreas de sua atuação, como investimentos, universidades, ciência e tecnologia e instituições de defesa da concorrência.

O Estado tem uma atuação essencial para um crescimento econômico com redução de desigualdade e com melhoria da infraestrutura produtiva, das condições de oferta, da competitividade sistêmica, de inovações e da concorrência. Somente rompendo a falsa dicotomia entre setor público e setor privado que o Brasil retomará o crescimento e o desenvolvimento de longo prazo.

Além desta introdução e das considerações finais, este artigo está subdividido em mais três seções. A primeira seção trata da conjuntura econômica brasileira e a piora recente nas condições de vida da população. A segunda seção avalia os impactos da concentração de mercado para a sociedade, destacando o mercado de soja brasileiro, especialmente do óleo de soja refinado, como um dos de maior grau de concentração e suas conseqüências aos consumidores. Já a terceira e última seção analisa a importância do Estado e de suas instituições para induzir



investimentos e o fomento da concorrência, amenizando as pressões inflacionárias de oferta.

1. Conjuntura econômica e a piora recente nas condições de vida da população brasileira

Desde 2015, a agenda da assim chamada “austeridade” tem sido aprofundada, com cortes de recursos para diversas áreas de atuação do Estado²¹. Ela por si só é contraditória, primeiro por cortar investimentos em áreas-chave; segundo, por não conseguir resultados de melhoria do nível de atividade econômica. Assim, a busca da “confiança” se torna inócua, por não utilizar devidamente a política fiscal e não proporcionar um ambiente favorável ao setor produtivo doméstico e à realização de novos investimentos pelo setor privado. Ademais, a piora nas condições econômicas e financeiras de muitas empresas têm, como consequência, resultado em maior grau de concentração em diversos mercados e uma dependência cada vez mais elevada de importações de partes, peças, componentes e produtos finais.

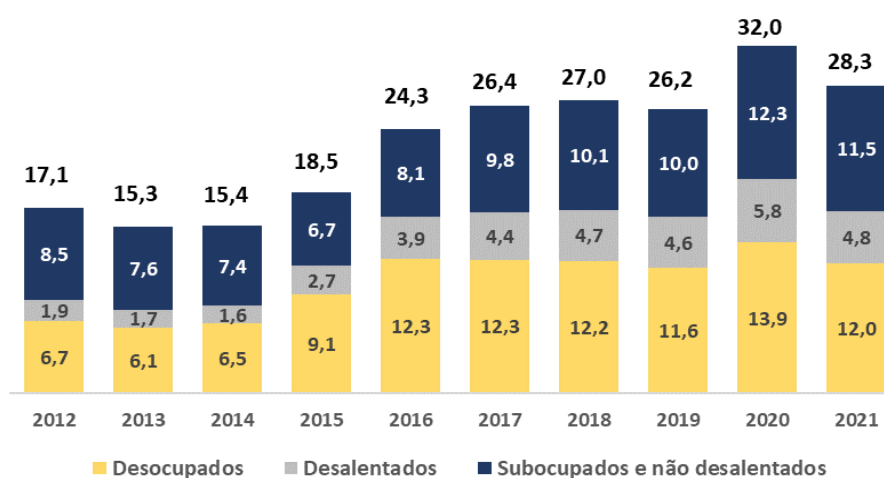
Mesmo após a implementação das “reformas estruturantes”, como o “Teto de Gastos” (Emenda Constitucional nº 95/2016), a Reforma Trabalhista e a Reforma da Previdência, a confiança dos empresários na economia não avançou e o crescimento econômico robusto não se verificou. Muito pelo contrário, o nível de atividade econômica em 2021 ainda era inferior ao de 2014, as contas públicas apresentaram resultados deficitários no período, o mercado de trabalho deteriorou-se, as condições de vida da população seguiram piorando, com a consequente queda da renda das famílias. Muitos investimentos potenciais foram adiados ou cancelados, além da ocorrência de desinvestimentos por parte de grandes empresas.

Ressalte-se que a taxa de desocupação, estimada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) Contínua, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), era elevada, sendo estimada em torno de 14%, em

²¹ Em outubro de 2021, o Ministério da Economia divulgou que os recursos do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) foram reduzidos de R\$ 690 milhões previstos para apenas R\$ 55 milhões. (<https://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/ministerio-da-economia-manda-cortar-90-dos-recursos-ciencia-e-cientistas-apelam-pacheco.html>).

relação à População Economicamente Ativa (PEA) ao longo de 2021, equivalente a cerca de 14 milhões de pessoas. Já a taxa de subutilização da força de trabalho (pessoas desocupadas e subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas), que reflete uma visão mais ampla e realista do mercado de trabalho, era estimada em torno de 30%, superando 30 milhões de pessoas em 2020 (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Brasil: Evolução da população subutilizada (em milhões)



(1) Pessoas desocupadas, desalentadas, não desalentadas e subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas

Fonte: IBGE. Elaboração dos autores.

A deterioração do mercado de trabalho e a queda da renda das famílias resultaram em agravamento expressivo da vulnerabilidade social²², da insegurança alimentar e da fome. A maior parcela da população brasileira destina a grande parte de sua renda para itens básicos de subsistência, especialmente alimentos. Segundo estimativas da PNAD de 2018, 50% da população brasileira percebe um rendimento médio mensal inferior a um mil reais. Conseqüentemente, houve um aumento da vulnerabilidade socioeconômica ao longo dos últimos anos, como agravamento da insegurança alimentar, da fome e da extrema pobreza. Assim, uma parcela expressiva da população convive com a incerteza de ter alimentos suficientes para as suas necessidades básicas e, muitas delas, em uma situação de fome crônica.

²² Programas de transferência de renda, como Bolsa Família e Auxílio Emergencial para o enfrentamento da Pandemia Covid-19 têm uma significativa importância para mitigar a fome e a vulnerabilidade social.



Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), no período de 2017 a 2019 o país chegou a cerca de 43 milhões de pessoas²³ em situação de insegurança alimentar moderada. Já, de acordo com a pesquisa divulgada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, mais de 50% da população brasileira, cerca de 117 milhões de pessoas, conviviam em uma situação de insegurança alimentar, sendo 19 milhões de forma grave em 2020²⁴. Ressalte-se que, com a grave crise de 2020 e 2021, essa situação piorou ainda mais²⁵. Essa grave situação também foi confirmada pelas pesquisas do IBGE²⁶.

A tese de que os cortes de investimentos públicos seriam substituídos por investimentos privados também não se confirmou. O Brasil tem o menor nível de

²³ONU: Insegurança alimentar aumenta no Brasil e atinge 43 milhões de pessoas (<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/07/13/onu-inseguranca-alimentar-aumenta-no-brasil-e-atinge-43-milhoes-de-pessoas.htm>)

²⁴Pela 1ª vez em 17 anos, mais de 50% não tem segurança alimentar no Brasil (<https://exame.com/brasil/pela-1a-vez-em-17-anos-mais-de-50-nao-tem-seguranca-alimentar-no-brasil/>)

ONU: Insegurança alimentar aumenta no Brasil e atinge 43 milhões de pessoas (<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/07/13/onu-inseguranca-alimentar-aumenta-no-brasil-e-atinge-43-milhoes-de-pessoas.htm>)

²⁵ Segundo pesquisa divulgada no primeiro semestre de 2022 pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 33 milhões de brasileiros estão convivendo com uma situação diária de fome. Desde 2020, houve aumento de 14 milhões de brasileiros nessa situação dramática. Adicionalmente, em 2022 mais da metade da população vive em condição de insegurança alimentar, cerca de 125 milhões de pessoas. (https://www.oxfam.org.br/especiais/olhe-para-a-fome-2022/?gclid=Cj0KCQiAyracBhDoARIsACGFcS4JDtQLK0LFQoT_XLykU8QEg1WglqgLV6UMelGtQzZbvjukuNjQHYkaAvPGEALw_wcB)

²⁶ 10,3 milhões de pessoas moram em domicílios com insegurança alimentar grave ([https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave#:~:text=A%20inseguran%C3%A7a%20grave%20aparece%20quando,crian%C3%A7as%20vivendo%20sob%20essas%20condi%C3%A7%C3%B5es\);](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave#:~:text=A%20inseguran%C3%A7a%20grave%20aparece%20quando,crian%C3%A7as%20vivendo%20sob%20essas%20condi%C3%A7%C3%B5es);) Metade das crianças menores de 5 anos vivem em lares com insegurança alimentar, diz IBGE (<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/09/17/metade-das-criancas-menores-de-5-anos-vivem-em-lares-com-inseguranca-alimentar-diz-ibge.ghtml>);

Fome no Brasil: em 5 anos, cresce em 3 milhões o nº de pessoas em situação de insegurança alimentar grave, diz IBGE (<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/17/fome-no-brasil-em-5-anos-cresce-em-3-milhoes-o-no-de-pessoas-em-situacao-de-inseguranca-alimentar-grave-diz-ibge.ghtml>); Fome aumenta 43,7% em 5 anos e o Brasil tem a primeira piora em segurança alimentar, diz IBGE (<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,fome-aumenta-43-em-cinco-anos-e-brasil-tem-primeira-piora-em-seguranca-alimentar-diz-ibge,70003441339>).



investimentos públicos em termos históricos e, mesmo assim, não houve um consistente crescimento dos investimentos privados. A agenda de concessões, que está tendo um relativo avanço, e de privatizações, não tem sido capaz de impulsionar o nível de investimento da economia. A deterioração da infraestrutura está se agravando devido à falta de recursos para manutenção e ampliação, piorando as condições de competitividade do setor produtivo doméstico.

No que se refere aos investimentos de elevada monta e com retorno de longo prazo, o papel dos bancos estatais é imprescindível. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é a principal instituição brasileira que garante a oferta de crédito em condições adequadas, as quais proporcionam a viabilidade de projetos de investimento de longo prazo nos diferentes setores de atividade. Porém, mesmo diante de sua importância, o BNDES sofreu uma redução do tamanho de sua operação, chegando a cerca de R\$ 60 bilhões de desembolsos anuais, montante muito inferior ao registrado no passado recente. Ressalte-se que as alternativas de financiamento de projetos de investimento são muito restritas e caras no Brasil, pois os bancos e as outras instituições privadas de capitais de risco buscam altos retornos em curto prazo. Assim, o mercado de crédito brasileiro é muito concentrado em cinco grandes bancos.

Diante da falta de investimentos, de cuidados com o meio ambiente, especialmente devido ao expressivo desmatamento e da falha de planejamento, a crise hídrica e a energética têm se agravado. Além do encarecimento da energia e de suas consequências para todo conjunto da sociedade, especialmente para o setor industrial, o Brasil convive com o risco de racionamento e/ou apagões, o que tem um impacto muito negativo para a economia. Adicionalmente, o encarecimento dos combustíveis, em um país de dimensão continental e que depende majoritariamente do modal rodoviário, tem resultado em significativas adversidades adicionais e pressões inflacionárias.

A desindustrialização e a reprimarização da estrutura produtiva brasileira têm tornado o país cada vez mais dependente de importação de partes, peças, componentes e produtos finais e de exportação de produtos de baixo valor



agregado, como as *commodities*. Lacerda (2013) já apontava o agravamento dessa tendência, descrevendo que “a desindustrialização e suas consequências representam um dos principais problemas enfrentados pela economia brasileira.”

A desvalorização da taxa de câmbio (R\$/US\$) nos últimos anos, situando-se acima de 5,00, em tese resulta em maior competitividade para a produção doméstica. No entanto, dada a elevação do custo de importação e a dependência do setor produtivo dos produtos importados, o desempenho da produção industrial segue ruim. Com base nos dados da Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física do IBGE, quando comparado com o nível de produção de 2012, a indústria geral permanecia 15% abaixo em 2021. Logo, o setor industrial continua registrando um baixo nível de atividade, inferior ao vigente 10 anos atrás. A indústria de transformação tem perdido rapidamente participação no PIB, tendo a situar-se abaixo de 10%.

As condições econômicas, combinadas com os impactos da crise da Pandemia Covid-19 e o agravamento da crise política e institucional, têm sido fatores determinantes para a elevada volatilidade cambial. O nível de taxa de câmbio (R\$/US\$) superou 5,50 em outubro de 2021, registrando uma expressiva desvalorização em relação aos anos anteriores e elevada volatilidade.

Devido à grande dependência de importados, principalmente pelo avanço da desindustrialização e rompimento de elos das cadeias produtivas locais, e produtos com preços atrelados ao mercado internacional, como as *commodities*, a taxa de câmbio é um dos principais fatores que pressionam o nível de preços doméstico. Adicionalmente, os preços internacionais da maioria das *commodities* apresentaram elevação ao longo de 2021, como demonstrado pelo *Commodity Research Bureau (CRB) Index*, indicador do comportamento médio dos preços das *commodities* no mercado (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Evolução do CRB *Commodity Index* – Índice de *Commodities*



(1) *Commodity Research Bureau Index (CRB)* – Índice base 1967 =100

(2) Final da série referente a 11 de Outubro de 2021.

Fonte: Thomson Reuters / Elaboração: Trading Economics.

O aumento dos preços das *commodities*, especialmente os relacionados aos produtos alimentícios, como a soja e derivados, e aos combustíveis, como petróleo, tem resultado em agravamento no custo de vida para a população. As empresas que atuam em segmentos com preços cotados internacionalmente costumam, tanto repassar os aumentos de cotações e a variação cambial aos preços domésticos, quanto direcionar uma maior parcela de sua produção para o mercado internacional. Consequentemente, diante dos graves impactos da atual crise brasileira à sociedade, há uma deterioração da capacidade de consumo da população devido aos aspectos macroeconômicos, nacionais e internacionais, e aos microeconômicos, especialmente no que se refere à estrutura de mercado e possibilidade de exercício de poder de mercado pelos ofertantes. Diante do aumento da pobreza e da deterioração do mercado de trabalho e da renda da população, essa situação ainda é mais grave quando os produtos são essenciais na cesta de consumo dos brasileiros, principalmente aqueles cuja demanda é mais inelástica relativamente ao preço, como é o caso os bens alimentícios.

As pressões inflacionárias têm aumentado, elevando o custo de produção das empresas e reduzindo fortemente a capacidade de consumo da população. A fome, a vulnerabilidade social, a pobreza e a desigualdade vêm crescendo. Essa situação, além de dramática do ponto de vista social, restringe sobremaneira a capacidade de

demanda agregada do país, reduzindo o potencial crescimento da economia. Além da pressão nos preços oriundas de alimentos, combustíveis e energia, há a pressão decorrente do avanço da inércia inflacionária. Nessa questão, a elevada indexação presente na economia brasileira é um enorme desafio adicional.

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) geral de setembro 2021 apresentou, no acumulado em 12 meses, uma variação de 10,25%. Dentre os subgrupos que integram a mensuração do IPCA, Alimentação no domicílio, Habitação e Transportes, com variação de 14,66%, 14,00% e 17,93%, respectivamente, no acumulado em 12 meses, registraram significativos aumentos. Mais grave ainda é a situação do óleo de soja que aumentou 32,1% no acumulado em 12 meses. (Tabela 1).

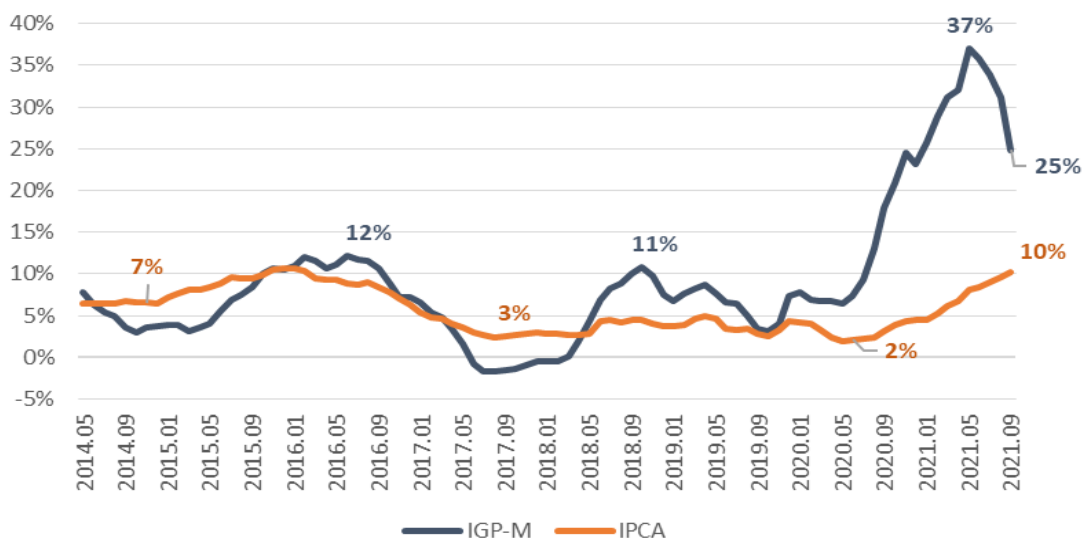
Tabela 1 - Variação % do IPCA

Geral, grupo, subgrupo, item e subitem	Setembro-2021		
	Mensal	Acumulada no ano	Acumulada em 12 meses
Índice geral	1,16	6,90	10,25
1. Alimentação e bebidas	1,02	5,84	12,54
Alimentação no domicílio	1,19	5,95	14,66
Óleo de soja	0,44	-1,95	32,06
2. Habitação	2,56	9,93	14,00
3. Artigos de residência	0,90	8,05	12,58
4. Vestuário	0,31	5,17	7,04
5. Transportes	1,82	13,46	17,93
6. Saúde e cuidados pessoais	0,39	3,12	3,69
7. Despesas pessoais	0,56	2,79	3,67
8. Educação	-0,01	2,69	3,12
9. Comunicação	0,07	0,41	1,31

Fonte: IBGE / Elaboração dos autores.

Já o Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M), que é mais afetado pelos preços internacionais das *commodities* e pela taxa de câmbio (R\$/ US\$), teve variação de 24,86% no acumulado em 12 meses até setembro de 2021. A elevada disparidade entre os dois indicadores gerou desequilíbrios econômico-financeiros de contratos, pois, de um lado denota um aumento de custo das empresas, e, de outro, uma dificuldade e um retardamento no repasse aos preços. Essa situação pressionou as margens de operação e financeira das empresas e aumentou o custo de vida da população (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Evolução percentual do IPCA e do IGP-M (acumulada em 12 meses)



Fonte: IBGE, FGV / Elaboração dos autores.

Diante do aumento das pressões inflacionárias, a perspectiva é de uma continuidade de uma taxa básica de juros (Selic) muito elevada, o que, por outro lado, revela significativa contradição, uma vez que as pressões inflacionárias decorreram de “choques de oferta” e não excesso de consumo. O Comitê de Política Monetária (Copom) realizou um forte ciclo de aperto monetário, no qual a taxa Selic passou de 2,0% a.a. para 9,25% a.a. de março de 2021 a dezembro de 2021.

A adoção e prática de uma política monetária muito restritiva restringe investimentos, aumenta o custo de oportunidade do capital e piora o custo e as condições de crédito aos tomadores finais, arrefecendo a demanda. Em um período de retomada das atividades econômicas, as elevações da taxa Selic reduzem o ritmo de recuperação da economia, afetando, especialmente, as famílias e as empresas de menor porte, que captam empréstimos e refinanciam suas dívidas em bancos por meio de linhas mais onerosas.

Para um diagnóstico coerente das causas das pressões inflacionárias, torna-se necessário avaliar aspectos de demanda, de oferta e de inércia para implementar um conjunto de medidas adequadas, não restringindo, assim, o combate à inflação apenas pela elevação da taxa básica de juros (Selic). O aumento nos preços aos



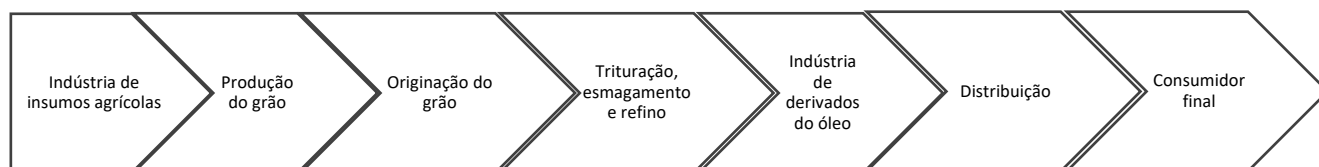
consumidores de produtos alimentícios é um dos principais fatores que tem pressionado a inflação e tem agravado a insegurança alimentar dos brasileiros. Assim, para melhorar as condições de oferta, torna-se essencial uma análise dos diferentes mercados, especialmente da estrutura de mercado, grau de concentração e possibilidade de exercício de poder de mercado. Somente a partir de uma análise microeconômica, especialmente concorrencial, que as instituições públicas têm condições de implementar um conjunto de medidas para melhorar a concorrência e, assim, as condições de vida da sociedade.

2. Impactos inflacionários oriundos de pressões de oferta e concentração de mercado

A estrutura de cada um dos mercados e as suas características particulares resultam em diferentes impactos para a sociedade. Desta forma, torna-se imprescindível uma avaliação pormenorizada para identificar o grau de concentração de mercados específicos e a possibilidade de exercício abusivo de poder de mercado, especialmente quando são cobrados preços expressivos em itens essenciais, como os de subsistência da população, assim como de energia e combustíveis. Dentre outros mercados, o complexo da soja é bem marcante, pois possui um elevado grau de concentração em poucas empresas gigantes multinacionais que ofertam produtos que estão na cesta básica dos brasileiros, como o óleo de soja refinado. Considerando esses aspectos, ilustraremos a temática em pauta com uma breve análise desse mercado.

A soja e seus derivados possuem significativa relevância para alguns setores, com destaque para a indústria farmacêutica, nutrição animal, alimentação humana e combustíveis. O complexo da soja engloba as etapas desde o cultivo da soja até a oferta de diferentes produtos derivados aos consumidores, nacionais e internacionais (Figura 1).

Figura 1: Etapas produtivas do complexo da Soja



Fonte: Parecer nº 9/2020/CGAA3/SGA1/SG do CADE / Elaboração dos LACERDA; RAMOS; SHIROMA (2020, p.25).

A estrutura do mercado denota um Oligopólio em nível nacional, devido: i) poucos vendedores e muitos compradores; ii) empresas são interdependentes; iii) elevadas barreiras à entrada, inclusive com custos irre recuperáveis (*sunk costs*) e necessidade de vultosos investimentos; iv) ofertantes têm poder de definição de preços nas diversas etapas da cadeia produtiva da soja, nacional e internacional; v) consumidores de derivados, especialmente de óleo de soja, são tomadores de preços; e vi) baixa rivalidade. Além disso, as economias de escala e de escopo ao longo das etapas do complexo da soja são uma barreira à entrada adicional, impulsionado a concentração em favor das empresas oligopolistas desse mercado.

Vale ainda ressaltar que essas empresas, ao operarem de forma integrada ao longo da cadeia produtiva, têm acesso a maiores informações sobre o mercado em relação aos seus concorrentes que atuam em apenas uma etapa, elaboram estratégias de planejamento tributário e possuem capacidade econômica para fortalecimento de marcas e de ações de publicidade e *marketing*. As grandes empresas multinacionais adotam estratégias globais para ampliar seus resultados. Dependendo das condições de mercado e variáveis externas, como preço da soja no mercado internacional, taxa de câmbio, demanda internacional, volume de safra e de estoques, as gigantes multinacionais podem alterar suas estratégias comerciais, redirecionando suas operações para outros mercados, como, por exemplo, para exportação. (LACERDA; RAMOS; SHIROMA, 2020, p. 15)

No caso do óleo de soja, o entendimento do CADE é que constitui um mercado diferente dos demais óleos, como o de milho, girassol e canola (CADE, 2020, p. 12).

Assim, além de um item essencial na cesta básica dos brasileiros, especialmente da parcela de menor renda, o óleo de soja possui uma baixa elasticidade preço da demanda, pois é um produto sem substitutos próximos.

Com base nos dados do CADE (2020), o mercado de óleo soja refinado é muito concentrado em três gigantes multinacionais, sendo elas a Bunge (acrescida da Imcopa), Cargill e ADM. Essas três empresas juntas concentravam em 2019, no mínimo, 70% do mercado de óleo de soja (Tabela 2).

Tabela 2 - Mercado nacional de óleo de soja refinado | Participações de mercado (%), em Volume (t) de produção | 2015 - 2019 - elaborada pela SG*

Empresa	Participações de mercado (%)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Bunge	20-30%	20-30%	20-30%	20-30%	20-30%
Imcopa	10-20%	0-10%	0-10%	0-10%	0-10%
Requerentes	30-40%	30-40%	30-40%	30-40%	30-40%
Cargill	20-30%	20-30%	20-30%	20-30%	20-30%
ADM	10-20%	10-20%	10-20%	10-20%	20-30%
Coamo	0-10%	0-10%	0-10%	0-10%	0-10%
CJ Selecta	0-10%	0-10%	0-10%	0-10%	0-10%
LDC	0-10%	0-10%	0-10%	0-10%	0-10%
Cocamar	0-10%	0-10%	0-10%	0-10%	0-10%
Caramuru	0-10%	0-10%	0-10%	0-10%	0-10%
Granol	0-10%	0-10%	0-10%	0-10%	0-10%

Fonte e elaboração: *Superintendência Geral (SG) - CADE (2020, p. 29).

Os dados divulgados pela Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove) indicavam que, da produção total de soja, a maior parte era destinada para exportação, seguida de processamento. Em 2020, do total de 128 milhões de toneladas de soja produzidas, 83 milhões de toneladas foram exportadas e 47 milhões de toneladas foram processadas. Já no caso do óleo de soja, o consumo doméstico representa o principal destino da produção. Em 2020, dos 9,6 milhões de toneladas de óleo de soja produzidas, 8,5 milhões de toneladas foram vendidas no mercado interno (Tabela 3)

Tabela 3 - Brasil: Evolução do complexo Soja: Balanço de Oferta/ Demanda (1.000t)

Discriminação	2017	2018	2019	2020	2021 (E)
1. Soja					
1.1. Estoque Inicial	12.659	13.712	7.032	7.224	2.910
1.2. Produção	113.804	123.081	120.751	127.989	137.900
1.3. Importação	254	187	144	822	900
1.4. Sementes/Outros	3.013	3.134	3.176	3.307	3.446
1.5. Exportação	68.155	83.258	74.073	82.973	86.000
1.6. Processamento	41.837	43.556	43.454	46.845	46.500
1.7. Estoque Final	13.712	7.032	7.224	2.910	5.764
2. Óleo					
2.1. Estoque Inicial	356	413	409	299	415
2.2. Produção	8.433	8.833	8.791	9.557	9.398
2.3. Importação	58	35	48	199	200
2.4. Exportação	1.343	1.415	1.041	1.110	1.200
2.5. Vendas no Mercado Interno	7.091	7.458	7.909	8.530	8.700
2.6. Estoque Final	413	409	299	415	113

Fonte: elaboração e estimativa (E) atualizada em outubro de 2021: ABIOVE - Gerência de Economia.

Segundo Lacerda, Ramos e Shiroma (2020, p. 29), no que se refere ao óleo de soja, “mesmo com o aumento das exportações verificado em 2020, o preço médio (US\$/t) calculado pela Abiove permaneceu praticamente estável, variando apenas de 672 em 2019, para 673 entre janeiro e agosto de 2020.” Essas grandes empresas oligopolistas multinacionais, que dominam o complexo da soja, atuam com capacidade de arbitrar preços, tanto na sua atuação doméstica, quanto internacional. Esses autores confirmaram nas suas análises que o aumento de preços aos consumidores, medidos pela Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos elaborada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) tem sido muito superior ao preço médio de exportação calculado pelo Abiove em reais. Para o período de setembro de 2019 a agosto de 2020, embora tenha havido uma desvalorização do real em torno de 28%, essa variação foi bastante inferior ao aumento verificado do óleo de soja ao consumidor de até 53% nos últimos 12 meses.

Desta forma, verifica-se que o aumento de preços ao consumidor doméstico de óleo de soja foi muito elevado, chegando a superar 120% no período entre dezembro de 2019 a dezembro de 2020 (Tabela 4). Esse expressivo aumento, mesmo considerando que os custos das empresas são domésticos, em reais, em

parte tem relação ao aumento dos preços internacionais da soja e à desvalorização cambial. No entanto, a elevação dos preços foi muito superior a esses fatores, o que denota, em um mercado oligopolizado com elevado grau de concentração, a possibilidade de exercício abusivo de poder de mercado.

Tabela 4 - Brasil: Evolução do preço médio do Óleo de Soja na Cesta Básica (em R\$)

Período	Brasília	Belo Horizonte	Rio de Janeiro	São Paulo	Porto Alegre	Fortaleza	Recife	Salvador
12-2019	3,46	3,73	4,30	3,73	4,37	4,04	4,04	3,85
01-2020	3,70	3,96	4,36	3,88	4,62	4,22	4,09	3,94
02-2020	3,79	3,95	4,28	3,98	4,78	4,29	4,24	4,07
03-2020	3,78	4,03	4,38	4,01	4,78	4,41	4,55	4,14
04-2020	3,74	4,24	4,27	4,11	4,80	4,41	4,84	4,27
05-2020	3,68	4,15	4,31	4,11	4,75	4,63	4,91	4,34
06-2020	3,77	4,17	4,41	4,09	4,90	4,66	5,02	4,32
07-2020	3,86	4,21	4,60	4,16	5,06	4,73	5,06	4,31
08-2020	3,90	4,78	5,63	4,75	6,13	5,24	5,27	4,75
09-2020	4,12	5,84	7,37	6,28	7,32	6,95	7,06	6,18
10-2020	6,09	6,93	8,17	7,16	8,80	7,84	8,05	6,94
11-2020	7,47	7,74	8,43	7,81	9,47	8,63	8,92	7,62
12-2020	7,75	8,14	8,31	8,15	9,89	8,82	9,20	7,99
<i>Varição (dez-2020/ dez-2019)</i>	124%	118%	93%	118%	126%	118%	128%	108%

Fonte: Dieese / Elaboração dos autores.

Nesse caso do óleo de soja, houve um descolamento dos preços domésticos em relação ao mercado internacional. Enquanto de setembro de 2019 a fevereiro de 2021 o preço internacional da soja e do óleo de soja variaram, respectivamente, 57% e 62%, o preço doméstico do óleo de soja aumentou 119% (Tabela 5).

Tabela 5 - Evolução do preço internacional da soja e do óleo de soja e preço doméstico do óleo de soja (de setembro de 2019 a fevereiro 2021)

Mês	Preço internacional (US\$)		Doméstico (R\$)
	Soja ⁽¹⁾	Óleo de soja ⁽²⁾	Óleo de soja ⁽³⁾
09-2019	322,5	640,4	3,66
10-2019	339,9	666,7	3,75
11-2019	333,0	682,5	3,86
12-2019	334,9	718,4	3,94
01-2020	337,1	728,0	4,09
02-2020	325,4	666,9	4,15
03-2020	319,3	592,9	4,22
04-2020	310,0	577,7	4,32
05-2020	309,3	585,4	4,35
06-2020	318,6	614,9	4,40
07-2020	328,9	643,0	4,49
08-2020	332,1	701,2	5,05
09-2020	366,8	741,0	6,34
10-2020	387,6	735,2	7,36
11-2020	419,6	812,7	8,16
12-2020	443,7	881,3	8,45
01-2021	504,3	956,6	8,35
02-2021	507,8	1035,0	8,00
Variação no período	57%	62%	119%

(1) *Global price of Soybeans, U.S. Dollars per Metric Ton, Monthly, Not Seasonally Adjusted.*

(2) *Global price of Soybeans Oil, U.S. Dollars per Metric Ton, Monthly, Not Seasonally Adjusted.*

(3) Preço médio do óleo de soja ao consumidor, em R\$, calculado a partir do levantamento de preços realizado pelo Dieese para Brasília, Goiânia, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belém, Aracaju, Fortaleza, Recife e Salvador.

Fonte: *Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED)*; DIEESE / Elaboração: Lacerda, Ramos e Shiroma (2021; p.14)

Desta forma, verifica-se uma dinâmica peculiar no mercado de soja, que consiste em um descompasso entre a variação dos preços domésticos em relação aos internacionais. Enquanto ocorreu um repasse parcial do aumento dos preços internacionais da soja e do óleo de soja para as exportações, houve um repasse superior a cotação internacional acrescida da desvalorização cambial no mercado doméstico. Assim, no período entre setembro de 2019 e fevereiro de 2021, o preço médio em reais de exportação elevou 97% e ao consumidor doméstico aumentou 119%, superior em 22 pontos percentuais (Tabela 6). Ou seja, há o indicativo de que, no mercado internacional, para manter a competitividade e para preservar o *market share*, os exportadores no Brasil que atuam no complexo da soja contiveram o aumento dos preços em dólares. Porém, no mercado doméstico, o aumento nos preços aos consumidores finais foi muito superior à variação observada no preço

internacional acrescida da desvalorização cambial (R\$/US\$), potencialmente devido à estrutura deste mercado e ao elevado poder de mercado dos principais *players* (LACERDA; RAMOS; SHIROMA, 2021, p. 13-16).

Tabela 6 - Brasil: Evolução preço médio de exportações, soja e óleo de soja, e do preço doméstico do óleo de soja (de setembro de 2019 a fevereiro 2021)

Mês	Exportações - Preço Médio FOB (US\$/t)		Taxa de Câmbio	Exportações - Preço Médio FOB (R\$/t)		Preço doméstico ao consumidor Óleo de soja ⁽¹⁾
	Soja em Grão	Óleo de soja	R\$/US\$	Soja em Grão	Óleo de soja	
set/19	355	691	4,16	1478,4	2877,6	3,66
out/19	366	714	4,00	1465,5	2858,9	3,75
nov/19	366	808	4,22	1546,0	3413,0	3,86
dez/19	366	796	4,03	1475,2	3208,4	3,94
jan/20	361	897	4,27	1542,7	3829,4	4,09
fev/20	350	815	4,50	1575,4	3666,8	4,15
mar/20	345	735	5,20	1792,7	3820,2	4,22
abr/20	339	655	5,43	1838,0	3553,1	4,32
mai/20	333	633	5,43	1807,7	3434,9	4,35
jun/20	337	628	5,48	1846,3	3440,5	4,40
jul/20	347	659	5,20	1807,8	3426,4	4,49
ago/20	354	694	5,47	1934,5	3798,6	5,05
set/20	365	752	5,64	2061,2	4239,0	6,34
out/20	366	777	5,77	2110,0	4485,1	7,36
nov/20	368	843	5,33	1963,3	4495,3	8,16
dez/20	378	913	5,20	1965,8	4743,5	8,45
jan/21	470	1322	5,48	2574,0	7239,8	8,35
fev/21	391	1027	5,53	2161,1	5681,3	8,00
Variação no período	10%	49%		46%	97%	119%

(1) Preço médio do óleo de soja ao consumidor, em R\$, calculado a partir do levantamento de preços realizado pelo Dieese para Brasília, Goiânia, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belém, Aracaju, Fortaleza, Recife e Salvador.

Fonte: [Abiove](#); Ministério da Economia/[ComexStat](#); BCB; DIEESE / Elaboração: Lacerda, Ramos e Shiroma (2021; p.16)

O aumento expressivo de itens que integram a cesta básica afeta forte e negativamente a parcela de população de menor poder aquisitivo. Na variação acumulada entre em 12 meses até março de 2021, enquanto o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) foi de 6,1%, a alimentação no domicílio registrou aumento de 17,6%. Mais grave ainda, a situação do Óleo de soja, cujos preços aumentaram 81,73% no mesmo período. Como é um produto de uso diário, com poucas alternativas de substituição, expressivo aumento nesse óleo resulta em impactos muito negativos aos consumidores de menor renda.

O significativo aumento de preços de itens de alimentação em domicílio pressionou sobremaneira o IPCA, tendo como consequência o agravamento da



insegurança alimentar de grande parte de nossa população. Desta forma, grande parte da população não tem acesso a alimentos nutritivos e seguros de forma suficiente ao longo de todo ano. Assim, além de buscar alternativas de implementação ou fortalecimento de programas de transferências de renda aos mais vulneráveis, torna-se igualmente necessário elaborar um diagnóstico adequado para enfrentar as pressões inflacionárias do lado de oferta, especialmente de itens básicos de subsistência que reduzem significativamente o poder de compra da população e agrava a situação vulnerabilidade socioeconômica. Destaque-se que, o aumento expressivo nos itens básicos de subsistência, que integram a cesta básica de consumo dos brasileiros, como, por exemplo, do óleo de soja, ocorreu justamente em um momento de agravamento da crise econômica, social e sanitária.

Diante dessa questão, é imprescindível criar as condições para que as empresas ofertantes, especialmente em segmentos de subsistência, consigam ampliar sua capacidade produtiva, incorporando avanços tecnológicos e aumentos de produtividade para, assim, serem repassados aos preços. No entanto, para que isso ocorra é igualmente necessário criar condições para a entrada de novos ofertantes, ampliar a concorrência, evitar a elevação do grau de concentração de mercado e combater o potencial exercício de poder de mercado, que amplia a possibilidade de encarecimento de preços para aumentar margens de lucro das empresas que detêm elevado *market-share* em detrimento do bem estar dos consumidores. Sobre esse aspecto, Lacerda, Ramos e Shiroma (2021, p.13) ressaltam que “a criteriosa aplicação da legislação de defesa da concorrência é o principal instrumento para impor restrições ao uso abusivo do poder de mercado.”

Diante da gravidade da situação econômica e social do Brasil, impactada neste período de análise pela crise da Pandemia Covid-19, o aumento expressivo de itens da cesta básica de consumo da população piora significativamente o custo de vida da parcela de menor renda. Essa parcela, está sendo forte e negativamente impactada pela deterioração do mercado de trabalho, pela queda na renda e pelo aumento da vulnerabilidade e da pobreza, bem como pela significativa elevação de preços de itens básicos de subsistência. Assim, torna-se imprescindível atuação de instituições do setor público para mitigar essa grave situação, inclusive avaliando



mercados, como o de óleo de soja, para fomentar a concorrência, a entrada de novas empresas e instituir mecanismos de regulação, visando à melhora das condições de oferta. Em um contexto de elevação da vulnerabilidade social, o aumento expressivo de preços de itens básicos à subsistência tem impulsionado o crescimento da insegurança alimentar na sociedade brasileira.

3. O papel do Estado para amenizar as pressões inflacionárias de oferta

Em períodos de crise e/ou de elevada ociosidade de fatores de produção, como desemprego, a relevância da política fiscal tem sido reconhecida internacionalmente para impulsionar a retomada da economia. Países como os Estados Unidos da América e a França²⁷ lançaram planos com vultosos valores orçamentários para ampliar investimentos públicos e, conseqüentemente, induzir investimentos privados e a geração de emprego e renda. A partir desses planos, os governos têm indicado, por meio de políticas de oferta e de demanda, a direção para onde o setor privado deve investir com foco no longo prazo, como, por exemplo, mudança de matriz energética para energia limpa e indústria verde.

É a partir de investimentos e de programas de pesquisas e inovações, fomentados por um conjunto de instituições, públicas e privadas, que avanços tecnológicos estruturais têm se concretizado, melhorando a capacidade de oferta em diversas atividades. Além disso, as instituições públicas têm historicamente assumido riscos mais elevados em atividades que o setor privado não entra inicialmente, tanto no desenvolvimento de novas tecnologias e abertura de novos mercados, quanto em mercados em que são necessários vultosos investimentos em capital e com retorno muito incerto, mesmo que no longo prazo.

Adrede, as políticas públicas, como, por exemplo, de crédito, de contratos públicos e de subsídios, possuem um papel essencial para a difusão de novas

²⁷ Em outubro de 2021, o Presidente da França, Emmanuel Macron, anunciou um plano de investimentos de 30 bilhões de euros para impulsionar a reindustrialização de seu país, com foco em tecnologias digital, robótica e genética, considerando fomento à energia limpa, à inovação e à reponsabilidade ambiental, como o combate às mudanças climáticas. (<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/10/12/macron-anuncia-30-bilhoes-de-euros-para-reindustrializar-a-franca.ghtml>)



tecnologias e para fomentar o setor produtivo nos diferentes setores e, assim, para impulsionar a competitividade as empresas domésticas. No caso de bens de alimentação, ressalte-se a relevância de políticas de estoques reguladores de alimentos²⁸ e de instituições como a Embrapa, que fomentam a melhoria de produtividade e de cultivo na agropecuária. Da mesma forma, um arcabouço de regulação e de medidas para o fomento à concorrência, para coibir práticas anticoncorrenciais e para conter e evitar o exercício abusivo de poder mercado também é essencial para aprimorar as condições de oferta e impulsionar a melhora da estrutura produtiva.

Nesse caso, ressalte-se a importância de instituições de defesa da concorrência, como CADE. Promover um ambiente de livre concorrência, defendendo o processo concorrencial, é determinante para evitar práticas abusivas que afetam forte e negativamente os consumidores e a sociedade em geral. Adicionalmente, a defesa da concorrência trata da possibilidade de evitar que empresas restrinjam a produção e aumentem preços para obter lucros acima do normal e que atuem para dificultar a entrada de novos concorrentes (MELLO, 2013, p. 287, 290). A defesa da concorrência também é essencial para evitar práticas anticoncorrenciais, prejudicando os demais participantes de um mercado em específico, o que tende a impulsionar um processo de maior grau de concentração e de oligopolização.

Uma política de defesa da concorrência tem por finalidade garantir a existência de condições de competição, preservando ou estimulando a formação de ambientes competitivos com vistas a induzir, se possível, maior eficiência econômica como resultado do funcionamento dos mercados. Em princípio, a concorrência pode (e deve) ser promovida e defendida em vários âmbitos de atuação do Estado, mas existem sistemas legais especificamente voltados para essa finalidade (no Brasil como em diversos países) – que consistem nas chamadas leis de defesa da concorrência (ou leis antitruste). (MELLO, 2013, pág. 285)

²⁸ Os estoques reguladores objetivam mitigar problemas de oferta e grandes elevações de preços de alimentos. O governo brasileiro está reduzindo fortemente os estoques reguladores de alimentos nos últimos anos. (<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/19/estoques-publicos-conab-alimentos-reducao.htm>)



O Estado não deve ser visto como inimigo das empresas, pois sua atuação é relevante, como, por exemplo, em casos de falhas de mercado e para fomentar ecossistemas de inovação em um contexto de financeirização da economia. Aspectos teóricos do pensamento de Keynes e de Schumpeter, principalmente no que se refere à política fiscal são relevantes para estimular a demanda e estabilizar a economia e para fomentar a capacidade de inovação de um país. (MAZZUCATO; 2014). De acordo com a abordagem teórica de Schumpeter (1997), a partir de aspectos microeconômicos, o crescimento econômico ocorre, principalmente nas decisões e mudanças no âmbito das empresas industriais e comerciais.

Assim, fica evidente que em muitas áreas é imprescindível um empurrão do Estado e de suas instituições, como no caso de fomentar uma revolução industrial verde para lidar com a mudança climática e crise ambiental global. Nesse aspecto, a atuação de bancos de desenvolvimento, como o BNDES, é de grande relevância (MAZZUCATO; 2014). Diante dessa abordagem, pode-se acrescentar que as instituições públicas também têm uma expressiva relevância para criar as condições para a melhoria da estrutura produtiva, da produtividade, da competitividade sistêmica e do ambiente concorrencial em diferentes atividades, reduzindo, por exemplo, a dependência externa de uma economia.

Portanto, o Estado e o setor privado não têm atuações conflitantes, mas, sim, complementares. Torna-se, assim, imprescindível repensar o conjunto de políticas econômicas e o papel e a importância das instituições públicas para o avanço tecnológico, para as inovações, para uma melhora do ambiente concorrencial e para o desenvolvimento econômico, social e regional. Na mesma linha, Chang (2002; p. 231) defende que “deve-se estimular o aprimoramento institucional, sobretudo diante do enorme potencial de crescimento que uma combinação de (verdadeiramente) boas políticas e boas instituições pode gerar.”

Diante da Pandemia Covid-19, a importância do Estado, da Ciência e dos avanços tecnológicos foram evidenciados. Para o desenvolvimento do país, é necessário que as instituições públicas atuem em conjunto do setor privado em favor do crescimento da economia, maior competitividade e melhoria das condições



de vida do conjunto da sociedade. A partir desse entendimento, torna-se possível elaborar e implementar um conjunto de políticas econômicas que melhorem aspectos de oferta e de demanda, com geração de emprego e renda e redução de desigualdades. No Brasil, é urgente repensar o papel do Estado no debate econômico e nas definições de medidas e de políticas. Portanto, é fortalecendo e melhorando a eficiência da atuação do setor público, nas suas diversas áreas de atuação, como investimentos públicos, Universidades e ciência e tecnologia, que o Brasil retomará o crescimento e o desenvolvimento de longo prazo.

Considerações finais

O Brasil convive com um conjunto de adversidades que têm resultado deterioração econômica e social ao longo dos últimos anos. A piora nas condições de vida da população, aumento da desigualdade, da pobreza e da insegurança alimentar, está sendo impulsionada pelas pressões inflacionárias, principalmente de itens básicos para a subsistência. Um diagnóstico adequado das pressões inflacionárias é essencial para a implementação de um conjunto de medidas econômicas de enfrentamento de tamanha adversidade.

A política de combate à inflação não deve estar apenas restrita a elevação da taxa Selic, principalmente quando a causa dos aumentos de preços decorrem de pressões de custos e, assim, do lado da oferta. Uma política monetária muito restritiva, principalmente por um período longo, deteriora ainda mais as condições de oferta e, potencialmente, pode impulsionar processos de aumento de grau de concentração de mercados. Avaliações macro e microeconômicas são imprescindíveis para a definição de um conjunto de medidas econômicas para fomentar a melhora do lado da oferta e do lado da demanda da economia.

Dentre as avaliações e medidas que devem ser realizadas, ressalta-se a análise de potencial exercício abusivo de poder de mercado em setores oligopolizados com elevado grau de concentração, como no caso do óleo de soja. Ao adotar um conjunto de medidas para melhorar o ambiente concorrencial e a estrutura produtiva, aprimorando as condições de oferta, tanto a dependência de fatores externos e o aumento expressivo do custo de vida da população serão



reduzidos, quanto haverá a criação de oportunidades de investimentos, aumento de produção, geração de emprego e renda e mitigação de aumentos discrepantes de preços em diversos segmentos. Para isso, torna-se necessário identificar quais instituições públicas e como podem atuar para criar as condições de melhoria do lado da oferta da economia, com aumento de competitividade e de produtividade e com fomento à concorrência, o que tende a resultar em maior eficiência do controle inflacionário.

Desta forma, é imprescindível repensar o papel do Estado e de suas instituições, para assim implementar medidas econômicas, macro e microeconômicas, objetivando a melhoria das condições de vida da população e da estrutura produtiva, com redução de desigualdades e estabilidade monetária. Somente rompendo a dicotomia entre setor público e setor privado que o Brasil retomará o crescimento e o desenvolvimento de longo prazo.

Referências Bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS (Abiove). Disponível em: <https://abiove.org.br/> Acesso em outubro 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Disponível em <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em outubro de 2021.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Disponível em: <https://www.bndes.gov.br>. Acesso em outubro 2021.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Parecer nº9/2020/CGAA3/SGA1/SG da Superintendência Geral (SG). 14 de setembro de 2020.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Disponível em: <http://antigo.cade.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em outubro 2021.

CHANG, Há-Joon. Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Editora Unesp, 2002.



DEWATRIPONT, M et al. *Pricing of scientific journals and market power. Journal of European Economic Association*. 2007.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIECONÔMICOS (DIEESE). Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/>. Acesso em outubro 2021.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia (IBRE). Disponível em <https://portalibre.fgv.br/>. Acesso em outubro 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em outubro 2021.

LACERDA, A. C. A crise internacional e a estrutura produtiva brasileira. *Revista Economia & Tecnologia (RET)*, volume 9, Número 1, p. 05-18, Jan/Mar 2013.

LACERDA, A. C. (org.) *O mito da austeridade*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019

LACERDA, A. C.; RAMOS, A. P.; SHIROMA, R. Y. Nota Técnica: análise do Parecer nº 9/2020/CGAA3/SGA1/SG do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) sobre ato de concentração envolvendo a Bunge Alimentos S.A e a Imcopa - Importação, Exportação e Indústria de Óleos S.A. CADE - Processo 08700.002605/2020-10. 28 de setembro de 2020. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yMXDRcS0cd56G7Bad0IDF9w_0hIVwUMDAcQ_KzOlzgGECv9JNu4EWY4Hu9oF7KM2LeDW_9v-cKrOxWjgB3kY7Qf

LACERDA, A. C.; RAMOS, A. P.; SHIROMA, R. Y. Nota Técnica Econômica: Ato de concentração envolvendo a Bunge Alimentos S.A e a Imcopa - Importação, Exportação e Indústria de Óleos S.A. Junho de 2021.

MAZZUCATO, M. *O Estado Empreendedor: Desmascarando o Mito do Setor Público vs Setor Privado, Portfolio-Penguin*, 2014.

MELLO, Maria Tereza Leopardi. Defesa da Concorrência. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier. 2ª edição, 2013, cap. 22.



PINDYCK, R.; RUBINFELD, D. Microeconomia. Ed.: Pearson. 6ª Edição. 2007.

RAMOS, A. P. O aumento da desigualdade e da concentração de renda no Brasil entre 2015 e 2019. In.: FONSECA et al. Democracia e(m) crise: o travamento de lutas populares em defesa do Estado de Direito(s). Ed.: Pedro e João. 2020.

SHUMPETER, JA. A Teoria do Desenvolvimento Econômico, 1997.

TRADING ECONOMICS. *Commodity Research Bureau Index (CRB) - Thomson Reuters*. Disponível em: <https://tradingeconomics.com/commodity/crb>. Acesso em outubro 2021.



O conteúdo da crise cíclica de superprodução de capital²⁹

The content of the cyclical crisis of capital overproduction

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v34i1e60239>

Autor: **Thiago José Nogueira Rodrigues dos Santos** é doutorando em Economia pela UFF e é mestre em Economia Política pela PUC-SP. Email: thiago.nogueira_87@hotmail.com

Resumo

O fenômeno das crises é recorrente no capitalismo. Dentre as escolas da teoria econômica, a teoria marxista influencia o estudo das crises, porque identifica que as crises são internas ao modo de produção capitalista. O objetivo do trabalho é analisar o conteúdo da crise cíclica de superprodução de capital. A abordagem do trabalho é fundamentada na crítica da economia política de Karl Marx. O desenvolvimento do trabalho consiste na análise de um modelo teórico abstrato que permita compreender o germe da crise e o seu desenvolvimento à possibilidade de crise. Trata-se também de analisar a crise cíclica de produção de capital em duas passagens teóricas cumulativas. A primeira aborda o caráter da crise de superprodução, enquanto a segunda evidencia o aspecto cíclico da crise no capitalismo. Conclui-se que a associação da lei geral de acumulação do capital com a trajetória cíclica da economia, nos permite uma interpretação do conteúdo da crise cíclica de superprodução inserida na dinâmica do modo de produção capitalista.

Palavras-chave: Crises; crise cíclica; superprodução de capital; lei geral de acumulação do capital

Abstract

The phenomenon of crisis is recurrent in capitalism. Among the schools of economic theory, Marxist theory influences the study of crises, because it identifies that crises are internal to the capitalist mode of production. The objective of this work is to analyze the content of the cyclical crisis of overproduction of capital. The work's approach is based on the critique of Karl Marx's political economy. The development of the work consists of the analysis of an abstract theoretical model that allows understanding the germ of the crisis and its development to the possibility of crisis. It is also about analyzing the cyclical crisis of capital production in two cumulative theoretical passages. The first deals with the character of the overproduction crisis, while the second highlights the cyclical aspect of the crisis in capitalism. It is concluded that the association of the general law of capital accumulation with the cyclical trajectory of the economy allows us to interpret the content of the cyclical crisis of overproduction inserted in the dynamics of the capitalist mode of production.

Keywords: Crisis, cyclical crisis, capital overproduction, general law of capital accumulation

Classificação JEL: E32; B14

²⁹ Pesquisa realizada com o apoio da CAPES.



Introdução

O fundamento teórico da Economia Política Clássica está no entendimento do capitalismo a partir das concepções da Lei dos Mercados de Jean- Baptiste Say (1983) e da Teoria Quantitativa da Moeda de David Hume (1983). Para autores como Smith (1983) e Ricardo (1982), os produtores levam ao mercado sempre uma quantidade crescente de mercadorias para serem vendidas (trocadas por mais moedas metálicas, o símbolo da riqueza). Assim, a partir do pressuposto que todos os indivíduos agem iguais, após venderem a produção, todos realizarão novas compras. Estas sempre serão iguais ao que é ofertado. Ainda que ocorresse o desajuste entre o preço natural e o preço de mercado, as forças da economia restabeleceriam o equilíbrio entre oferta e demanda.

Nessa perspectiva teórica, Ricardo (1983) negava a possibilidade de crise. O autor não concebia a generalização da superprodução de mercadorias no capitalismo. Em seus cadernos de estudos sobre a história crítica do pensamento econômico, Marx (1983; 1985) se aprofunda na econômica política clássica. Dentre os principais temas estudados pelo autor, encontra-se a temática das crises. No debate com Ricardo, Marx (1983) estabelece um modelo teórico abstrato que possibilite explicar a possibilidade da crise.

Entende-se a importante contribuição teórica deixada por Karl Marx sobre as crises. Percebe-se a temática da crise ao estudar *O Capital*, as *Teorias das mais-valias*, e *Cartas sobre "O Capital"*. Defendemos o retorno aos indícios teóricos deixados por Marx nos estudos das crises do capitalismo.

A crise em Marx tem dois significados. O primeiro identifica a crise sendo o ciclo econômico completo. Ou seja, caracteriza-se tradicionalmente como os momentos de alta, de estouro, de depressão, de estagnação, de retomada, de alta e, assim, a continuação periódica do ciclo. O segundo significado de crise aborda o ponto de ruptura do ciclo econômico. Trata-se do momento de queda da economia. Adotamos aqui o entendimento por crise como o ciclo econômico completo, o processo inteiro, incluindo a ruptura.



Não há consenso na teoria marxista das crises sobre a explicação do fenômeno da crise. Sabe-se sobre o debate clássico marxista das crises, em que os autores pretendiam explicar a causa das crises na fase do imperialismo.³⁰ O trabalho de Carcanholo (1996) compõe o nosso referencial sobre a causa das crises. De acordo com o autor, a queda tendencial da taxa de lucro, o subconsumo e as desproporções são formas de manifestação do fenômeno da crise, e não a causa da crise. Esta é o resultado das contradições entre a produção social e a apropriação privada.

Apoiamo-nos teoricamente nos trabalhos de Mendonça (1987) e Ribeiro (1988). Os autores elaboraram uma teoria das crises em Marx. De acordo com os trabalhos dos autores, aplica-se nesse trabalho o entendimento que as crises cíclicas de superprodução são desdobramentos das legalidades do modo de produção capitalista. Portanto, o fenômeno das crises precisa ser explicado a partir das contradições e as superações das contradições do capitalismo.

Nesse trabalho, objeto tratado é a crise cíclica de superprodução do capital. O artigo pretende analisar o conteúdo do fenômeno da crise cíclica de superprodução. Propõe-se, portanto, identificar e caracterizar as crises no capitalismo.

A metodologia do trabalho se divide em dois momentos analíticos. No primeiro momento, o trabalho estabelece uma análise formal da possibilidade da crise. Contudo, o nosso interesse é descobrir o germe da crise e o desenvolvimento dialético até a possibilidade de crise. Para isso, analisamos a contradição interna da mercadoria entre valor e valor de uso, em sequência explicitamos a superação dessa contradição com a entrada do dinheiro no modelo teórico abstrato utilizado. Da superação com a forma dinheiro do valor surge a contradição externa entre a mercadoria e o dinheiro. Estabelecemos assim a possibilidade da crise na análise da

³⁰ Dentre os trabalhos mais comentados na literatura marxista estão os de Luxemburgo (1985) e Hilferding (1985).



autonomização dos atos de compra e venda. Toda essa primeira análise fica restrita a circulação simples de mercadoria.³¹

No segundo momento analítico, o trabalho identifica o conteúdo do fenômeno da crise cíclica de superprodução do capital. O estudo das categorias e das legalidades desenvolvidas principalmente n' *O Capital* - Livro I seção VII e no Livro III seção III sustentam teoricamente a nossa análise. Divide-se a análise em dois estágios. No primeiro, aborda-se a caracterização do fenômeno da superprodução no capitalismo. Para isso, apresentamos a produção ilimitada no crescimento e o consumo limitado no crescimento. No segundo estágio, analisamos a superprodução do capital como um fenômeno cíclico. Em ambos os momentos, destaca-se a taxa de lucro como indicador do movimento concreto da lei geral de acumulação do capital. Articulamos uma síntese da análise do conteúdo da crise cíclica relacionado os requisitos explicativos de uma teoria da crise.

O tema das crises no capitalismo intensificou o debate após a chamada crise das hipotecas *subprime* de 2007/08. Dentre as interpretações da crise contemporânea, destacam-se aquelas que relacionam a crise com a queda da taxa de lucro (ROBERTS, 2016), as interpretações que tratam da crise e financeirização (DUMÉNIL & LÉVY, 2014; LAPAVITSAS, 2013), e as interpretações que associam a crise com o capital portador de juros e/ou capital fictício (CHESNAIS, 2016; NAKATANI & MARQUES, 2020; CARCANHOLO, 2017). Nesse sentido, o trabalho mostra relevância ao estar inserido no entendimento das crises no capitalismo.

O trabalho divide-se em três seções. A primeira trata-se da possibilidade da crise em que realizamos uma análise sobre as formas mercadorias e dinheiro. A segunda seção aborda-se o conteúdo do fenômeno da crise de superprodução. A terceira seção refere-se ao conteúdo da crise cíclica de superprodução do capital. A última parte trata das conclusões do trabalho.

³¹ Para detalhes sobre a contradição interna da mercadoria entre valor e valor de uso, sobre a contradição externa entre mercadoria e dinheiro, e, também a análise formal das contradições do capitalismo percebidas pela circulação do capital, ver Ribeiro (1988) e Mendonça (1987).



1. A possibilidade de crise: a análise das formas mercadoria e dinheiro

No Livro I d' *O Capital*, Marx (2017) nos apresenta que a mercadoria é a forma elementar do capitalismo. O valor de uso da mercadoria representa uma combinação de características, das simples as mais complexas, que atendam qualquer necessidade humana. Enquanto valor, a mercadoria precisa ser idêntica a qualquer outra, sendo capaz de ser trocada. O valor não aparece sozinho. Ele precisa do valor de troca para expressar o seu valor. O valor de troca relaciona quantitativamente valores no momento da troca. Na troca, os produtores da mercadoria reconhecem na outra mercadoria o valor relativo e o valor de uso. Assim, a mercadoria produzida, resultado do trabalho humano abstrato, é levada ao mercado para ser trocada por outra mercadoria diferente da primeira. No mercado, o valor de uma mercadoria é reconhecido socialmente.

Na mercadoria há uma contradição entre valor e valor de uso. O produtor da mercadoria A vai ao mercado para trocar a sua mercadoria pela mercadoria B. Não interessa ao produtor da mercadoria A obter o objeto útil A. O mesmo acontece ao produtor B. Este quer obter a mercadoria A. Os produtores vão ao mercado para obterem as mercadorias que eles não produzem. No entanto, os produtores somente conseguem obter as mercadorias que não produzem por meio das trocas com outros produtores que levam suas mercadorias para serem trocadas. No capitalismo, os produtores de mercadorias são compelidos a produzirem mercadorias e as trocarem no mercado, sempre em proporções crescentes. Somente assim, os produtores de mercadorias logram o valor das suas mercadorias. Assim, o produtor da mercadoria A nega o valor de uso da sua mercadoria para na troca com o produtor da mercadoria B, mediado pelo valor de troca, atingir a mercadoria B e afirmar o valor da sua mercadoria A.

O germe da crise está na contradição entre o valor e valor de uso da mercadoria. O produtor da mercadoria A espera que quando levar a mercadoria A ao mercado, ele possa encontrar alguém que deseje a sua mercadoria. O produtor A aguarda que a sua mercadoria tenha valor de uso para alguém. No mercado, se o produtor A não troca a sua mercadoria por outra, aqui tratamos da mercadoria B,



não se concretizou o valor da mercadoria A, o produto do trabalho do produtor A. Os produtores de mercadorias estimam que encontrarão no mercado aqueles que desejem adquirir as suas mercadorias. Se as trocas não forem realizadas no mercado, os valores das mercadorias não serão obtidos.

Desse modo, a contradição entre valor e valor de uso é uma contradição interna a mercadoria. O desenvolvimento do capitalismo, no sentido dialético, introduz a superação dessa contradição. A entrada do dinheiro no modelo teórico passa a explicar a superação da contradição interna da mercadoria. Nesse nível teórico de abstração, o dinheiro é equivalente geral do valor. Portanto, o dinheiro nega o seu valor de uso de objeto para assumir a função social de expressar o valor de troca de todas as mercadorias. Como equivalente geral do valor, as mercadorias são trocadas por dinheiro. Este é a mercadoria aceita socialmente, por isso, os produtores trocam mercadorias por dinheiro. Eles sabem que a forma (do valor) dinheiro é aceito e desejável por todos na economia capitalista.

O dinheiro soluciona a contradição interna da mercadoria. Entretanto, essa superação se apresenta em um nível mais complexo. A contradição valor e valor de uso que antes era interna a mercadoria passa a contradição externa a mercadoria. Apresenta-se na contradição entre as formas mercadoria e dinheiro. Vejamos como essa contradição se apresenta a partir da fórmula da circulação simples da mercadoria $M - D - M$, em que mercadoria é M e dinheiro é D. Na circulação simples da mercadoria, o dinheiro tem a função de meio de troca. Ou seja, o dinheiro é utilizado no intercâmbio das mercadorias que estão no mercado. Assim, os produtores das mercadorias vão ao mercado para venderem as suas mercadorias. Após a venda, os produtores recebem o dinheiro que expressa o valor da mercadoria. Esse é o primeiro ato da circulação $M - D$. No entanto, os produtores pretendem adquirir as mercadorias que não são resultados da sua produção. Por isso, ao venderem as suas mercadorias e receberem o dinheiro, os produtores continuam no mercado para comprarem a mercadoria distinta daquela que são produtores. Esse é o segundo ato da circulação simples da mercadoria, o ato da compra é $D - M$.



Tomando a circulação simples da mercadoria por completa, o produtor da primeira mercadoria somente atingirá o seu objetivo quando vender a sua mercadoria e comprar uma outra mercadoria, aquela que lhe interessa. Os produtores atuam nos momentos de venda e da compra. No entanto, os atos de compra e venda da mercadoria são independentes. Os atos são desassociados no tempo e no espaço. Mas esses atos formam a unidade na circulação de mercadorias. São duas as implicações dessa autonomização dos atos de venda e compra. Em primeiro lugar não há garantias que haverá o ato da venda M – D. Em segundo lugar, aceitando que ocorra a venda, não há garantias que haverá o ato da compra D – M. Essas duas implicações compõem a possibilidade de crise.

A análise do dinheiro como função de meio de circulação nos permite perceber a primeira possibilidade de crise pela contradição entre as formas M e D. O resultado da venda não é diretamente convertido em compra. A mudança entre as formas D e M nos atos M – D e D – M pode ocorrer com alguns percalços que restringem a circulação de mercadorias. A crise é o restabelecimento violento da unidade entre os atos de venda e compra.

Passemos agora a análise da circulação simples da mercadoria em que o dinheiro cumpre a função de meio de pagamento. A partir dessa função do dinheiro, percebe-se que a contradição entre a mercadoria e o dinheiro se complexifica. O âmago dessa contradição está no entendimento dos aspectos quantitativos e qualitativos entre a mercadoria e o dinheiro. Os sucessivos atos de compra e venda no mercado, realizados entre os produtores de mercadorias, passa a ser contabilizado como diversas transações simultâneas. Assim, a quantidade do dinheiro da circulação pode ser maior que a circulação das mercadorias. Ao passo que em termos qualitativos, pode-se circular o dinheiro sem a devida correlação com as mercadorias que circulam, e, em sequência, a circulação de mercadorias pode não corresponder a circulação do dinheiro. Os aspectos quantitativo e qualitativo representam o nível da autonomia entre os atos de compra e venda, entre a contradição entre a mercadoria e o dinheiro. Esta autonomia é a segunda forma da possibilidade da crise. Na crise a unidade da circulação de mercadorias é restabelecida.



A contradição entre a mercadoria e o dinheiro, percebido pela autonomização dos atos de compra e venda da circulação simples da mercadoria, tem superação no capitalismo. O crédito cumpre o papel de antecipar o valor do futuro para o presente. Portanto, o crédito permite que atos de compra e venda se efetivem com um certo grau de autonomização em relação a circulação de mercadorias.

Nesse sentido, percebe-se que o embrião das crises está na contradição entre valor e valor de uso. Esta contradição se manifesta no nível mais desenvolvido na contradição entre a mercadoria e o dinheiro.

2. O conteúdo da crise e a categoria superprodução do capital

Nesta seção, identificaremos o conteúdo do fenômeno da crise. A primeira aproximação desse conteúdo está na análise do que é superprodução do capital. No capitalismo, tende-se a abundância da produção enquanto, também, há tendência da abundância do consumo. Entretanto, a produção se expande de maneira ilimitada, enquanto os consumidores sofrem com uma barreira que limita o consumo. São as mesmas leis do capitalismo que determinam essa dinâmica. Vejamos a caracterização do fenômeno do conteúdo da crise.

O capital, valor que se valoriza, para crescer precisa constantemente renovar os elementos que propiciam as condições da acumulação do capital. O capital pode acumular porque existe no capitalismo a materialidade dos meios de produção e da força de trabalho. Os meios de produção são resultados da produção do setor dos meios de produção da economia capitalista. Todavia, a materialidade da força de trabalho é resultado histórico do capitalismo decorrente da acumulação primitiva do capital que muito contribuiu na formação do mercado de trabalho. O mercado de trabalho é composto pela população apta a vender a força de trabalho. Ao passo que o exército industrial de reserva é a parcela de trabalhadores que está condicionada a demanda do capital por força de trabalho.

Na esfera da produção, os meios de produção e a força de trabalho transferem o seu valor para a nova mercadoria. A particularidade da mercadoria força de



trabalho é a capacidade em criar um valor excedente, o mais-valor. Na relação de compra e venda, o capitalista comprou o valor de uso da mercadoria força de trabalho que cria valor no processo de produção. O trabalhador, no momento da venda da força de trabalho, recebe em troca o valor medido pelo mínimo dos meios de subsistência pela forma de salário. Durante a produção, o tempo de trabalho não pago ao trabalhador pelo uso da força de trabalho é o mais-valor. Este é apropriado pelo capitalista no momento da venda da mercadoria no mercado. O grau de exploração da força de trabalho é a relação entre o tempo de trabalho não pago e o tempo de trabalho pago. Outra forma de representar o grau de exploração da força de trabalho se dá através da taxa de mais-valor (m').

A reprodução ampliada é o modo como ocorre a acumulação do capital. Os capitalistas vão ao mercado constantemente para comprar os meios de produção e a força de trabalho. Após adquirir esses elementos de valor e valor de uso, os capitalistas retornam à produção com o objetivo de produzir a mercadoria com outro valor de uso e expandida com o mais-valor. No processo produtivo, a combinação entre os meios de produção e a força de trabalho permite a criação de uma mercadoria preta de mais-valor (M').³² No entanto, esta mercadoria revelará o mais-valor (m) no momento da realização na esfera da circulação (mercado), onde acontece a metamorfose $M' - D'$. Após a venda da mercadoria, as parcelas dos meios de produção e da força de trabalho são repostas pela proporção da composição orgânica do capital para dar início ao novo período de produção. O mais-valor realizado é acumulado na forma de compras adicionais de meios de produção e força de trabalho. Isso dito de um modo mais rigoroso a partir das categorias que compõem o ciclo do capital industrial, o capital-dinheiro (D') se metamorfoseia em capital-mercadoria (M) como forma necessária do conteúdo capital antes de seguir o movimento do capital até se metamorfosear em capital-produtivo (P).³³

³² A relação entre os meios de produção e a força de trabalho é a composição técnica. Ou seja, a composição técnica significa a capacidade da força de trabalho em transformar os meios de produção em M' . O aumento da capacidade de transformação da força de trabalho sobre os meios de produção tem como produto o maior volume de M' . Isso é a produtividade. O ciclo do capital mercadoria permite perceber o resultado da produção em termos de valor e valor de uso.

³³ Para detalhes, ver Marx (2015) Seção I.



Em termos de valor, os meios de produção e a força de trabalho se transmutam em capitais específicos quando ingressam no capital-produtivo. Os meios de produção são capital constante (c) e a força de trabalho é capital variável (v). O produto total do capital é $c + v + m$, o somatório do resultado da produção de todos os setores da economia. No entanto, a mercadoria individual produzida é $c + v + m$, o somatório da proporção de valor na produção da mercadoria. A relação percentual entre o capital constante e o capital variável indica a composição de valor.

De acordo com a lei geral de acumulação do capital, o aumento da produtividade redundava de maneira orgânica na composição do valor. Portanto, a composição orgânica do capital é a implicação da composição técnica sobre a composição do valor. No capitalismo, a tendência é o aumento da produtividade. Por isso, em termos relativos, substitui-se a quantidade percentual de força de trabalho por mais meios de produção. Desdobra-se assim que a tendência é o aumento da composição orgânica do capital. Ou seja, o aumento relativo do capital constante em relação ao capital variável. Disso, conclui-se que o capital tende a se compor em termos relativos cada vez menos do componente que dá origem ao mais-valor. Contudo, em termos absolutos, o capital tende a aumentar a demanda de meios de produção e de força de trabalho.

Vejamos como a concorrência potencializa o volume da produção de mercadorias. No nível de abstração do preço de produção igual ao valor, ainda na instância da produção do capital, os capitalistas levam ao mercado as suas mercadorias para vendê-las com o preço de produção adicionada a taxa de lucro média. Os setores da economia com alta composição orgânica do capital conseguem se apropriar de um valor maior quando comparados aos setores de menor composição orgânica do capital. Assim, os setores com alta composição técnica obtêm um lucro extraordinário. Este é o objetivo dos capitalistas. Desse modo, os capitalistas pretendem que o incremento tecnológico ou alterações no processo de trabalho propicie o aumento da produtividade. Este fator, como vimos, redundava no aumento da composição orgânica do capital.



O aumento da produtividade no setor de meios de produção implica a redução no valor unitário das mercadorias daquele setor. Os capitalistas do setor de meios de produção aumentam o volume da produção para atingirem o alto valor a ser realizado no mercado quando somadas todas as unidades da mercadoria. Isto é, aumentando o volume da produção os capitalistas compensam a queda do valor unitário. Portanto, mais mercadorias são levadas ao mercado. No setor de bens de consumo, a produtividade também implica a redução do valor unitário. A consequência é a queda do valor dos meios de subsistência. Porém, o setor de bens de consumo lança mais mercadorias para o consumo. Por conseguinte, o crescimento da força de trabalho acompanhará o crescimento do setor de bens de consumo. Nesse sentido, percebemos o aumento do volume da produção no capitalismo.

Conclui-se que não há limites para o aumento da produção de mercadorias. A produção (oferta) se expande de maneira ilimitada. Por outro lado, vimos que o consumo também cresce, porque precisa fornecer os elementos responsáveis pela produção. O consumo também é abundante. Contudo, as mesmas leis da acumulação que geram a produção ilimitada apresentam limites ao consumo.

Vejamos a perspectiva do atendimento das necessidades dos consumidores pessoais e os consumidores produtivos. Os consumidores pessoais (capitalistas e trabalhadores) consomem os bens de consumo ofertado na economia. Os limites dos consumidores pessoais estão atrelados as necessidades físicas e psicológicas, porque os trabalhadores precisam repor o nível mínimo de subsistência para manter as condições de oferta da força de trabalho. Todavia, os capitalistas consomem para além do nível da subsistência e por diversas outras razões.

Os consumidores produtivos têm a necessidade do lucro. Eles adquirem os meios de produção objetivando a necessidade do capital que é produzir lucro. Se na venda, os capitalistas não conseguem maximizar o lucro, todas as decisões posteriores de consumo estarão comprometidas. O lucro é o limite dos consumidores capitalistas. Dessa maneira, percebemos que as mesmas leis que



expandem de maneira ilimitada a produção (oferta) expandem de maneira limitada o consumo (demanda).

O lucro e a taxa de lucro são categorias pertinentes ao nível mais concreto do modo de produção capitalista. Elas compõem a instância da apropriação do valor. O lucro e a taxa de lucro são formas transmutadas respectivamente do mais-valor e da taxa de mais-valor.³⁴ A taxa de lucro é a taxa de valorização do capital. Esta mede a proporção entre o valor criado e o valor que deu condições à valorização. Vejamos o desenvolvimento do limite do lucro na reprodução do capital a partir do ciclo do capital-dinheiro.

$$\frac{M_p}{D - M \dots P \dots M' - D} \quad \backslash \quad F_t \quad (1)$$

O ciclo do capital-dinheiro significa que o capitalista utiliza o dinheiro (conteúdo capital) na compra dos elementos que compõem a produção. Essa compra é feita no mercado. No entanto, o capitalista retorna do mercado com os meios de produção (Mp) e da força de trabalho (Ft). Na sequência, o capital-produtivo (P) transformará o capital em capital-mercadoria (M'). Novamente o capitalista retorna ao mercado, mas agora para realizar a sua produção no momento da venda (M' - D').

O capitalista gasta constantemente D, porque espera no futuro obter o D'. Ou seja, espera-se D' > D. A diferença entre D e D', Δd, é o acréscimo do mais-valor produzido, realizado, e apto a ser acumulado. Em outras palavras, entre o processo de produção que se iniciou em D e terminou em D', o capitalista tem a expectativa que o seu capital se valorizou no movimento. O capitalista deseja o crescimento do seu capital. Na mesma perspectiva, o capitalista repõe com a compra os elementos

³⁴ Para detalhes, ver Marx (2017a) Seção I.



de M , porque espera no futuro obter M' . Assim, espera-se $M' > M$. Nesse caso, o ato da produção já foi finalizado. Falta o segundo ato da produção capitalista, a realização na circulação ($M' - D'$).

Analisemos agora a possibilidade de $D' = D$. Percebe-se que o capital não se valorizou. A variação do capital foi nula, $\Delta d = 0$. Nesse caso extremo, mas possível, não há mais-valor para acumular. De tal maneira, a não obtenção de lucro limita o que deveria fomentar o próximo consumo produtivo. Nesse cenário, encontra-se no mercado a produção em maior proporção em relação ao que será a nova decisão de consumo do capitalista. A análise pode ser estendida para qualquer Δd que não seja o máximo esperado pelo capitalista. O resultado do lucro aquém da necessidade do capital limita a aquisição de novos elementos da acumulação. A economia está na situação de desajuste entre a maior produção (oferta) e a retração no consumo (demanda). Esse é o cenário de superprodução, o conteúdo do fenômeno da crise.

Vejamos agora a superprodução de capital por meio de uma outra perspectiva analítica. Sabemos que o produto total do capital é $c + v + m = M'$.³⁵ No entanto, o capital precisa constantemente ser mais de si mesmo, portanto, ele precisa acumular nos elementos $c + v$ em proporções determinadas pela composição orgânica do capital. A diferença entre o produto do capital ($c + v + m$) e o capital ($c + v$) é o mais-valor (m). O mais-valor é o elemento que permite a continuação do processo de acumulação.

Se o mais-valor não atende a necessidade crescente do capital da economia ($c + v$), segue-se duas implicações do mesmo fenômeno. Ao mesmo tempo, trata-se do não crescimento do mais-valor e há excesso de capital. Essa dinâmica do capital é resultado da lei geral de acumulação do capital. O desenvolvimento das forças produtivas da economia impulsiona o aumento do mais-trabalho, redundando no aumento da taxa de mais-valor, e, por conseguinte, reduz o número de trabalhadores. Portanto, restringe o principal componente para o crescimento do capital. Contudo, o capital está em excesso, exigindo uma maior apropriação de mais-valor para continuar a acumulação. Essa é a expressão da mesma lei. Esses são

³⁵ Para detalhes, ver Ribeiro (2008).



limites insuperáveis da lei geral da acumulação do capital. O excesso de capital significa a superprodução de capital, já é a crise.

Retomando o que foi dito sobre a taxa de valorização do capital ser a taxa de lucro.³⁶ A superprodução do capital significa que o incremento do capital (ΔC) faz que a taxa de lucro (l') seja a mesma ou até menor em relação ao período anterior de acumulação. Ou seja, após o aumento do capital, a taxa de valorização do capital pode cair. Nesse contexto, o aumento do volume da produção esbarra na taxa de valorização do capital.

Na superprodução do capital, exaspera-se a contradição entre as esferas da produção e da apropriação. A produção cresce com a expansão do capital, mas a apropriação não cresce na mesma intensidade. Essas esferas se desenvolvem no capitalismo de maneira autonomizadas, mas na superprodução de capital a crise restabelece de maneira violenta a unidade.

Duas classificações sobre a superprodução do capital são pertinentes na compreensão do fenômeno. Essas são a superprodução absoluta de capital e a superprodução relativa de capital. Percebe-se a superprodução absoluta de capital quando o mais-valor (apropriação) não expande quando o capital cresce (produção). Vejamos essa dinâmica a partir da taxa de lucro.

$$l' = \frac{m}{c+v} \quad (2)$$

A taxa de lucro (l') cai quando tanto o mais-valor (m) não expande, quanto o capital cresce sendo mais de si mesmo ($c + v$).

Na superprodução relativa do capital, a proporção do crescimento entre o capital e o mais-valor é determina a queda da taxa de lucro. Ou seja, o capital cresce mais em relação ao crescimento do mais-valor, $c + v > m$.

Podemos concluir que a crise de superprodução tem a reverse na queda da taxa de lucro. Ao mesmo tempo, a queda da taxa de lucro é a expressão da crise.

³⁶ “Enquanto a taxa de valorização do capital total, taxa de lucro, é o agulhão da produção capitalista (assim como a valorização do capital é seu único objetivo)”. (MARX, 2017, p. 281).



3. A crise cíclica de superprodução de capital

Nesta seção avançaremos para mais um aspecto teórico relevante no conteúdo do fenômeno da crise. Trataremos da crise cíclica de superprodução de capital.

Na economia capitalista, a reprodução ampliada mantém o crescimento do capital ao longo do médio e longo prazo. A lei geral da acumulação de capital impõe o crescimento do capital quando acumula o mais-valor nos elementos que permitirão no futuro expandir o capital. Contudo, a reprodução ampliada tem o movimento pendular de crescimento em que alternam os períodos de constituição do excesso de capital com os de desvalorização do capital excedente. A caracterização da lei geral de acumulação do capital é uma trajetória cíclica. A crise cíclica de superprodução é o desenvolvimento mais concreto da lei geral da acumulação do capital.

A taxa de lucro é o indicador sobre o comportamento cíclico da reprodução ampliada no médio e longo prazo. Nos períodos da acumulação em que conduzem ao excesso de capital, tende-se a queda da taxa de lucro. Nos períodos após ocorrerem a desvalorização do capital em excesso, tende-se o crescimento da taxa de lucro. Nesses termos, o excesso de capital implica a queda da taxa de valorização do capital, enquanto uma significativa desvalorização do capital permite que o capital possa se valorizar com maiores taxas em relação ao período anterior. Disso percebemos os pontos de rupturas na trajetória cíclica da economia capitalista.

Vejamos como Marx (2017a) descreve a natureza cíclica da acumulação do capital.

Simultaneamente à queda da taxa de lucro cresce a massa dos capitais, e paralelamente a essa queda ocorre a desvalorização do capital existente, que detém essa queda e imprime um impulso acelerador à acumulação de valor do capital.

Simultaneamente ao desenvolvimento da força produtiva há o aumento progressivo da composição do capital e a diminuição relativa da parte variável em relação à parte constante.

Essas diversas influências se fazem sentir, ora de maneira mais justaposta no espaço, ora de maneira mais sucessiva no tempo; o conflito entre as forças antagônicas desemboca periodicamente em crises. Estas são



sempre apenas violentas soluções momentâneas das contradições existente, erupções violentas que restabelecem por um momento o equilíbrio perturbado. (MARX, 2017a, p. 288).

Nesse sentido, o crescimento da massa dos capitais e a queda na taxa de valorização do capital têm como consequência o excedente de capital. Nesse momento, a crise estoura. Em consequência da superprodução do capital, torna-se necessário ao capitalismo a desvalorização do capital em excesso. No instante após a desvalorização do capital, as novas condições do crescimento do capital são estabelecidas. Este é o momento da retomada da acumulação em um novo processo produtivo que tende a aumentar a taxa de valorização do capital.

Após a desvalorização do capital, a retomada é consequência do barateamento dos componentes do capital (c e v). As duas formas de desvalorização do capital são via preços e decorrente do capital inativo. Os preços caem porque caiu a demanda por força de trabalho e meios de produção no mercado. A queda na demanda por força de trabalho levou ao desemprego uma massa de trabalhadores. Esses trabalhadores aumentarão o exército industrial de reserva. Por conseguinte, o aumento da oferta de trabalho reduzirá os salários. No novo processo de produção, aumenta-se a demanda por trabalho. O barateamento do capital variável permite ao capitalista contratar mais trabalhador por hora de trabalho. Nesse contexto, o capitalista aplicará uma maior taxa de mais-valor que redundará no aumento da taxa de lucro no processo de acumulação do capital. Destaca-se que a acumulação foi puxada pelo exército industrial de reserva. Os meios de produção também sofrerão uma queda nos preços em decorrência da queda na demanda por meios de produção. O barateamento do capital constante impulsionará o aumento na demanda dos capitalistas. A consequência será o aumento na taxa de lucro, estimulando a acumulação do capital.

A desvalorização do capital também pode acontecer pela forma do capital inativo. Se uma parte do capital da economia não é utilizado, nega-se a esse capital o objetivo de gerar mais capital.



Na citação anterior, Marx (2017a) nos revela ainda dois relevantes aspectos teóricos. O primeiro trata do lugar da lei da queda tendencial da taxa de lucro nas crises. Como destacado por Marx (Ibid.), entende-se que a crise de superprodução tem expressão na queda da taxa de lucro. No entanto, a desvalorização periódica de capital é responsável pelas condições que impulsionarão a subida da taxa de lucro.³⁷ Vejamos como o Marx coloca essa questão.

A desvalorização periódica do capital existente, que é um meio imanente ao modo de produção capitalista para conter a queda da taxa de lucro e acelerar a acumulação do valor de capital mediante a formação de capital novo, perturba as condições dadas nas quais se consuma o processo de circulação e reprodução do capital e é, por isso, acompanhada de paralizações súbitas e crises do processo de produção. (Marx, Ibid. p. 289).

O segundo aspecto teórico importante aborda o caráter ambivalente das crises. A crise é o momento do estouro que potencializa as contradições existentes. Ao mesmo tempo, a crise restabelece a unidade. Trata-se de na crise, a restauração do equilíbrio das condições de produção com as condições de valorização.

A análise até agora desenvolvida nos permite destacar os três requisitos necessários para uma teoria da crise.³⁸ Entende-se que Marx foi capaz de elaborar uma teoria das crises a partir das legalidades do modo de produção capitalista. Cabe-nos explicitar a tripla exigência teórica da crise cíclica.

Em primeiro lugar, a teoria precisa explicar os processos cumulativos de crescimento e de queda. Percebemos que o processo de acumulação do capital tende ao desenvolvimento das forças produtivas que impulsionam o aumento da produtividade. Esta redundante no aumento da composição orgânica do capital. A redução relativa dos trabalhadores, elemento que cria valor, junto com o crescimento da massa de capital impactam na queda da taxa de lucro. No momento em que o ciclo da economia está na depressão e estagnação, os diversos capitais que

³⁷ No Livro III, capítulo XIV, Marx (2017a) aborda sete contratendências à queda da taxa de lucro. É pressuposto do trabalho o entendimento que as contratendências são internas a lei geral de acumulação. As setes contratendências podem frear a queda da taxa de lucro, mas elas possuem limites. A crise cíclica de superprodução tem o caráter periódico que afirma o papel de principal contratendência a queda da taxa de lucro. Para detalhes, ver Mendonça (1987) Capítulo 3 item 3.4 e Carcanholo (1996) Capítulo 1.

³⁸ Para o desenvolvimento mais rigoroso desse aspecto teórico, ver Carcanholo (1996).



estão nas piores condições técnicas de produção tenderão a entrar em falência. A quebra de muitos setores ou atividades capitalistas implicará na absorção desses capitais por outros capitalistas. Estes estão em melhores condições técnicas, ou com um significativo acúmulo de capital que na crise não são atingidos, ou são capitais que detém a facilidade de conseguir um significativo montante de crédito de capital. Trata-se do processo de concentração e centralização do capital. No momento pós-crise, marca-se o antagonismo entre os capitalistas. Estes disputam com maior intensidade a apropriação do capital. A consequência é reforço na queda da taxa de lucro. Nesta seção, vimos o processo cumulativo de crescimento a partir da desvalorização do capital pelas formas preço e capital inativo.

O segundo requisito teórico precisa explicar os pontos de inflexão ou ruptura do ciclo econômico. O capitalismo não cresce ou entra em queda *ad aeternum*. O crescimento do capital se dá, simultaneamente, com a queda da taxa de lucro. A ruptura do período de crescimento é marcada pelo excesso de capital, a superprodução do capital. Nesse ponto, o capital não consegue mais crescer. A inflexão na retomada do crescimento se caracteriza pela desvalorização do capital em excesso. A dinâmica capitalista queimou o capital em excesso que estava inibindo a reprodução do capital.

O último requisito explicativo da crise cíclica abrange os momentos de crescimento que desenvolvem as razões que levam à crise, e, também, o porquê na crise se desenvolve as razões que levam ao crescimento. Esse último requisito é uma síntese dialética dos dois primeiros pontos. Tratamos desse requisito ao longo das seções 2 e 3. Cabe uma síntese do argumento. A lei geral de acumulação do capital impõe que o crescimento do capital seja condicionado pela acumulação do mais-valor em meios de produção e força de trabalho. No entanto, a dinâmica da acumulação é determinada pela composição orgânica do capital. Esta estabelece que a composição de valor do capital tenha a maior proporção de capital constante em relação ao capital variável. Portanto, o crescimento do capital e a redução do mais-valor são as razões que levam o capitalismo do momento de crescimento à crise. Trata-se da intensificação da contradição entre a produção e a apropriação do capital.



A lei geral de acumulação do capital também rege o ciclo econômico da crise ao crescimento. Na crise, os elementos do capital sofreram o barateamento nos seus preços. O capital constante mais barato permitiu que os capitalistas fizessem novas aquisições. Ampliou-se o exército industrial de reserva após as demissões dos trabalhadores. Assim, o capital variável ficou mais barato, propiciando que o estímulo à acumulação viesse com o aumento da demanda por trabalhadores. Percebida essa dinâmica pelo aumento da taxa de lucro. Nesse sentido, as novas bases da acumulação permitiram o crescimento do capital.

Conclusão

O trabalho analisou o conteúdo da crise cíclica de superprodução de capital na perspectiva da teoria marxista. Nos propomos a entender o germe da crise. Apresentamos este na contradição entre valor e valor de uso. O embrião da crise significa que o produtor de mercadorias leva ao mercado o resultado da sua produção, mas pode não encontrar um segundo produtor que tenha interesse em comprá-la. A forma dinheiro do valor é a superação dessa contradição. O dinheiro passa a ser a forma aceita socialmente como o produto do trabalho social. Portanto, os produtores trocam as suas mercadorias por dinheiro para depois comprar o que desejam.

A análise do germe da crise é importante no estudo das crises, porque todo o desenvolvimento das contradições mais complexas no capitalismo são decorrentes da contradição entre valor e valor de uso. A análise das formas mercadorias e dinheiro traz que a contradição externa entre essas formas do valor permite que os atos da compra e venda se autonomizem da circulação de mercadorias. Essa autonomização intensifica a contradição que acaba na possibilidade de crise. Essa é uma resposta teórica que Marx deu a Ricardo.

O trabalho também identificou o fenômeno da crise de superprodução. No primeiro momento, destacamos que no capitalismo a produção e o consumo crescem de maneira abundantes. Porém, o crescimento da produção é ilimitado enquanto o consumo é limitado. Isso nos conduziu a entender as necessidades dos



consumos. Chegamos à necessidade dos consumidores é limitada. Os consumidores produtivos consomem a partir da necessidade do lucro. Este induzirá o ritmo da demanda da produção do capital.

Ao caracterizarmos que a produção (oferta) tende ser maior do que o consumo (demanda), percorremos a análise sobre os condicionantes da expansão da produção. Percebemos que a mesma dinâmica de crescimento do capital implica na queda da taxa de valorização do capital. Nesse cenário se estabelece a crise de superprodução.

Propomos a entender o fenômeno da crise de superprodução do capital a partir do ciclo econômico. Identificamos que a crise cíclica de superprodução de capital passa por períodos de crescimento do capital, de excesso de capital, de desvalorização do capital excedente e de retomada. Destacamos que a crise cíclica de superprodução do capital é a determinação mais concreta da lei geral de acumulação do capital. Percebemos que a trajetória cíclica da acumulação de capital implica em momentos de queda e subida na taxa de lucro. Na teoria das crises, os três requisitos explicativos da crise estão contidos na crise cíclica de superprodução do capital.

Percebemos que a análise de Marx sobre as legalidades do modo de produção capitalista permite entender os aspectos mais gerais do capitalismo. Dessa reflexão e tomando as contribuições de Marx podem surgir interpretações sobre as demais crises que estão presentes na historicidade do capitalismo.

Referências Bibliográficas

CARCANHOLO, M. **Causa e Formas de Manifestação da Crise**: uma interpretação do debate marxista. Dissertação de Mestrado, UFF, RJ. 1996.

_____. **Dependencia, superexplotación del trabajo y crisis** – Una interpretación desde Marx. Madrid: Maia, 2017.

CHESNAIS, F. **Finance Capital Today** – Corporations and banks in the lasting global slump. Boston: Brill. 2016. (Historical Materialism Book Series; v. 131).

DUMÉNIL, G; LÉVY, D. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.



HILFERDING, R. **O Capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

HUME, D. **Escritos sobre economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LAPAVITSAS, C. **Profiting without producing**: How finance exploits us all. London, New York: Verso, 2013.

LUXEMBURGO, R. **A acumulação do Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1985

MARX, K; ENGELS, F. **Cartas sobre “O Capital”**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I. 2 ed. São Paulo: Boitempo. 2017.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. Livro II. São Paulo: Boitempo. 2015.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. Livro III. São Paulo: Boitempo. 2017a.

_____. **Grundrisse**: Manuscritos econômicos de 1857-1858: Esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011, 2 reimpressão 2013.

_____. **Teorias da Mais-valia**: história crítica do pensamento econômico. Livro IV de O Capital. Tomo II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1983.

_____. **Teorias da Mais-valia**: história crítica do pensamento econômico. Livro IV de O Capital. Tomo III. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1985.

MENDONÇA, A. **A crise econômica e sua forma de contemporânea**. Dissertação de Doutorado apresentada no Instituto Superior de Economia da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 1987.



NAKATANI, P; MARQUES, R. **O capitalismo em crise**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

RIBEIRO, N. R. **A acumulação de capital no Brasil**: expansão e crise. Dissertação de Doutorado apresentada no Instituto Superior de Economia da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 1988.

_____. **A Crise Econômica**: uma visão marxista. João Pessoa: Ed. Universitária – UFPB, 2008.

RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

ROBERTS, M. **The long depression** – How it happened, why it happened, and what happens next. Chicago: Haymarket Books. 2016.

SAY, J.B. **Tratado de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SMITH, A. **Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. vol. I. São Paulo: Abril Cultural, 1983



Orçamento Federal x Direito à Saúde

Federal budget 2023 x Right to health

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v34i1e60240>

Autor: **Francisco R. Funcia** é economista, doutor em Administração pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul e mestre em Economia Política pela PUC-SP. É professor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul. E-mail: francisco.r.funcia@gmail.com

Resumo

A Constituição da República Federativa do Brasil considera a saúde como “direito de todos e dever do Estado”, cujo acesso universal e integral da população a esses serviços deve ser garantido por meio da integração entre as políticas de saúde, sociais e econômicas. Nessa perspectiva, o financiamento suficiente, adequado e estável do Sistema Único de Saúde é uma das condições para a programação orçamentária capaz de efetivar o direito à saúde. O orçamento público como um instrumento em que se expressa as prioridades governamentais na alocação dos recursos para a prestação de serviços para a sociedade. O SUS tem enfrentado um processo de subfinanciamento crônico, agravado pelo desfinanciamento a partir da promulgação da Emenda Constitucional 95/2016 que estabeleceu uma regra fiscal que limita as despesas primárias da União aos valores das despesas pagas em 2016 e uma regra de piso federal da saúde e educação equivalente aos respectivos valores desses pisos de 2017, com prazo de vigência até 2036. A programação do Ministério da Saúde no Projeto de Lei Orçamentária 2023 da União encaminhado ao Congresso Nacional apresentou muitos cortes de despesas que poderão comprometer a realização de ações e serviços em execução. O objetivo deste artigo é caracterizar os recursos destinados ao Ministério da Saúde no Projeto de Lei Orçamentária da União para 2023 como mais uma etapa da contradição existente no Brasil entre o conceito constitucional de saúde como direito de cidadania e as regras fiscais estabelecidas pela Emenda Constitucional 95/2016.

Palavras-chave: Sistema Único de Saúde - SUS; Subfinanciamento; Gasto Público no SUS; Emenda Constitucional 95/2016; Orçamento Federal da Saúde

Abstract

The Constitution of the Federative Republic of Brazil considers health as "the right of all and the duty of the State", whose universal and integral access of the population to these services must be guaranteed through the integration between health, social and economic policies. In this perspective, sufficient, adequate and stable financing of the Unified Health System (SUS) is one of the conditions for budget programming capable of effecting the right to health. The public budget as an instrument in which government priorities are expressed in the allocation of resources for the provision of services to society. The SUS has faced a chronic underfunding process, aggravated by the defunding of the enactment of Constitutional Amendment 95/2016 that established a fiscal rule that limits the primary expenditures of the Union to the amounts of expenses paid in 2016 and a federal health and education floor rule equivalent to the respective values of these floors of 2017, with a term of validity until 2036. The program of the Ministry of Health in the Union Budget Bill 2023 forwarded to the National Congress presented many spending cuts that could compromise the performance of actions and services in progress. The aim of this article is to characterize the resources allocated to the Ministry of Health in the Federal Budget Bill for 2023 as another stage of the contradiction existing in Brazil between the constitutional concept of health as a right of citizenship and the fiscal rules established by constitutional amendment 95/2016.

Keywords: Unified Health System - SUS; Underfunding; Public Spending in the SUS; Constitutional Amendment 95/2016; Federal Health Budget.

Classificação JEL: E32; B14



Introdução

A área da saúde é uma das mais relevantes na formulação das políticas sociais. A Organização Mundial de Saúde (1946) caracterizou a saúde como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social”, tratando como um dos direitos humanos, “sem distinção de raça, de religião, de credo político, de condição econômica ou social”.

Sen (2000) complementa essa abordagem ao considerar a falta de acesso à saúde como uma das formas de privação da liberdade, cuja oferta desses serviços (com os da educação) contribui para a redução da pobreza e para o crescimento econômico dos países. Funcia (2022) considera que, “a partir da abordagem desse autor, o desenvolvimento humano ocorre mediante políticas públicas que garantam o acesso à população dos serviços de saúde, de educação e de outras áreas sociais relacionadas às condições da vida em sociedade”

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF) definiu a saúde como “direito de todos e dever do Estado”, por meio da adoção de políticas públicas integradas – de saúde, econômica e sociais – para garantir o “acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (artigo 196 da CF), cujos serviços são considerados de “relevância pública” (artigo 197). As diretrizes constitucionais da descentralização das ações e serviços e da participação da comunidade foram materializadas no processo de construção do Sistema Único de Saúde (SUS), que tem na Lei 8080/90, na Lei 8142/90 e na Lei Complementar 141/2012

Segundo Funcia (2022), “um dos principais problemas enfrentados pela saúde pública no Brasil tem sido a insuficiente e instável alocação de recursos orçamentários e financeiros (...) para garantir (...) que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado”.

Entretanto, a capacidade de financiamento das políticas públicas está relacionada com as opções disponíveis para cada Ente de Federação equacionar as



contas públicas: segundo Funcia (2022), enquanto “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem tão somente, no curto prazo, cortar despesas e atrasar pagamentos aos fornecedores e servidores diante do desequilíbrio das contas públicas”, somente a União pode emitir moeda e vender títulos da dívida pública.

O objetivo deste artigo é caracterizar os recursos destinados ao Ministério da Saúde no Projeto de Lei Orçamentária da União para 2023 como mais uma etapa da contradição existente no Brasil entre o conceito constitucional de saúde como direito de cidadania e as regras fiscais estabelecidas pela Emenda Constitucional 95/2016.

As finanças públicas como instrumento para avaliação da garantia do direito à saúde

A área das ‘finanças públicas’ abrange os estudos referentes às receitas públicas (com destaque para a arrecadação de tributos) e às despesas orçamentárias para o desenvolvimento de ações e serviços responsáveis pela implantação das políticas públicas, conforme Mathias-Pereira (2017). Sob a ótica da gestão pública, orçamento e financiamento estão integrados: a programação de despesas está condicionada às receitas que financiarão essa programação.

Na visão de Oliveira (2019), a política fiscal e a tributação são aspectos importantes presentes nas teorias das finanças públicas, que por sua vez caracterizam o papel do Estado na economia e na sociedade. Nessa perspectiva, a forma de financiamento das políticas públicas e orçamento público são instrumentos que podem promover a equidade e a redistribuição de renda.

Oliveira (2019) destaca duas abordagens teóricas sobre o papel do Estado – a liberal ou neoliberal, caracterizada pela defesa do Estado mínimo e do mercado como locus da eficiência na alocação e gestão dos recursos, e a keynesiana, caracterizada pela importância do papel do Estado e da política fiscal como mecanismos para regular a dinâmica cíclica da economia capitalista. O orçamento público permite identificar quais dessas concepções estão presentes no processo de

alocação e destinação dos recursos públicos e, desta forma, pode trazer referências importantes sobre as disputas políticas ou sobre a representação dos diferentes interesses existentes na sociedade.

A implantação da política de saúde no Brasil a partir da CF teve como um dos fatores condicionantes o processo de subfinanciamento crônico do SUS. Esse processo pode ser caracterizado de forma sintética a partir da insuficiência de recursos para o cumprimento dos princípios e diretrizes constitucionais à luz das experiências internacionais de financiamentos de sistemas públicos de saúde, segundo estudos de Marques, Piola, e Ocké-Reis (2016), Mendes e Funcia (2016), Piola e Barros (2016) e Aragão e Funcia (2021). A Tabela 1 ilustra a comparação internacional dos gastos em saúde.

Tabela 1 - Gasto público e privado em saúde em países selecionados, 2019

País	Gasto total com Saúde em % do PIB	Gasto público com Saúde em % do PIB	Gasto privado com Saúde em % do PIB	Gasto Público em % do gasto total	Gasto público com Saúde per capita (em dólar PPC)
França	11,1	8,3	2,7	75	4.137
Canadá	10,8	7,6	3,2	70	3.874
Reino Unido	10,2	8,1	2,1	79	4.043
Austrália	9,9	7,1	2,8	72	3.795
Brasil	9,6	3,9	5,7	41	610
Portugal	9,5	5,8	3,7	61	2.143
Espanha	9,1	6,4	2,7	71	2.813
Itália	8,7	6,4	2,3	74	2.955

Fonte: ABrES (2022)

Esse processo de subfinanciamento do SUS não pode ser atribuído aos municípios, segundo Funcia e Bresciani (2019):

Os efeitos negativos da EC 95/2016 para o financiamento federal do SUS podem significar a redução de transferências do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde como fontes de financiamento das despesas municipais em ASPS nos próximos anos (...). Da análise dos dados sobre financiamento do SUS no período 2011-2017, foi possível concluir que o subfinanciamento do SUS não pode ser atribuído à esfera municipal de governo, que tem aplicado efetivamente cerca de 25% da receita base de cálculo em termos médios no Brasil (muito acima do piso de 15%) (...) além disso, destaca-se também a



tendência de queda observada nas receitas municipais das transferências intergovernamentais do SUS como proporção das despesas totais em ASPs realizadas pelos municípios.

A gestão do SUS é realizada pelos governos federal, estaduais e municipais, abrangendo as dimensões orçamentária e financeira, estas últimas marcadas pelo caráter restringido para a efetivação do direito à saúde na perspectiva da garantia dos direitos de cidadania, nos termos de Funcia, Bresciani (2019): enquanto a descentralização das ações e serviços de saúde é uma diretriz constitucional, cerca de 2/3 da arrecadação tributária no Brasil tem estado sob responsabilidade constitucional do governo federal, segundo estudo da Receita Federal do Brasil (Brasil, 2022).

Essa situação tem gerado diferentes graus de dependência dos governos estaduais e, principalmente, dos municipais em relação ao federal para a composição do financiamento das políticas públicas em geral, e da saúde em especial, segundo Arretche (2012). Considerando a receita disponível após as transferências intergovernamentais, o governo federal ainda fica com a maior parte (57%), seguido pelos estaduais (25%) e municipais (18%) conforme Afonso (2016).

A EC 95 e programação orçamentária federal da saúde para 2023

Contudo, apesar da maior parte da receita disponível ficar na esfera federal, há regras limitadoras estabelecidas para a gestão fiscal federal, tanto pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), como pela Emenda Constitucional 95/2000 (especialmente para o teto geral das despesas primárias e para o cálculo dos pisos da saúde e educação): por exemplo, segundo Funcia (2022), se a arrecadação bimestral ficar abaixo da prevista na lei orçamentária, a obrigação de limitar empenhos excetua apenas as despesas com juros e amortização da dívida, assim como o teto geral de despesas excetua as de natureza financeira (como os encargos da dívida pública). Em outras palavras, as despesas sociais, como é o caso da saúde, estão limitadas pelas regras fiscais.



Nesse contexto, os recursos orçamentários do Ministério da Saúde têm sido condicionados negativamente pela capacidade de financiamento restringida pelas regras fiscais vigentes no Brasil, mas houve um aprofundamento desse processo a partir da promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, em contraposição ao direito à saúde como obrigação do Estado estabelecido pela mesma Constituição.

No orçamento federal, as despesas primárias são destinadas para a realização de ações e serviços para atender a população em diferentes áreas, como saúde, educação, transportes, habitação, proteção social, agricultura, energia, etc.), enquanto as despesas financeiras correspondem aos encargos de dívida pública (juros e amortização). Há também os gastos tributários ou renúncia de receita, situação em que famílias e empresas são beneficiadas com a redução total ou parcial de pagamento de tributos.

Somente as despesas primárias federais estão limitadas pela regra do teto da EC 95 de 2017 a 2036, equivalente ao valor total dos pagamentos realizados em 2016 (atualizado anualmente pela variação do IPCA/IBGE). A existência desse limite global, em certa medida, condiciona por 20 anos a realização das ações e serviços dos Ministérios ao valor desse teto de despesas, pois gastos adicionais de algumas áreas somente podem ocorrer com a redução de gastos de outras áreas.

Os pisos (ou aplicação mínima) para as áreas da saúde e da educação apresentam novas regras de cálculo na EC 95/2016: manutenção por 20 anos dos valores dos respectivos pisos que vigoravam em 2017 (atualizados anualmente pela variação do IPCA/IBGE). Desta forma, houve uma penalização dupla para essas duas áreas: há queda de recursos per capita segundo as novas regras de cálculo dos respectivos pisos e há o limite do teto global de despesas que, de certa forma, transforma esses pisos em tetos.

Trata-se de regra que desconsidera o crescimento demográfico, o desenvolvimento tecnológico de materiais e equipamentos e o efeito positivo dessas despesas para o crescimento econômico: a população cresce 0,8% ao ano e a



população idosa cresce 3,8% ao, segundo dados do IBGE, enquanto novos equipamentos, vacinas, medicamentos e insumos desenvolvidos para o atendimento da saúde tem contribuído para o aumento da expectativa de vida dos brasileiros nas últimas décadas – este é um dos fatores de cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

A partir da EC 95, a política de austeridade fiscal ficou baseada exclusivamente no corte de despesas primárias federais para tentar o ajuste das contas públicas, não solucionou o problema do déficit primário que está mantido desde 2015 e, pior, retirou recursos para o financiamento federal das políticas públicas, em especial nas áreas sociais e principalmente na saúde das três esferas de governo – cerca de 2/3 do orçamento do Ministério da Saúde são transferências para os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde.

Essa política econômica condicionou negativamente o financiamento federal do SUS até mesmo para o enfrentamento da pandemia da Covid-19: segundo o Conselho Nacional de Saúde (2021), as transferências do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais e Estaduais de Saúde destinadas exclusivamente para as ações de saúde voltadas ao combate da Covid-19 caíram 63% e 17%, respectivamente, no 1º quadrimestre de 2021 em comparação ao 3º quadrimestre de 2020, enquanto o número de casos e de mortes foram recordes nesse período.

Essa regra estabelecida pela EC 95 para calcular o piso federal do SUS tem validade no período de 2018 a 2036; a partir de 2037, volta a vigorar a regra da EC 86, que estabelece 15% das Receitas Correntes Líquidas. A comparação entre essas duas regras permite aferir qual foi o impacto trazido pela EC 95 para o financiamento do SUS. Segundo estudo da ABrES - Associação Brasileira de Economia da Saúde (2022), a estimativa da perda acumulada para o período 2018-2023 é de cerca de R\$ 60 bilhões.

Desse total, a perda estimada para 2023 é de cerca de R\$ 23 bilhões, tomando por base o valor que consta no Projeto de Lei Orçamentária da União de 2023 para o Ministério da Saúde (R\$ 149,9 bilhões). conforme Tabela 2

Tabela 2 - Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS): estimativa das perdas do orçamento federal em função da EC 95 - 2018-2022 (em R\$ a preços correntes)

Ano ¹	Despesa ASPS sem as Medidas Provisórias de créditos extraordinários para COVID-19 ² (A)	Emenda Constitucional 86/2015 ³ (15% da RCL) (B)	Perdas com a Emenda Constitucional 95/2016 (B - A)
2018	116.820.887.299	120.802.260.520	3.981.373.221
2019	122.269.917.718	135.848.788.439	13.578.870.721
2020	118.812.279.123	97.791.489.905	- 21.020.789.219
2021	131.713.511.353	159.377.857.166	27.664.345.814
2022	146.666.689.315	159.384.000.000	12.717.310.685
2023	149.918.696.782	172.644.000.000	22.725.303.218
Total	786.201.981.590	845.848.396.030	59.646.414.440

Fonte: ABrES (2022)

Notas: (1) Entre 2018 e 2021, valor empenhado. Para 2022, valor inicial na Lei Orçamentária da União. Para 2023, valor no Projeto de Lei Orçamentária da União apresentado pelo Governo Federal, em tramitação no Congresso Nacional. (2) Não considera Medidas Provisórias referentes às despesas Covid, que não são contabilizadas no limite da EC 95. (3) Nota do autor: a regra da EC 86/2015 está suspensa até 2023 conforme determina a EC 95/2016

Além disso, as emendas parlamentares totalizam cerca de R\$ 20 bilhões nessa peça orçamentária, das quais 50% para as emendas de relator (conhecidas como “orçamento secreto”) e 50% para as individuais e de bancada, e estão incluídas para futura programação de despesas nesses R\$ 149,9 bilhões, o que reduziu significativamente recursos da programação própria do Ministério da Saúde comprometidos com ações e serviços que estavam sendo realizados, dentre outras, na saúde indígena (-59%), farmácia popular (-59%), educação e formação em saúde (-56%), formação e profissionais para a atenção primária à saúde (-51%) e vacinas (-37%), conforme ABrES (2022).

Enquanto isso, há aumento no orçamento da saúde para as despesas oriundas das emendas parlamentares individuais, de bancada e do relator (esta última conhecida como orçamento secreto), que totalizam aproximadamente R\$ 20



bilhões, cerca de 13% do total de despesas fixadas para o Ministério da Saúde de R\$ 149,9 bilhões em ações e serviços públicos de saúde.

As emendas parlamentares estão aumentando sua participação no orçamento do Ministério da Saúde, atingindo 13% em 2023 (mais de R\$ 20 bilhões), segundo estudo da ABrES (2022). Esse aumento da participação das emendas parlamentares, cujas despesas são computadas para aferir o cumprimento do piso federal da saúde, decorre de outras mudanças constitucionais (como por exemplo as da EC 86 e da EC 100) que estabeleceram o caráter obrigatório para a execução dessas despesas: como parte delas são fixadas como percentuais da receita corrente líquida, tem ocorrido uma espécie de “efeito substituição” diante do teto de despesas limitado ao valor dos gastos de 2016 atualizados pela variação do IPCA/IBGE – à medida que a receita federal cresce anualmente acima dessa variação, reduz o espaço orçamentário para alocação de despesas referentes à programação própria dos Ministérios (inclusive o da Saúde), o que compromete a alocação de recursos para manter as ações e serviços já prestados para a sociedade.

A redução anual de recursos para a saúde e outras áreas sociais provocada pela EC 95 e de aumento anual da alocação do orçamento federal para as emendas parlamentares caracterizam para Moretti et al (2021) um processo denominado de austeridade seletiva. Nesse contexto, não há garantia de que essas despesas obedecerão tanto as diretrizes estabelecidas pela 16^a Conferência Nacional de Saúde, como o processo de planejamento ascendente do SUS, como estabelece a Lei Complementar 141/2012, pois não ficou estabelecida essa vinculação para as despesas orçamentárias que serão executadas por meio de emendas parlamentares.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 32, de 2022, tramita no Congresso Nacional com o objetivo, dentre outros, de ampliar para 2023 os recursos do Ministério da Saúde no valor equivalente ao da perda anteriormente estimada na Tabela xx1 (cerca de R\$ 23 bilhões) e restabelecer a programação própria “cortada” em razão das emendas parlamentares. Representa o esforço de articulação política que está sendo realizado pela equipe de transição do novo governo (cujo mandato



se inicia em 1º de janeiro de 2023) com o Congresso Nacional, para garantir incremento de despesas acima do teto da EC 95 (algumas das quais assumidas pelo governo cujo mandato se encerra em 31/12/2022).

Além da PEC 32, de 2022: propostas para interromper o desfinanciamento do SUS

O Presidente da República eleito para governar o Brasil a partir de 1º de janeiro de 2023 tem declarado seu compromisso com o fortalecimento do SUS. A materialização desse compromisso depende tanto da definição de políticas de saúde que expressem a atenção básica (especialmente) a estratégia de saúde da família, os investimentos no complexo econômico-industrial da saúde e a valorização dos profissionais do SUS dentre as prioridades alocativas, como a capacidade de financiamento suficiente e estável para esse fim. A primeira medida que inicia a reversão do processo de desfinanciamento do SUS está presente na PEC 32, de 2022, que adiciona R\$ 22,7 bilhões para o Ministério da Saúde na programação orçamentária de 2023.

Porém, além disso, há uma perda acumulada por causa da EC 95 de cerca de R\$ 37 bilhões, referente ao período 2018-2022, que poderia ser repostada durante os quatro anos do mandato que se inicia em 2023, isto é, cerca de R\$ 9,2 bilhões por ano, cifra que corresponde, por exemplo, a pouco mais de 1% dos cerca de R\$ 800 bilhões da Dívida Ativa da União que estão classificados como passíveis de sucesso de cobrança pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, ou aproximadamente 1% da Receita Bruta Primária da União, conforme Alves et al (2022).

Seria importante também que o novo governo eleito mudasse a política econômica e, especialmente, a política fiscal para viabilizar uma nova política de financiamento do SUS a partir de 2023, cuja referência para isso poderia ser a proposta debatida pela ABrES (2022) com o Conselho Nacional de Saúde, às entidades da Reforma Sanitária e outros movimentos e associações que integram a



Frente pela Vida, às universidades, aos movimentos sociais e populares, dentre outros. Os principais pontos dessa proposta são:

- a) Revogar a EC 95 e adotar uma nova regra de controle das contas públicas.
- b) Estabelecer uma nova regra de cálculo do piso federal do SUS que não fique condicionada à dinâmica cíclica da economia, pois as necessidades de saúde da população não obedecem essa dinâmica, muito pelo contrário.
- c) Aumentar a participação dos gastos públicos sobre os gastos totais em saúde para 60% (padrão internacional),
- d) Garantir que, no mínimo, 50% desses gastos públicos seriam federais (atualmente está em 42%, excluindo os gastos de enfrentamento da Covid-19), de modo a atingir a 3% do PIB em até 10 anos – isso faria que os atuais valores da aplicação federal (a preços de 2021) – R\$ 646,00 per capita, 14,2% da Receita Corrente Líquida e 1,6% do PIB – passassem respectivamente para R\$ 1.365,00 per capita, 26,6% da Receita Corrente Líquida e 3,0% do PIB.

O aumento dos gastos públicos em saúde provocaria uma ampliação da dinâmica econômica por causa do seu efeito multiplicador e redistributivo, o que poderia contribuir para uma reforma tributária justa, solidária e sustentável (Fagnani, 2020), que por sua vez contribuiria para reforçar as fontes de financiamento para o conjunto das políticas sociais, em especial para a seguridade social, em respeito ao direito constitucional de cidadania.

Por fim, seria preciso respeitar as resoluções e recomendações do Conselho Nacional de Saúde em relação ao processo de financiamento do SUS, cujo descumprimento está ocorrendo até na execução orçamentária e financeira do Ministério da Saúde, que está baseada num Plano Nacional de Saúde 2020-2023 que foi reprovado pelo Conselho Nacional de Saúde em maio de 2021.



Referências Bibliográficas

ABrES. **Nova Política de Financiamento do SUS**. Texto elaborado para Associação Brasileira de Economia da Saúde (ABrES) por Bruno Moretti, Carlos Octávio Ocké-Reis, Erika Aragão, Esther Dweck, Francisco R. Funcia, Maria Fernanda Cardoso de Melo, Mariana Melo e Rodrigo Benevides. In: Nota de Política Econômica do Grupo de Economia do Setor Público do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, setembro/2022. Disponível em [https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/GESP/gespnota2022_ABRES%20\(2\).pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/GESP/gespnota2022_ABRES%20(2).pdf).

ALVES, R; ALVES, H; VIGNOLI, F.H.; FUNCIA, F.R. Perfil da Dívida Ativa da União: contribuintes devem R\$ 2,4 Trilhões. **Revista Eletrônica Domingueira da Saúde**, nº 41, outubro/2020. Campinas: Idisa (Instituto de Direito Sanitário Aplicado), 2020. Disponível em <http://idisa.org.br/domingueira/domingueira-n-41-outubro-2020>.

AFONSO, J. R. Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada. **Caderno Virtual IDP**, v. 1, n. 34, [24] p. 2016. Disponível em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:f8a6IaN0E_cj:https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/issue/download/157/4+&cd=17&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br Acesso em: 11 ago. 2019

ARAGÃO, E.; FUNCIA, F. R.. O SUS e as políticas de austeridade: o Brasil na contramão mesmo após a crise gerada pela pandemia da Covid-19. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 50-61, 2021. Disponível em: www.assecor.org.br/rbpo Acesso em: 12 fev. 2022.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, Editora Fiocruz, 2012.

BARROS, M. E. D.; PIOLA, S. F.. O financiamento dos serviços de saúde no Brasil. In: MARQUES, R. M.; PIOLA, S. F.; ROA, A. C. (org.). **Sistema de Saúde no Brasil: organização e financiamento**. Rio de Janeiro: ABrES; Brasília: MS, Departamento de Economia da Saúde, Investimento e Desenvolvimento, OPAS/OMS no Brasil, 2016, p.101-138.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 fev. 2022.



BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil 2021**. Brasília, Outubro/2022. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2021/view>. Acesso em: 07 dez.2022.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Recomendação nº 17, de 26 de julho de 2021**. Recomenda ao Exmo. Sr. Presidente da República a adoção de medidas corretivas urgentes que promovam a execução orçamentária e financeira do Ministério da Saúde com celeridade. [acesso em 2021 out 31]. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/1920-recomendacao-n-017-de-26-de-julho-de-2021>.

Fagnani, Eduardo. Reforma Tributária para Enfrentar a Desigualdade Social. **Plataforma de Política Social**, 2020. Disponível em <https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2020/02/REFORMA-TRIBUTARIA.pdf>.

FUNCIA, F.R. **Controle social na gestão do SUS : um estudo do processo de avaliação da execução orçamentária e financeira do Ministério da Saúde pelo Conselho Nacional de Saúde**. Tese de Doutorado. Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Programa de Pós-Graduação em Administração. São Caetano do Sul: USCS, 2022.

FUNCIA, F. R.; BRESCIANI, L. P. A Gestão Recente do SUS: Financiamento Restringido. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD – EnAPG, VIII., 2019, Fortaleza. **Anais [...]**. Maringá: ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Trabalho EnAPG217. **Disponível em:** http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MjYwNzM= . Acesso em: 24 fev.2022.

MARQUES, R. M.; PIOLA, S. F.; OCKÉ-REIS, C. O. Desafios e perspectivas futuras no financiamento do SUS. In: MARQUES, R. M.; PIOLA, S. F.; ROA, A. C. (org.). **Sistema de Saúde no Brasil: organização e financiamento**. Rio de Janeiro: ABrES; Brasília: MS, Departamento de Economia da Saúde, Investimento e Desenvolvimento; OPAS/OMS no Brasil, 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.



MENDES, A.; FUNCIA, F. R. O SUS e seu financiamento. In: MARQUES, R. M.; PIOLA, S. F.; ROA, A. C. (org.). **Sistema de Saúde no Brasil: organização e financiamento**. Rio de Janeiro: ABrES; Brasília: MS, Departamento de Economia da Saúde, Investimento e Desenvolvimento, OPAS/OMS no Brasil, 2016. p. 139-168.

MORETTI, Bruno; FUNCIA, Francisco; OCKÉ-REIS, Carlos. Austeridade fiscal e clientelismo no orçamento público. **Observatório da Economia Contemporânea**. Le Monde Diplomatique, 17/08/2021. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/austeridade-fiscal-e-clientelismo-no-orcamento-publico/>

OLIVEIRA, F. A. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OMS - Organização Mundial da Saúde. **Constituição da Organização Mundial da Saúde**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saudeomswho.html>. Acesso em: 2 abr. 2017.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.



Elementos para um estudo da taxa de lucro: França, 1896-2019

Elements for a study of the profit rate: France, 1896-2019

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v34i1e60241>

Autores: **Rémy Herrera** é pesquisador do CNRS UMR 8174 Centre d'Economie da Sorbonne, Paris. E-mail: remy.herrera@univ-paris1.fr. **Zhiming Long** é professor da École de Marxisme da Université Tsinghua de Pequim, China. **Weinan Ding** é doutor em Ciências Econômicas pela Université Tsinghua de Pequim, China.

Resumo

Considerando que a taxa de lucro constitui um indicador chave para a análise da evolução das economias capitalistas, este artigo tem como objetivo estudar o caso da França de 1896 a 2018, ou seja, 124 anos no total. A partir da série de estoque de capital produtivo, calcula-se a taxa de lucro no nível macroeconômico dentro de um quadro conceitual fiel a Marx. Ao longo desse período de mais de um século, são identificadas três ondas longas sucessivas, partes de uma tendência secular de queda da taxa de lucro francesa. Essa taxa se recuperou várias vezes durante os três subperíodos, mas finalmente se reorientou para baixo, com flutuações de amplitude cada vez mais reduzida e um desdobramento em uma espiral decrescente do capitalismo francês. A tendência de queda de longo prazo deve-se principalmente ao aumento da composição orgânica do capital.

Palavras-chave: Taxa de lucro, ondas longas, capital produtivo, composição orgânica do capital.

Abstract

Considering that the rate of profit constitutes a key indicator for the analysis of the evolution of capitalist economies, this article proposes to study the case of France from 1896 to 2019, i.e. 124 years in total. From a series of stocks of productive capital reconstructed for the occasion, a rate of profit is calculated at the macroeconomic level within a conceptual framework faithful to Marx. Over this period of more than a century, three successive long waves are identified, part of a secular trend towards the fall in the French rate of profit. The latter, however, recovered several times during the three sub-periods, but finally reoriented downwards, with fluctuations of increasingly reduced amplitude and a deployment in a decreasing spiral of French capitalism. This long-term downward trend is mainly due to the rise in the organic composition of capital.

Keywords: Rate of profit, long waves, productive capital, organic composition of capital.

Classificação JEL: E11



Introdução

A ideia de uma tendência de queda na taxa de lucro constitui uma das proposições centrais da teoria marxista da acumulação e das crises capitalistas. Os debates a ela associados foram e permanecem entre os mais polêmicos, tanto no que se refere a se essa “lei” se justifica ou não teoricamente, como se é possível mostrar empiricamente se tal tendência é observada ou não. A literatura dedicada às principais economias capitalistas revela fortes disparidades quanto à estimativa das taxas de lucro, especialmente devido à metodologia de cálculo dessa taxa, às diferentes normas contábeis relativas às variáveis utilizadas (incluindo a do capital) ou mesmo ao problema da transformação dos valores.

Existem bases de dados estatísticas suficientemente abundantes e de qualidade sobre a França para tentar esclarecer esta questão no caso desse país. Tentando ser o mais fiel possível a Marx, apresentamos, primeiro, os métodos utilizados para construir o estoque de capital produtivo e calcular a taxa de lucro, em seguida, apresentamos nossos resultados, bem como um desdobramento histórico do período estudado em três ondas longas sucessivas, e por fim, uma breve análise das razões da evolução da taxa de lucro francesa tal como a calculamos. Note-se que esta reflexão é apenas um esboço que visa identificar alguns elementos preliminares para uma análise mais aprofundada desse assunto. No entanto, nossos resultados são suficientemente consistentes e interessantes para apresentar aos leitores e fomentar o debate.

Métodos de construção do estoque de capital produtivo e do cálculo da taxa de lucro

Para nosso estudo empírico da economia francesa, usamos o Banco de Dados de Desigualdades Globais (*World Inequality Database*, vários anos)³⁹, que vai de 1896 a 2019 para as variáveis que precisamos. A definição de “capital” utilizada por esta base de dados estatística inclui não só os ativos estrangeiros, mas também os

³⁹ Ao lado de outros especialistas, Thomas Piketty foi um dos “construtores” dessa base de dados, na qual se baseia em grande parte seu famoso livro, publicado em francês em 2013, *Le Capital au XXI^e siècle*. Para uma crítica das teses desenvolvidas por Piketty nesse livro, leia: Andréani e Herrera (2015) e Long e Herrera (2018).



ativos domésticos, entre os quais destacam-se, entre outros, os terrenos agrícolas e outros recursos naturais, bem como os ativos residenciais, tomados como a soma dos valores das habitações e de seus terrenos.

Segundo Marx, o capital é fundamentalmente uma relação de produção. As coisas são apenas suportes. Questionar se um objeto constitui ou não capital equivale, portanto, se interrogar sobre a natureza dessa coisa e o papel que ela desempenha na relação de produção. Ao não distinguir entre essência e fenômeno, os autores do pensamento dominante (o *mainstream* neoclássico) erram ao considerar o capital como um “fator” de uma “função de produção” – ao lado do trabalho. Para que o dinheiro se transforme em capital, ele deve primeiro comprar força de trabalho, bem como materiais e ferramentas – estas últimas sendo elas mesmas produtos de trabalho anterior, passado.

A interpretação do capital contemplada pela base de dados aqui utilizada, que é a do atual sistema de contabilidade nacional ocidental e que pode ser comparada à noção de riqueza⁴⁰, permanece prisioneira dessa visão que consideramos errônea. É o caso quando, por exemplo, a residência está incluída no escopo de capital. No entanto, ao contrário dessa representação, o conceito de capital em Marx tem como chave a relação de produção. De nossa parte, acreditamos que essas diferentes conotações constituem um grave problema que exige reconstruir a série de estoque de capital produtivo o mais próximo possível da intenção original de Marx – mesmo que os dados disponíveis não nos permitam separar trabalho produtivo de trabalho não produtivo. Devemos, por consequência, considerar o conceito de capital apenas a partir do setor produtivo.

Nessas condições, no presente estudo empírico, para nos aproximarmos do capital entendido por Marx, devemos proceder dois tipos de correções: decidimos, por um lado, deduzir da série de ativos não financeiros produtivos determinados componentes, tais como, inventários, residências e sistemas de armamento; e, por outro lado, manter a componente dos terrenos agrícolas sob cultivo retirados da série de ativos não financeiros não produtivos. Note-se que o capital aqui definido

⁴⁰ Leia aqui: Herrera e Long (2021).



corresponde a propriedades privadas – o Estado francês possui um patrimônio líquido nulo, ou mesmo negativo em determinados anos.

Mantendo uma hipótese de homogeneidade dos processos de produção e circulação, calculamos uma taxa de lucro, de acordo com Long e Herrera (2018) ou Herrera e Long (2021), da seguinte forma:

$$r = \frac{\Pi}{K} = \frac{Y - (Z + T)}{K}$$

onde Π é o lucro, K o capital total adiantado e r a razão entre essas duas variáveis ou taxa de lucro. O lucro Π é escrito como a diferença entre o produto interno bruto (PIB), denotado por Y , e a soma da remuneração de todos os trabalhadores Z e impostos T (impostos de importação incluídos). O capital adiantado total K é ele próprio a soma do capital fixo Kp , correspondente ao estoque de capital produtivo, e o capital circulante, ou seja, $Z + V$, V representando os estoques. Os dados usados para calcular a taxa de lucro são todos expressos em preços correntes, com os preços de mercado estimados neste banco de dados, o *World Inequality Database*.

Evolução da taxa de lucro da economia francesa ao longo de 124 anos (1896-2019)

Como pode ser visto no *Gráfico 1*, o perfil geral da evolução da taxa de lucro da economia francesa de 1896 a 2019 revela uma tendência de queda no longo prazo. Mas também notamos que essa taxa de lucro flutua ciclicamente. O *Gráfico 1*, de fato, mostra três ondas longas distintas, bastante completas, *à la* Kondratieff (1935). Essas ondas, que duram cada uma quase quatro décadas (respectivamente 47, 37 e 39 anos, em ordem cronológica) têm em comum incluir dois picos e dois vales, alternando-os segundo uma sequência que pode ser descrita da seguinte forma: de uma ponto baixo identificado no início do subperíodo, a taxa de lucro começa primeiro por subir mais ou menos rapidamente em direção a um pico, que corresponde ao nível máximo da onda, antes de mover-se claramente para baixo em direção a um segundo ponto baixo, depois subir em direção a um segundo ponto



alto, situado porém em um nível mais baixo que o anterior, e finalmente descer novamente para alcançar um segundo vale (na maioria das vezes abaixo do primeiro).

A primeira onda longa começa com o último ano da grave crise econômica que marcou a França no final do século XIX (1897) e se encerra com o ponto de inflexão da Segunda Guerra Mundial (1943). Esse período é caracterizado pela expansão da colonização e pela conclusão da transição do capitalismo francês da livre concorrência dos mercados para a concentração oligopolista do capital. Nesse subperíodo, a taxa de lucro parte de seu nível mínimo de 7,5% em 1897 (crise que encerra o século XIX), para atingir seu máximo de 28,1% em 1925; depois cai para 12,4% em 1934 (início da Grande Depressão na França) e sobe para 15,2% em 1940 (antes que os efeitos devastadores da derrota contra a Alemanha nazista fossem sentidos). A segunda onda vai de 1944 – ano em que, durante a Segunda Guerra Mundial, a taxa de lucro atingiu um mínimo de 9,8% – até 1980 – no alvorecer da era neoliberal. Esses limites correspondem aproximadamente aos dos “trinta anos gloriosos”, cuja principal característica foi a forte intervenção do poder público (inclusive por meio do planejamento) para acelerar a taxa de crescimento do PIB e estabelecer as instituições de proteção social. Nesse subperíodo, o nível máximo foi atingido em 1949 com 18,3%, no momento da recuperação do pós-guerra, e o nível mínimo, em 1968, com 9,4% (“eventos de maio”), pouco antes do pico secundário de 1971 em 10,5%. A terceira onda da taxa de lucro do capital francês começa com o ponto baixo de 8,1% em 1981 e se estende até o final da amostra. Esse é o período do capitalismo neoliberal, que ainda não havia terminado em 2018. O pico dessa onda é encontrado em 1995, com 10,2%, e seu vale, o mais baixo, em 2013 com 5,5%, localizado logo abaixo do segundo pico de 2015, de 6,1%.

A tendência de queda da taxa de lucro da economia francesa, entre 1896 e 2019, se reflete na diminuição de suas médias por subperíodo: 13,0% (de 1896 a 1943), 11,9% (de 1944 a 1980), e 8,0% (de 1981 a 2019). A amplitude das flutuações da taxa de lucro é reduzida ao longo do tempo: as variações mais fortes são observadas no primeiro subperíodo, com eventos históricos da magnitude das duas guerras mundiais e da grande crise; depois, no segundo subperíodo, com o

episódio de maio de 1968 e os dois choques do petróleo da década de 1970 e, finalmente, no terceiro subperíodo (distúrbios vividos pela Europa; crise financeira de 2008).

Tabela 1. Ondas longas da taxa de lucro da economia francesa: períodos, extremos, médias

Ondas longas sucessivas	Períodos	Extremos da taxa de lucro
Primeira onda longa	1897-1943 (47 anos)	Primeiro vale em 1897: 7,5% (<i>mínimo da onda</i>) Primeiro pico em 1925: 28,2% (<i>máximo da onda</i>) Segundo vale em 1934: 12,4% Segundo pico em 1940: 15,2% <i>Média do subperíodo 1897-1943 : 13,1%</i>
Segunda onda longa	1944-1980 (37 anos)	Primeiro vale em 1944: 9,8% Primeiro pico em 1949: 18,3% (<i>máximo da onda</i>) Segundo vale em 1968: 9,4% (<i>mínimo da onda</i>) Segundo pico em 1971: 10,5% <i>Média do subperíodo 1944-1980 : 11,9%</i>
Terceira onda longa	1981-2019 (39 anos)	Primeiro vale em 1981: 8,1% Primeiro pico em 1995: 10,2% (<i>máximo da onda</i>) Segundo vale em 2013: 5,5% (<i>mínimo da onda</i>) Segundo pico em 2015: 6,1% <i>Média do subperíodo 1981-2019 : 8,0%</i>

Gráfico 1 - Evolução da taxa de lucro da economia francesa de 1896 a 2019 (percentagem)



Nota: Taxa de lucro calculada pelos autores a partir da *World Inequality Database* (vários anos).

Decomposição da taxa de lucro e explicação de sua evolução secular

Para esboçar uma explicação das causas dessas variações de longo prazo na taxa de lucro, usamos o método de decomposição da taxa de lucro, inspirado na análise proposta por Weisskopf (1979), mas calculando a composição orgânica do capital como a relação entre o estoque de capital e a remuneração de todos os trabalhadores, o mais próximo possível da visão dada por Marx⁴¹:

⁴¹ Ver: Marx (1987).



$$r = \frac{\frac{\Pi}{Z}}{\frac{K}{Z} + 1}$$

onde Π/Z representa a taxa de mais-valia e K/Z representa a composição orgânica do capital.

Vê-se que a composição orgânica do capital assim calculada para a economia francesa aumentou entre 1896 e 1913, mas que, ao mesmo tempo, a taxa de mais-valia aumentou ainda mais, ou seja, a uma taxa muito mais elevada, que logicamente levou a um aumento na taxa de lucro. Durante os anos que se seguiram a 1913, a taxa de mais-valia primeiro diminuiu, depois aumentou acentuadamente até o pico de 1926, quando a composição orgânica do capital diminuiu claramente, os dois efeitos combinados provocando a elevação da taxa de lucro ao máximo da primeira onda longa – e pico dos 124 anos estudados.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, que marcou o início da segunda longa onda, a economia francesa se recuperou com bastante rapidez e, com ela, a composição orgânica do capital e a taxa de mais-valia. Mas, a partir do ano de 1950, a taxa de mais-valia orientou-se para baixo, enquanto a composição orgânica continuou a aumentar, a bom ritmo, e isto até 1968, de modo que a combinação destes dois fenômenos resultou numa queda muito significativa da taxa de lucro.

No início dos anos 1980 e na terceira onda longa, a da era neoliberal, a taxa de lucro francesa se recuperou. De fato, nessa mesma década, de 1981 a 1989, a composição orgânica do capital aumentou, mas o aumento ainda mais rápido da taxa de mais-valia levou a uma elevação da taxa de lucro, que atingiu um pico em 1989 – pico quase tão alto como o máximo desta terceira onda, observada para o ano de 1995. Mas depois, tendo a taxa de mais-valia flutuado apenas ligeiramente, é principalmente a composição orgânica do capital que, aumentando, explica a diminuição mais recente da taxa de lucro da economia francesa.

No total, observamos, por um período muito longo, uma tendência de queda na taxa de lucro na França, mas também vários interlúdios de recuperação ou estabilização temporária, de modo que estamos lidando com uma implantação em



espiral descendente do capitalismo francês. Entendemos que a composição orgânica do capital, assim como a taxa de mais-valia, refletem fundamentalmente as contradições entre as forças produtivas – portanto também a produtividade – e as relações de produção da economia. As sucessivas tentativas de resolução dessas contradições inerentes ao sistema capitalista, através da ação de curto ou médio prazo de contratendências à queda secular da taxa de lucro a longo prazo, desencadeiam assim o aparecimento de ondas longas, dando à acumulação de capital uma trajetória tortuosa.

Conclusão

Para aprofundar este estudo empírico, parece possível direcionar pesquisas futuras em pelo menos três direções. Em primeiro lugar, poderíamos realizar uma filtragem da série da taxa de lucro francesa para separar seu componente de tendência de seu componente cíclico. Em seguida, poder-se-ia reflectir sobre as possibilidades de decomposição econômica da taxa de lucro, cuja “escrita” poderá assumir formas distintas, de modo a enriquecer a análise das variáveis explicativas da evolução da taxa de lucro, em particular para a produtividade do capital ou a proporção nos lucros. Por fim, seria útil especificar, refinando a periodização proposta neste artigo, as características do sistema capitalista francês, que, obviamente, foi consideravelmente transformado durante o longo século que estudamos.

Referências bibliográficas

Andréani, T. e R. Herrera (2015). Thomas Piketty: ‘réguler’ le capitalisme ? *La Pensée*, 381, 105-117.

Kondratieff, N. D. (1935). The Long Waves in Economic Life. *Review of Economic Statistics*, 17(6), 105-115.

Herrera, R. e Z. Long (2021). *Dynamique de l'économie chinoise : croissance, cycles et crises de 1949 à nos jours*, Paris: Éditions Critiques.



Long, Z e R. Herrera (2017). Capital Accumulation, Profit Rates and Cycles in China from 1952 to 2014. *Journal of Innovation Economics & Management*, 23(2), 59-82.

– (2018). The Laws of Capital in the Twenty-First Century in China. Piketty in Beijing. *China Economic Review*, 50(3), 153-174.

Marx, K. (1987). *Capital*, vol. I. Moscou: Progress Publishers.

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Weisskopf T. (1979). Marxian Crisis Theory and the Rate of Profit in the Postwar US Economy. *Cambridge Journal of Economics*, 3(4), 341-378.

World Inequality Database (vários anos). Disponível em:
<https://wid.world/fr/donnees/>.



A metodologia de Imre Lakatos e o Programa de Pesquisa Keynesiano

The methodology of Imre Lakatos and Keynesian Research Program

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v34i1e59734>

Autor: **José Alderir da Silva** é doutor em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), mestre em Economia pela UFRN e é professor na Universidade Federal Rural do Semi Árido (UFERSA). E-mail: josealderir16@hotmail.com

Resumo

O objetivo deste artigo é realizar uma aplicação da metodologia de Programas de Pesquisa Científica de Lakatos ao programa de pesquisa keynesiano. O artigo inicia com uma breve discussão sobre os principais autores da filosofia da ciência e em seguida expõe o falseacionismo metodológico de Lakatos. A teoria clássica foi predominante na ciência econômica até a década de 1930, quando surgiu Keynes modificando o que até então era denominada por economia política. Keynes provocou uma revolução na teoria econômica, abandonando quase que por completo os teoremas da teoria clássica e criando um novo campo do conhecimento, a macroeconomia. Esse conjunto de teorias e conceitos e sua aplicação em uma economia monetária constituíram um novo programa de pesquisa na economia, que nos conceitos de Lakatos, pode ser considerado teoricamente e empiricamente progressivo.

Palavras-chave: Filosofia da Ciência; Keynes; Demanda Efetiva.

Abstract

The objective of this article is to carry out an application of the methodology of the Lakatos Scientific Research Programs to the Keynesian research program. The article begins with a brief discussion of the main authors of the philosophy of science and then exposes the methodological falsificationism of Lakatos. Classical theory was in economic science until the 1930s, when Keynes emerged modifying what was even called political economy. Keynes led to an economic theory, almost a revolution in theory, completely abandoning classical theory and a new field of knowledge, abandoning macroeconomics. This set of economic theories and concepts and their application in an economic economy constituted a new research program, which can be considered theoretically and empirically progressive.

Keywords: Philosophy of Science. Keynes. Effective Demand.

Classificação JEL: B31; B41; B22.



Introdução

Nas décadas de 1950 e 1960 os economistas aprenderam o falseacionismo de Popper, através de Friedman. O artigo “Ensaio sobre a Metodologia da Economia Positiva”, talvez seja o único artigo que todo economista leu em algum estágio de sua vida acadêmica. Essa é uma afirmação de Mark Blaug em 1975, mas que é uma realidade de grande parte dos economistas do século XXI.

Na década de 1970, o falsificacionismo de Popper foi substituído pelos paradigmas de Kuhn, cujas ideias se faziam presentes nas controvérsias em economia e o entendimento de que as revoluções científicas são características da história do pensamento econômico.

O trabalho de Kuhn, “A Estrutura das Revoluções Científicas”, foi impactante porque mostrou a importância de avaliar uma teoria considerando a estrutura metafísica mais ampla na qual esta teoria está inserida. Contudo, essa noção de que as teorias são construídas a partir de uma série de outras teorias que possuem um certo nível ou não de integração, foi melhor explicada por Lakatos.

Segundo Backhouse (1994) foi a partir da década de 1980 que a metodologia de Lakatos passou a ter maior espaço na ciência econômica, resultando em um grande número de trabalhos que passaram a discutir a aplicação dos programas de pesquisa lakatasianos na teoria econômica⁴².

Hoover (1995), por exemplo, critica o conceito de núcleo irreduzível, uma vez que as principais escolas econômicas apresentam um núcleo dinâmico ao longo do tempo. No mesmo sentido, para Hausman (1994) aplicar a metodologia de Lakatos na economia é uma atividade complexa, uma vez que para definir o núcleo irreduzível, o cinto de proteção e as heurísticas de qualquer programa de pesquisa na ciência econômica é preciso ajustar a teoria econômica aos conceitos lakatasianos.

Weiss (2002) diz que não é difícil apenas aplicar a metodologia lakatasiana a economia, mas também é complicado definir um programa de pesquisa na ciência

⁴² Vide Hausman (1994).



econômica porque Lakatos criou sua teoria pensando nas ciências exatas e não nas ciências sociais, como a economia.

Hands (2001) também coloca em dúvida a questão empírica da ciência econômica, pois o autor considera a economia muito menos empírica em relação ao que Lakatos pensou em seu método. Como resultado, se torna raro encontrar um programa de pesquisa em economia que seja considerado progressivo nos termos definidos por Lakatos. O progresso geralmente ocorre menos do lado empírico e mais no aspecto teórico, como o refinamento da formalização matemática da teoria econômica. No entanto, o autor afirma que a metodologia de Lakatos leva vantagem em relação ao método de Popper, uma vez que seu falsificacionismo alivia a prática da investigação científica na economia.

Contudo, esse debate ficou restrito a teoria clássica, deixando de lado a revolução keynesiana ocorrida no final dos anos 1930. Esta foi entendida como uma mudança de paradigma nos termos kuhnianos⁴³. Assim, apesar das inúmeras críticas ao método de Lakatos, existe um consenso relativo de que a metodologia dos programas de pesquisa lakatasiana seja o método mais adequado e utilizado na ciência econômica, mas que pouco foi explorado na literatura no sentido de entender a revolução keynesiana como a passagem de um programa de pesquisa degenerativo para um progressivo.

Esse é o objetivo do presente *paper*. Para isso, o artigo possui quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção é realizada uma breve revisão da história da filosofia da ciência, destacando as ideias de Popper, Kuhn e Feyerabend. Na seção seguinte é exposto os diversos tipos de falseacionismo para se chegar ao falseacionismo metodológico sofisticado utilizado por Lakatos. A metodologia dos programas de pesquisa aparece na quarta seção. Por fim, na última seção é realizada a aplicação do método lakatasiano ao programa keynesiano.

Breve Discussão da Filosofia da Ciência

⁴³ Gordon (1965), Coats (1969) e Ward (1972).



A epistemologia de Imre Lakatos constitui-se em uma das mais importantes reflexões sobre a filosofia do século XX, sendo influenciado, principalmente, pelos trabalhos de Karl Popper. Sua contribuição tem como base solucionar as críticas que o falseacionismo de Popper recebeu, sobretudo de Thomas Kuhn e Feyerabend.

A obra de Lakatos proporcionou uma reformulação do falseacionismo popperiano utilizando de conceitos desenvolvidos por Kuhn (1962) e enfatizando o processo racional da escolha dos paradigmas pelos cientistas. Segundo Chalmers (1991), Lakatos procurou desenvolver seu conceito de ciência melhorando o falsificacionismo de Popper e ao mesmo tempo solucionando suas críticas.

O objetivo de Popper foi realizar uma crítica ao positivismo lógico, o qual considera que o conhecimento científico se caracteriza por ser linear e cumulativo, cujo resultado obtido se concretiza em uma teoria definitiva, desde que comprovada por uma observação neutra e pelo método dedutivo. Para os positivistas lógicos do Círculo de Viena, a verificabilidade é o critério de demarcação da ciência de modo que para uma afirmação ser considerada científica, a mesma se deve permitir ser verificada pela observação.

No entanto, em meados dos anos 1930 Popper rejeitou esse critério de demarcação, uma vez que dependia do princípio da indução. Para o autor, o saber científico é caracterizado pela possibilidade de provar que uma teoria científica é falsa e, portanto, substituí-la por uma outra melhor. Sendo assim, o valor científico não se encontra na comprovação da teoria por meio da experiência, mas na possibilidade de provas experimentais poderem falsear a teoria. A observação não pode provar que uma teoria seja de fato verdadeira, mas pode provar que é falsa. Diante disso, Popper sugere a substituição do critério de demarcação positivista pelo critério de falseabilidade⁴⁴.

Não obstante, em 1962 é publicada a primeira edição de “A Estrutura das Revoluções Científicas”, de Thomas Kuhn a qual causou grande impacto sobre a filosofia da ciência, modificando a forma de ver a evolução científica. Nesta perspectiva, a ciência evolui através da resolução de anomalias que surgem em torno de um paradigma constituído.

⁴⁴ Vide Popper (2004).



Quando o paradigma se depara com uma anomalia no período de ciência normal, surgem três possibilidades: i) solução da anomalia pelo paradigma vigente; ii) manutenção da anomalia com o paradigma, sem solução para o enigma gerado pela anomalia; iii) o surgimento de um novo paradigma que solucione a anomalia, ocorrendo a substituição do paradigma vigente por esse novo e, assim, constituindo um novo período de ciência normal.

Para Kuhn (1962), a evolução da ciência ocorre dessa forma, períodos de ciência normal seguidos de períodos de revolução científicas que acontecem diante do aparecimento de anomalias que o paradigma vigente não consegue solucionar. Com efeito, isso gera uma crise do paradigma, abrindo espaço para um novo paradigma dentro da comunidade científica. Portanto, a evolução da ciência não ocorre de forma linear como afirmado pelos positivistas lógicos e apenas o aparecimento de uma anomalia não explicada pelo paradigma não é suficiente para descartá-la, como admitia Popper.

Contudo, os críticos⁴⁵ dessa ideia de Kuhn, argumentam que o progresso da ciência não depende do aparecimento de uma anomalia que cause uma revolução científica, basta apenas um ponto de vista novo que se coloque ao lado do paradigma dominante. Esse ponto de vista novo pode ter fonte ou origem diferentes, inclusive, de um argumento metafísico. Além disso, nada deve impedir que esse argumento desponte no período de ciência normal, conceder exclusividade da ciência a um paradigma em períodos normais é impedir o avanço da ciência. Diante disso, Feyerabend (1975) mostra que a solução é o pluralismo metodológico.

Diferentemente de Popper, Kuhn e Lakatos, na perspectiva de Feyerabend só existe um princípio que deve ser defendido em todos os estágios do processo científico, é o princípio do vale tudo. A metodologia da ciência não pode ser um conjunto de pressupostos e regras rígidas de modo que exclua qualquer teoria que não esteja de acordo com esses pressupostos. Sendo assim, Feyerabend é contra o método e a favor do anarquismo metodológico, no qual a metodologia é tomada como um processo aberto de procedimentos que tenham por objetivo assegurar a

⁴⁵ Vide Lakatos e Musgrave (1979).



objetividade de alguma teoria e não ser um tribunal absoluto que define o que é científico e não científico.

A verificabilidade, o falseamento, o excesso de explicação de um paradigma em relação a outro ou um excesso de corroboração teórica e empírica de um programa de pesquisa devem ser utilizados como pontos de apoio geral para as questões científicas, mas não como regras gerais inflexíveis da pesquisa científica. Além disso, um método não elimina o outro, podendo ocorrer a sua combinação como foi o caso do método hipotético-dedutivo, para a sustentação de uma pesquisa científica.

Conforme Feyerabend (1988), a unanimidade em torno de uma opinião pode ser adequada para uma igreja ou para os seguidores de algum tirano, mas não para o progresso do conhecimento científico. O pluralismo metodológico estimula a divergência de opiniões e, por isso, é o único método compatível com a concepção humanitarista.

Todavia, não se trata de um anarquismo ingênuo, uma vez que Feyerabend não defende o abandono de todas as regras, mas a necessidade de não aceitar uma única estrutura de racionalidade de forma dogmática como se fosse o único meio de construir a realidade. Cada conhecimento deve ser analisado por suas próprias regras e não através de padrões externos que a defina como científica ou não, uma vez que não existem condições que limitem a pesquisa científica.

Feyerabend justifica seus argumentos em favor do anarquismo por duas razões: i) o mundo é uma entidade em grande parte desconhecida e, sendo assim, não pode estar sujeito a regras universais, rígidas e definitivas; ii) a metodologia da ciência, como padrões universais, não pode ser conciliada com o individualismo de cada indivíduo. Esse fato, a torna não humanitária, desconsiderando qualquer relação da atividade científica com as intuições e crenças, por exemplo, de cada indivíduo.

Portanto, de acordo com as ideias expostas por Feyerabend, seguir a educação científica é restringir parte do mundo desconhecido que pode ser explorado a um pequeno espaço conhecido e a esse espaço só pode ser explorado pelos padrões metodológicos estabelecidos pela educação científica como únicos e



verdadeiros. Em outras palavras, seguir uma prescrição epistemológica como única e universal é restringir o progresso científico.

Assim, Feyerabend ataca a posição racionalista de seu amigo, Lakatos, sendo contra a tentativa de Lakatos de salvar os conceitos de progresso e razão nas ciências. Em cartas⁴⁶ entre os dois amigos, Feyerabend questiona Lakatos sobre quanto tempo é necessário para decidir se um programa de pesquisa é progressivo ou degenerativo e sendo degenerativo, esse programa não pode propiciar avanços e logo não deveria ter sido abandonado.

Lakatos diz que não pretende dizer aos cientistas o que eles devem ou não fazer, não se trata de uma metodologia normativa, mas de um julgamento de programas de pesquisa do passado. Sendo assim, segundo Feyerabend o racionalismo crítico de Lakatos seria uma versão disfarçada de seu anarquismo metodológico, uma vez que as regras metodológicas de Lakatos seriam meros ornamentos verbais, lembrança do tempo em que se podia fazer ciência, uma atividade complexa, utilizando apenas de regras simples e racionais.

Com efeito, enquanto Lakatos defendia a existência de critérios racionais para a escolha de programas de pesquisa, Feyerabend dizia que só existem critérios psicológicos e sociais e o único método válido é o vale tudo. O debate seguiu entre os dois amigos, mas Lakatos faleceu antes que suas respostas as provocações de Feyerabend pudessem ser publicadas⁴⁷.

A metodologia de Lakatos ganhou importância na ciência econômica a partir da década de 1980, se tornando popular entre os economistas por oferecer uma forma de defender suas teorias, se mostrando um método melhor do que os outros. Em outras palavras, a possibilidade de modificar as hipóteses auxiliares sem precisar refutar toda a teoria na presença de anomalias foi a principal razão pela qual o método de Lakatos se tornou atraente entre os economistas⁴⁸.

O Falseacionismo Metodológico de Lakatos

⁴⁶ Motterlini (2001) tenta reconstruir o pensamento de Lakatos a partir de suas cartas com Feyerabend.

⁴⁷ Vide Lakatos e Feyerabend (2010).

⁴⁸ Vide Latsis (1976) e Hands (1993).



Popper adota o falseacionismo metodológico como critério de demarcação da ciência, mas Lakatos (1975) mostra que antes de se chegar a esse critério, Popper constrói pelo menos três tipos de falseacionismo: o dogmático, ingênuo e o sofisticado.

No falseacionismo dogmático a contra evidência empírica é a forma de julgar se uma teoria é ou não científica, isto é, uma proposição será científica se esta se permitir ser falseada. Para o falseacionismo dogmático existe uma base empírica firme que pode ser usada para falsear teorias e uma vez sendo falseada, essa teoria deve ser descartada de forma definitiva. Consequentemente, as condições nas quais a teoria pode gerar resultados falseáveis devem ser pré-determinadas, sem essas condições o caráter científico é negado a essa teoria.

Assim, a ciência avança com o homem sugerindo hipóteses explicativas e a natureza dispendo sobre sua verdade ou falsidade, de modo que existe uma fronteira psicológica natural entre proposições teóricas de um lado e proposições factuais de outro. Sendo assim, a proposição teórica será uma proposição factual, ou seja, científica se ela tiver uma base empírica firme e infalível.

Não obstante, embora essa base empírica seja infalível, essa característica não pode ser transmitida às teorias, de maneira que a base empírica não pode provar qualquer teoria, mas pode refutá-la. Com efeito, essa falsidade provada pode ser transferida às teorias através da lógica dedutiva. Assim, no falseacionismo dogmático a ciência avança através do constante falseamento de teorias com a ajuda da base empírica, ou seja, de fatos concretos.

Entretanto, Lakatos mostra que o falseacionismo dogmático é insustentável. Primeiro, porque não existe uma fronteira psicológica entre as proposições especulativas e as observacionais, uma vez que não existem sensações não impregnadas de expectativas. Segundo, não existe demarcação entre teorias fracas e base empírica forte, proposições são derivadas de proposições e não de fatos. Terceiro, o critério de demarcação do falseacionismo dogmático é inviável e se fosse adotado, todas as teorias da história da ciência seriam metafísicas uma vez que nenhum número finito de observações pode refutar de forma conclusiva uma teoria. Neste caso, haveria um completo e total ceticismo na ciência.



Já no falseacionismo ingênuo, a evolução da ciência ocorre de forma linear sendo guiada pelo falseamento de teorias e conseqüentemente sendo substituída por novas. Portanto, a honestidade para esse tipo de falseacionismo exige que se teste a teoria que seja falseável, rejeite as teorias que não podem ser falseadas e as falseadas.

Assim como no falseacionismo dogmático, no ingênuo se acredita que toda teoria científica tem uma base empírica com quem se relaciona, mas o abandono da teoria só deve ocorrer depois que a hipótese falseadora for bem corroborada, ou seja, quando a vidência contrária for verificada por um número determinado de vezes.

Isso corresponde a uma certa segurança do falseacionismo ingênuo em relação ao dogmático no que diz respeito ao descarte da teoria falseada. No entanto, essa teoria falseada pode sempre ser salva através de hipóteses auxiliares que não são expostas a testes, mas tratadas como não problemáticas.

Todavia, à medida que essa teoria for sendo salva, a teoria perde suas bases e se torna cada vez mais frágil, o que é um problema para o falseacionismo ingênuo. Modificar muito uma teoria pode ser sinal de que a mesma apresenta problemas e não está funcionando bem, de forma que essa teoria se torna uma séria candidata a uma pseudociência⁴⁹.

No caso do falseacionismo sofisticado uma teoria será aceita como científica se atender a dois critérios: se tiver um excesso de conteúdo empírico e parte desse excesso é verificada. Em outras palavras, uma teoria será científica se tiver um excesso corroborado de conteúdo empírico em relação a sua predecessora ou rival, de modo que essa teoria leva a descoberta de fatos novos. O primeiro critério pode ser observado de forma rápida através de uma análise lógica, mas o segundo pode levar um tempo não determinado, uma vez que só pode ser observado empiricamente.

Assim, uma teoria só deve ser abandonada se a teoria rival apresentar fatos novos, fatos improváveis ou mesmo proibidos por sua predecessora e se tais fatos

⁴⁹ Tipo de conhecimento não se utiliza do método científico, como o próprio nome sugere, trata-se de uma falsa ciência.



forem corroborados empiricamente, além de explicar tudo que sua rival consegue explicar. Isto é, a nova teoria deve ser mais geral que a sua predecessora.

No falseacionismo sofisticado, a teoria também pode ser salva por hipóteses auxiliares, do tipo *ad hoc*⁵⁰, por exemplo. Porém, diferente do falseacionismo ingênuo, essas hipóteses devem ser testadas com a nova teoria e com suas predecessoras de maneira que se possa verificar a mudança que foi produzida. Com efeito, a nova teoria será teoricamente e empiricamente progressiva. Caso contrário, a teoria será degenerativa. Isso confere um caráter histórico ao falseamento de teorias, o que não tinha no falseacionismo ingênuo.

No falseacionismo sofisticado, a teoria será falseada quando ela for superada por uma teoria com conteúdo corroborado maior. Contudo, não se pode afirmar que uma teoria seja científica de forma individual, mas a partir de uma série de teorias. Para o falseacionismo sofisticado, avaliar uma teoria como científica de forma isolada é cometer um erro de categoria. Além disso, espera-se que o abandono de uma série de teorias falseada seja de forma mais lento no falseacionismo sofisticado do que no ingênuo, porém mais seguro.

O falseacionismo sofisticado difere dos demais tipos de falseacionismo, uma vez que estes exigiam a confirmação da teoria com os fatos observados, enquanto que no sofisticado a exigência é a de que um conjunto de teorias leve a produção de fatos novos. Por outro lado, diferentemente do falseacionismo ingênuo, não há falseamento sem o surgimento de uma nova teoria mais bem corroborada, mesmo que a evidência contrária tenha sido verificada inúmeras vezes.

Assim, a ciência pode avançar sem necessariamente ser guiada pelas refutações, desde que se tenha uma teoria com um nível de corroboração maior, o que dispensa as refutações para que uma teoria seja considerada progressiva. Além disso, a transferência progressiva de problemas pode ocorrer também sem refutações e de forma muito rápida, de modo que uma teoria que já tenha sido superada por uma nova pode ser refutada muito tempo depois. Mais importante

⁵⁰ O temor *ad hoc* é utilizado quando se faz uma alteração na teoria após a observação para que se sustentem.



para o falseacionismo sofisticado do que as refutações, contra evidências ou anomalias é o processo de proliferação de teorias rivais.

Portanto, no falseacionismo sofisticado nenhuma teoria pode ter seus testes especificados de antemão e as contra-evidências sozinhas não derrubam uma teoria, antes é necessária uma teoria melhor. O falseacionismo metodológico, utilizado por Lakatos em seus programas de pesquisa é construído a partir do falseacionismo ingênuo e do sofisticado, como será visto na próxima seção.

Os Programas de Pesquisa de Lakatos

Para Lakatos, a ciência é um grande programa de pesquisa que se divide em outros programas menores, de modo que a história da ciência deve ser vista como a história dos programas de pesquisa e não de teorias isoladas⁵¹. O programa de pesquisa é definido como uma série de teorias na qual a teoria vigente possui um excesso corroborado de conteúdo empírico em relação sua predecessora.

Cada programa de pesquisa possui suas regras metodológicas que mostram quais caminhos de pesquisas devem ser evitados e quais caminhos devem ser desenvolvidos, é o que Lakatos denomina de heurística negativa e heurística positiva, respectivamente.

Todos os programas de pesquisa possuem um núcleo irreduzível e irrefutável por decisão metodológica de seus membros, o qual a heurística negativa proíbe direcionar a crítica a esse núcleo duro. Em outros termos, cada programa de pesquisa possui um conjunto de teorias ou hipóteses infalseáveis na perspectiva de Popper.

Em torno desse núcleo, cada programa de pesquisa deve criar um cinto de proteção com hipóteses auxiliares, cujo objetivo é suportar o impacto dos testes e ir se ajustando e reajustando ou até mesmo ser totalmente substituído para defender o núcleo. Portanto, as anomalias só devem conduzir a mudanças no cinto de proteção, não no núcleo. Ao contrário do núcleo, segundo Chalmers (1981) as

⁵¹ A metodologia lakatosina é construída de modo que o progresso científico seja entendido dentro de uma perspectiva histórica. Por isso, para Lakatos (1983) a filosofia da ciência, sem a história, é vazia. E a história da ciência, sem a filosofia, é cega.



hipóteses e teorias presentes no cinto de proteção podem ser falseadas e substituídas por outras melhores que são capazes de defender o núcleo.

A heurística negativa é responsável por defender o núcleo do programa de pesquisa e assim, evitando que o mesmo seja refutado, modificado e afetado por qualquer anomalia que possa ameaçar o núcleo.

Por outro lado, a heurística positiva tem por objetivo avaliar quais anomalias devem receber atenção especial no sentido que podem contribuir para desenvolver as variantes refutáveis do programa de pesquisa que podem resultar na sofisticação do cinto de proteção.

Portanto, a heurística positiva ordena quais anomalias merecem receber mais atenção, impedindo que o cientista se perda diante do número infinito de anomalias que surgem. Para isso, o cientista pode usar uma cadeia de modelos, sugeridos pelo programa de pesquisa, que simulam a realidade complexa. Dentro da heurística positiva, o cientista deve também desenvolver tais modelos considerando as regras que fazem parte do programa de pesquisa.

No entanto, o cientista não deve ter apego ao modelo adotado, uma vez que este está condenado a ser substituído durante o processo de desenvolvimento do programa. Isso mostra a irrelevância das refutações dentro do programa de pesquisa, de modo que Lakatos argumenta que as dificuldades dentro da heurística positiva serão mais formulações matemáticas do que empíricas. Portanto, a heurística positiva avança aos poucos deixando de lado as refutações, mas mantendo contato com a realidade a partir das verificações.

Todavia, as modificações realizadas no cinto de proteção pelas heurísticas não devem ser “*ad hoc*”, ou seja, as novas teorias ou hipóteses adicionais devem se permitir serem testadas individualmente, de modo que possam ser refutadas e falseadas. Com isso, se garante a prática da “boa ciência”, defendida por Lakatos.

Em suma, enquanto a heurística negativa se preocupa em defender o núcleo, a heurística positiva busca direcionar o desenvolvimento do programa de pesquisa através da construção de teorias adicionais, técnicas de mensuração matemáticas, de observação empírica de modo que o programa de pesquisa tenha um excesso de



conteúdo teórico e empírico em relação ao programa de pesquisa predecessor (LATSIS, 1976).

Se toda essa ação da heurística positiva e negativa resultar em uma transferência progressiva de problemas, o programa será bem sucedido, mas será considerado mal sucedido se conduzir a uma transferência degenerativa de problemas. O que se conceitua como transferência progressiva de problemas é o fato do programa de pesquisa não apenas explicar fenômenos passados, mas também prever fenômenos futuros. Além disso, se essas previsões forem confirmadas empiricamente, estamos diante de um programa de pesquisa empiricamente progressivo. Por outro lado, se as ações das heurísticas positiva e negativa resultarem em modificações no cinto de proteção que apenas explique os fenômenos passados ou as anomalias encontradas, Lakatos denomina esse programa como estagnado ou degenerativo.

Com efeito, em uma competição entre esses dois tipos de programas, os empiricamente progressivos superam seus rivais estagnados. Um programa de pesquisa supera seu concorrente quando consegue gerar um excedente teórico e empírico superior ao seu rival, de maneira que se torna um programa de pesquisa mais abrangente. Em outras palavras, quando prediz progressivamente tudo que seu concorrente prediz e alguns fatos adicionais.

Não obstante, não existem experimentos ou observações que podem sozinhos acabar com um programa de pesquisa, mas trata-se de um processo lento que permite muitas vezes ao cientista trabalhar nos dois programas rivais. Com efeito, o abandono de um programa de pesquisa só deve ocorrer quando existir um outro programa melhor. Quando um programa de pesquisa é derrotado por outro, os cientistas racionalmente preferem trabalhar em um programa de pesquisa vencedor, uma vez que este lhes possibilita obter novas descobertas⁵². Portanto, a rivalidade entre os programas de pesquisas é o que move a ciência e para Lakatos, isso é um processo histórico e racional⁵³.

⁵² Todavia, um programa de pesquisa que foi superado por seu rival pode se recuperar e se tornar um programa progressivo, por isso, é melhor falar em arquivamento do programa de pesquisa do que em eliminação.

⁵³ Diferentemente de Kunh, onde se tratava de um fenômeno da psicologia social.



Cabe ressaltar ainda, que a substituição de um programa de pesquisa por outro independe da falseabilidade, mas da existência de programas de pesquisas rivais em que um desses programas passa em algum momento a apresentar excesso de conteúdo empírico e teórico com relação aos demais. Além disso, a metodologia lakatasiana considera a capacidade de previsão um melhor critério de demarcação de uma “boa ciência” do que a possibilidade de falseamento. Por outro lado, segundo Backhouse (1994), os programas de pesquisas progressivos não existem de forma isolada porque coexistem programas rivais que estão sempre buscando obter um conteúdo teórico e empírico maior que seu rival.

O Programa de Pesquisa Keynesiano

Segundo Backhouse (1994) foi na década de 1980 que a metodologia de Lakatos passou a ter maior espaço na ciência econômica, resultando em um grande número de trabalhos discutindo a aplicação dos programas de pesquisa na economia. Com efeito, surge o debate sobre a importância do método lakatasiano na teoria econômica⁵⁴ e sua aplicabilidade na economia⁵⁵.

A defesa da aplicabilidade dos programas de pesquisas de Lakatos ocorre em torno da possibilidade de mudar o cinto de proteção e as heurísticas do programa sem abandonar a teoria como um todo. Isto é, quando se observa fatos do mundo real que não condizem com a teoria, suas hipóteses auxiliares podem ser modificadas para acomodar essa anomalia e manter preservado o programa de pesquisa.

Já Hausman (1992) enfatiza a discordância entre os economistas sobre o que seria o núcleo duro de um programa de pesquisa na ciência econômica, de forma que essa ausência de consenso torna frágil a aplicabilidade da metodologia de Lakatos na economia. Essa discordância se deve ao fato de que o programa de pesquisa na economia se adequa aos problemas econômicos e, conseqüentemente, essa adequação leva a uma mudança em seu núcleo duro. Dessa forma, se produz uma diversidade de programas de pesquisas no conceito lakatasiano e cada um com

⁵⁴ Vide Hausman (1994).

⁵⁵ Vide Gonzalez (2014).



seu núcleo duro, quando na verdade são apenas programas antigos adaptados a uma nova anomalia.

Por um lado, essa é a crítica mais dura, uma vez que o núcleo duro não pode ser modificado e, por isso, sua aplicabilidade na economia resulta em um grande número de programas de pesquisas. Por outro lado, essa proliferação de programas de pesquisas é o que permitiu a o avanço da ciência econômica, se considerarmos a economia como um grande programa de pesquisa formado por esses programas menores e assim como fez Lakatos, a história da ciência econômica deve ser vista como a história desses programas de pesquisa. Assim, embora difícil a aplicabilidade da metodologia de Lakatos à economia, ela é possível e é o que se pretende fazer a teoria keynesiana a partir de agora.

Antes da revolução keynesiana na economia, o programa de pesquisa dominante era o clássico. O núcleo duro deste programa se resume a parte metafísica da teoria, como agente racional, preferências constantes, escolhas racionais, individualismo, ausência de assimetria de informações, perfeita mobilidade dos fatores, ausência de incerteza, maximização do lucro, conhecimento perfeito, independência de decisão, mercado perfeito e dentre outros pressupostos que se não forem formulados de forma fraca, tornam-se facilmente refutáveis e, portanto, falsos a priori⁵⁶.

A heurística positiva do programa consistia em encaminhamentos simples, como dividir os mercados em produtores e consumidores, definir a estrutura de mercado, estabelecer as condições *ceteris paribus* relevantes, criar condições do tipo ideal dos pressupostos comportamentais para obter resultados precisos, traduzir a situação em um problema extremo para em seguida analisar as condições de primeira e segunda ordem, análise das condições de equilíbrio a partir de estáticas comparativas e dentre outras⁵⁷.

Todavia, o programa de pesquisa clássico fracassou em explicar os acontecimentos ocorridos após a crise de 1929, uma vez que não considerava a possibilidade de ocorrência de desemprego involuntário e a subutilização da

⁵⁶ Vide Latsis (1972), Blaug (1975) e Weintraub (1985).

⁵⁷ Vide Latsis (1972) para uma aplicação dos programas de pesquisa a teoria clássica e Blaug (1975) para uma crítica a essa aplicação.



capacidade produtiva. Por outro lado, em 1936 Keynes publicou a “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, livro que revolucionaria a teoria econômica, rompendo com o programa de pesquisa anterior.

No entendimento de Keynes, o programa de pesquisa clássico tinha pouca aderência empírica, uma vez que seus modelos não refletiam características do mundo real. Segundo Keynes (1936, pag. 3), “as características do caso especial suposto pela teoria clássica não são aquelas da sociedade econômica em que vivemos realmente, resultando que seu ensinamento é enganoso e desastroso, se tentarmos aplicá-lo aos fatos da experiência”.

Na Teoria Geral, (doravante TG), Keynes demonstra um conceito que foi capaz de explicar as consequências da Grande Recessão, o princípio da demanda efetiva. Sendo a oferta agregada igual a demanda agregada, na teoria clássica todo equilíbrio é um equilíbrio de pleno emprego e, portanto, não existe desemprego involuntário. Keynes mostra que o equilíbrio com pleno emprego é uma possibilidade distante, de modo que há uma tendência de insuficiência de demanda efetiva para alcançar uma situação em que não se tenha desemprego involuntário.

Entendido dessa forma, o programa de pesquisa keynesiano explica ao mesmo tempo o equilíbrio de longo prazo do programa antecessor e outros equilíbrios não explicados pelo mesmo e assim, o torna um programa de pesquisa particular dentro de um programa mais geral, o keynesiano.

Na TG o nível de emprego da economia é determinado no mercado de trabalho pela interação entre a oferta e demanda por trabalhadores e, conseqüentemente, determina-se o salário real. A oferta de trabalho será definida a partir do produto marginal do trabalho e sua desutilidade marginal. Considerando o salário real, tanto os trabalhadores quanto as empresas tomam suas decisões de ofertar e demandar uma determinada quantidade de trabalho. Contudo, além do desemprego voluntário e friccional, na teoria keynesiana existe a possibilidade de desemprego involuntário, algo inexistente no programa clássico.

Assim, Keynes aceita o pressuposto da teoria clássica de que o salário é igual ao produto marginal do trabalho, mas não o segundo postulado por não ser



compatível com a possibilidade de desemprego involuntário⁵⁸. O nível de emprego é determinado apenas pelo lado da firma, considerando suas expectativas no que diz respeito a oferta e demanda agregadas da economia. Em outras palavras, Keynes define a oferta e demanda agregadas em termos expectacional, que resulta da expectativa de um produto sobre o qual as firmas contratam uma certa quantidade de trabalho, esperando obter uma receita.

Dessa forma, é possível existir trabalhadores dispostos a aceitar o salário nominal vigente, mas que não serão empregados devido ao estado das expectativas dos empresários. Portanto, se a oferta de trabalho for maior que o nível de emprego em um determinado equilíbrio de demanda efetiva, que corresponde a um produto expectacional, se tem a existência de desemprego involuntário.

Já no mercado monetário de Keynes não é o mesmo mercado do programa anterior. No programa de pesquisa clássico, a moeda é apenas um meio de troca em um contexto de um sistema bancário precário e que não interfere nas decisões dos agentes⁵⁹, sendo por isso denominada de neutra na teoria clássica.

Diferentemente do programa clássico, a análise de Keynes é realizada em uma economia monetária na qual a moeda não é neutra, mas um instrumento que impacta nos gastos dos agentes econômicos e, portanto, sobre o produto e emprego da economia. Destarte, Keynes propõe uma ruptura com esse mundo clássico e ao mesmo tempo sugere sua substituição por um mundo mais real, por uma economia monetária. Portanto, Keynes coloca um fim na dicotomia entre o setor real e o setor monetário da economia.

A moeda passa a ser um ativo em que o agente econômico pode transportar riqueza ao longo do tempo, cuja liquidez pode dar um prêmio a quem possuí-la. Keynes cita três motivos para se manter moeda em sua forma líquida: i) motivo transação, para atender as operações correntes; ii) motivo precaução, para cobrir as

⁵⁸ O segundo postulado da teoria clássica diz que a utilidade do salário é igual à desutilidade marginal de terminado volume de emprego. Esse postulado é compatível com a possibilidade de desemprego voluntário e friccional, mas não com o desemprego involuntário.

⁵⁹ No máximo, pode ocorrer uma otimização intertemporal, que permite ao agente consumir no presente ou futuro considerando a taxa de juros nesse processo de decisão.



despesas não programadas; e iii) motivo especulação, com o propósito de obter lucros no mercado.

No que diz respeito a taxa de juros, Keynes mostra que Ricardo e seus seguidores não deram a importância ao sistema bancário e sua capacidade de determinar a taxa de juros, mesmo em um contexto de longo prazo. A taxa de juros real é o resultado da interação entre a curva de demanda por investimento e a curva de oferta de poupança.

A taxa de juros é uma das variáveis importantes para se entender o princípio da demanda efetiva e em que Keynes começa a se diferenciar do programa clássico. Neste programa, acreditava-se na existência de forças atraindo a taxa de juros real para a taxa de juros natural e única de equilíbrio de longo prazo. Por outro lado, a taxa de juros natural de equilíbrio de longo prazo em Keynes não é única e passa a ser determinada pelo mercado ou pela taxa de juros nominal, abrindo a possibilidade de inúmeros equilíbrios de longo prazo⁶⁰.

Sendo assim, Keynes inverte a causalidade entre taxa de juros e a eficiência marginal do capital, isto é, na perspectiva keynesiana a taxa de juros determina a eficiência marginal do capital de modo que a moeda passa a ter importância, sendo a demanda por moeda uma das variáveis que determinam a taxa de juros⁶¹, ou seja, a preferência pela liquidez em termos keynesianos. A taxa de juros é um fenômeno monetário enquanto a moeda é um fenômeno real, tendo impactos na economia tanto no curto quanto no longo prazo.

Keynes define a eficiência marginal do capital como a relação entre o rendimento esperado de um bem de capital e o seu preço de oferta, ou seja, a razão entre a receita provável de mais uma unidade de capital e o seu custo de produção. Nessa definição, Keynes utiliza o princípio clássico dos rendimentos decrescentes, de modo que a eficiência marginal do capital tende a diminuir consoante ao aumento do investimento. Isso ocorre por dois motivos: i) quanto maior a oferta do bem do capital, menor será sua receita esperada; ii) o aumento da produção do bem de

⁶⁰ Vide Keynes (1936, pag. 242) e Robinson (1966) sobre a possibilidade de múltiplos equilíbrios de longo prazo.

⁶¹ Vide Kregel (1976).



capital, aumenta seu custo de produção, elevando seu preço de oferta, conseqüentemente, reduzindo a eficiência marginal do capital.

Diante disso, o investimento ocorrerá até o ponto em que a eficiência marginal do capital for pelo menos igual a taxa de juros ou que o preço de demanda do investimento seja igual ao preço de oferta do capital. Aumentar a produção além do ponto de demanda efetiva sem uma queda da taxa de juros ou um aumento na eficiência marginal do capital, não cria mais demanda agregada conforme anunciado pela lei de Say, mas gera perdas decorrentes de preços de demanda abaixo dos preços de oferta no longo prazo⁶². Em uma economia monetária, a taxa de juros estabelece o padrão que a eficiência marginal do capital deve alcançar para que o capital seja novamente produzido, determinando o nível de investimento, o nível de emprego e da produção⁶³.

Além da taxa de juros, a eficiência marginal do capital é determinada pelas expectativas dos agentes em relação ao retorno do seu capital. Neste sentido, a incerteza é uma variável que pode desestabilizar as expectativas dos empresários e que na economia monetária de Keynes se encontra presente de forma generalizada. Desse modo, o cálculo racional presente nos pressupostos do programa anterior, deixa de fazer sentido⁶⁴.

Segundo Keynes, as expectativas acerca dos rendimentos futuros do bem de capital é fundamental para a continuidade e estabilidade da economia. Keynes já havia desenvolvido o conceito de incerteza no "*Treatise on Money*", sendo entendida como uma questão de informação e no estado de confiança que essa informação gera na tomada de decisões. Portanto, as expectativas são o resultado do grau de confiança que os agentes construíram com base nas informações que possuem derivada da observação prática dos mercados e da psicologia dos negócios.

Essas expectativas permitem aos agentes econômicos interrelacionarem o presente com o futuro e sendo a produção intertemporal, tais expectativas determinam o nível de investimento e, conseqüentemente, de emprego em uma economia de mercado. O grau de confiança depende da observação empírica dos

⁶² Vide Pasinetti (1997).

⁶³ Vide Keynes (1936, pag. 222).

⁶⁴ Sobre as expectativas e a incerteza, vide Shackle (1967).



mercados e da psicologia dos negócios. O reconhecimento de que em um mundo incerto, as expectativas podem ser frustradas é considerada por muitos⁶⁵ como a maior contribuição de Keynes para a teoria econômica.

Em relação ao mercado de bens keynesiano, Keynes deixa de lado o critério clássico de maximização da satisfação ou utilidade diante de uma restrição orçamentária e passa a mensurar o consumo em termos agregados. A relação do consumo com a renda é demonstrada na propensão marginal a consumir, isto é, pela parte da renda que os agentes econômicos pretendem utilizar para consumo.

Keynes definiu sua função de consumo como determinada por fatores objetivos e subjetivos⁶⁶, de modo que o consumo agregado passou a ser explicado pela função consumo de Keynes ou então qualquer outra explicação passou a ter alguma propriedade keynesiana contida nela. Assim, diante da Lei Psicológica Fundamental, Keynes mostra que o consumo tende a aumentar de acordo com o aumento da renda, mas em uma proporção menor. Do mesmo modo, uma queda na renda não provoca uma queda no consumo de mesma magnitude.

Se ocorrer uma queda do emprego e, portanto, da renda agregada além de certo nível, o consumo pode ser maior que a renda. Isso se deve ao fato de que em situações de recessão, os indivíduos passam a utilizar suas reservas acumuladas e o governo pode cair em um déficit orçamentário ou fornecer auxílio desemprego. Com efeito, a função consumo keynesiana tende a ser estável, o que significa que o aumento do emprego só pode ocorrer com o aumento do investimento.

Não obstante, um aumento do investimento tende a aumentar a renda agregada em proporção maior ao valor que foi investido, isto se deve ao que Keynes denominou de efeito multiplicador dos gastos. Isso ocorre porque uma economia operando abaixo do pleno emprego, o aumento do investimento provocará uma série de encadeamentos e sucessivos gastos em outros setores da economia, de modo que o resultado final sobre a renda agregada será maior que o valor do investimento realizado inicialmente.

⁶⁵ Vide Kregel (1976), Shackle (1976).

⁶⁶ Os fatores objetivos são as variações na renda, diferença entre renda e renda líquida, política fiscal, dentre outros. Já os motivos subjetivos são precaução, previdência, cálculo, melhoria, independência, dentre outros mencionados por Keynes no cap. 9 da Teoria Geral.



Na TG, Keynes sugere que o desemprego poderia desaparecer se o governo enterrasse dinheiro em garrafas usadas e deixasse à iniciativa privada a tarefa de desenterrar novamente, de modo que com a ajuda das repercussões a renda real seria maior do que era anteriormente.

Todavia, o tamanho do efeito multiplicador depende das propensões marginais a consumir e a poupar, visto que em cada etapa do efeito multiplicado uma parte da renda gerada é gasta em consumo e outra parte é poupada. Assim, quanto maior a propensão a consumir e menor a propensão a poupar da coletividade, maior tende a ser o efeito multiplicador sobre a renda agregada e, portanto, sobre o emprego.

Assim, o núcleo duro keynesiano se torna o novo núcleo duro da economia e o seu cinto de proteção envolve hipóteses auxiliares como a função consumo, o multiplicador keynesiano, o conceito de gastos autônomos e a demanda especulativa por moeda. No núcleo duro do programa keynesiano também se encontra o problema da agregação, de modo que as relações agregadas são o resultado dos comportamentos individuais de grande parte dos agentes, de forma que uma função macroeconômica deve combinar hipóteses sobre o comportamento individual e hipóteses sobre o comportamento agregado.

Já a heurística positiva, apontava para a contabilidade da renda nacional, a estimativa da função consumo e do multiplicador. Diversos autores passaram a contribuir dentro da heurística positiva, programa de pesquisa keynesiano passou a ser desenvolvido por outros autores, como Joan Robinson, Harrod, Hicks, Samuelson, Domar, Duesenberry, etc., constituindo outras escolas com o pensamento keynesiano, como os pós-keynesianos que são considerados os mais fieis às teorias inicialmente expostas por Keynes. Essa adoção e conversão de novos economistas ao programa keynesiano é característico na metodologia de Lakatos, uma vez que os economistas desejam trabalhar em um programa progressivo⁶⁷.

Por outro lado, a heurística negativa e o cinto de proteção do programa keynesiano estão preocupados em responder as críticas do programa clássico, como de que a teoria de Keynes depende da rigidez de preços, de que ela não se aplica ao

⁶⁷ Embora Blaug (1975), considera essa conversão apenas parcial.



longo prazo, a inviabilidade de manter uma demanda efetiva aquecida por um longo período de tempo devido a possibilidade de déficits orçamentários, o papel da inflação nas expectativas dos agentes econômicos, etc.

Destarte, o programa de pesquisa de Keynes incorpora fatos explicados e não explicados pelo programa clássico e, portanto, contendo um excesso de conteúdo teórico em relação ao programa antecessor. Ou seja, o programa keynesiano se configura mais progressivo no conceito de Lakatos, uma vez que colocou em discussão postulados que até então não faziam parte do programa de pesquisa clássico. Além desses postulados, Keynes sugeriu algumas políticas econômicas para enfrentar os problemas econômicos da época, uma aplicação de sua teoria que seria colocada em prática nos anos seguintes a TG, confirmando as previsões de Keynes de maneira que a teoria keynesiana também pode ser considerada empiricamente progressiva no sentido de Lakatos.

Em suma, a grande contribuição de Keynes à economia foi mostrar que a interferência nos mecanismos de mercado pode ser necessária em algumas situações, dado que a economia se mostrou relativamente instável quando guiada apenas pelas forças do mercado. Com efeito, Keynes mostra que o Estado é fundamental para o êxito do sistema capitalista, tendo funções que para alcançar e manter o pleno emprego através da geração de demanda efetiva.

Não obstante, Keynes parte de conceitos do programa de pesquisa dominante, os quais a maioria dos economistas estava familiarizada, o que facilitou o entendimento de sua teoria. Assim, Keynes aceita o pressuposto da teoria clássica de que o salário é igual ao produto marginal do trabalho, mas não o segundo postulado por não ser compatível com a possibilidade de desemprego involuntário. Keynes também rejeita a flexibilidade de preços e salários, o que garantia o pleno emprego no programa dominante. Em Keynes, não há nenhum mecanismo que garanta um equilíbrio de demanda efetiva seja um equilíbrio de pleno emprego⁶⁸. Na Teoria Geral, a causa da insuficiência de demanda em uma economia *laissez-faire* é uma taxa de juros superior a eficiência marginal do capital, que inviabiliza um nível de investimento compatível com o pleno emprego. Portanto, os ciclos econômicos é

⁶⁸ Vide Harrod (1939, pag. 69) sobre esse ponto.



uma preocupação de Keynes, mas também se trata de uma análise de equilíbrio de longo prazo na qual a trajetória de crescimento da economia flutua, existindo múltiplos equilíbrios de longo prazo, incluindo o equilíbrio de pleno emprego do programa clássico⁶⁹.

Considerações Finais

A discussão em torno do falsificacionismo de Popper (2004), segundo Hands (1993), ocorre em dois pontos fundamentais. Primeiro, os metodólogos econômicos consideram o falsificacionismo como o método correto nas ciências naturais. Segundo, a teoria econômica falha quando julgada por esses mesmos padrões.

Keynes realizou uma verdadeira revolução na teoria econômica em seu período, substituindo postulados e rejeitando princípios básicos com o objetivo de construir uma teoria geral na qual elaborou fundamentos lógicos que negavam a lei de Say e se relacionava mais próxima com uma economia real.

Diferentemente do programa clássico, Keynes procurou trabalhar com os agregados macroeconômicos e ao mesmo tempo reduziu toda a economia a três mercados que estão interrelacionados: mercado de bens, monetário e de trabalho. Ao resumir a economia nesses três mercados, Keynes não desprezou todos os pressupostos do programa de pesquisa clássico, mas apoiou-se nos conceitos de equilíbrio geral, concorrência perfeita⁷⁰ e estática comparativa. A exceção foi o mercado de trabalho, o qual considerou inerentemente imperfeito.

Além disso, a análise da economia em Keynes é concentrada no curto prazo, deixando o longo prazo que era o principal foco da teoria clássica a uma possível estagnação secular, algo pouco provável na teoria keynesiana. Uma terceira mudança em relação ao programa clássico, diz respeito ao ajuste da economia que

⁶⁹ Segundo Davidson (XXX), Keynes adota o conceito de equilíbrio de Marshal, que tomou emprestado da física e entendia que o equilíbrio como um balanço de forças endógenas mantendo o campo de estudo em repouso. Assim, um equilíbrio com desemprego involuntário é possível, uma vez que não há forças endógenas do livre mercado que mudaria automaticamente o balanço de forças do mercado alterando a posição de equilíbrio, mesmo diante de preços perfeitamente flexíveis.

⁷⁰ A hipótese de concorrência perfeita não é necessária em Keynes (1973, pag. 400), este mesmo admitiu que se tivesse assumido a hipótese de concorrência imperfeita, a explicação do desemprego involuntária teria sido mais fácil.



passa a ser entendida como mudanças nas condições econômicas a produção e não mais sobre os preços. Assim, tudo isso afetou não apenas o cinturão protetor, mas o próprio núcleo duro do programa clássico.

No entanto, o programa de pesquisa keynesiano continha fatos novos, mas será que era um programa progressivo no sentido de Lakatos? A resposta é sim, uma vez que se tinha novas previsões sobre fatos presentes do período, sendo a tendência crônica das economias de mercado competitivas em gerar desemprego.

Em suma, pode-se enumerar pelo menos quatro grandes contribuições de Keynes a teoria econômica, ausentes no programa de pesquisa clássico. Primeiro, a explicação do princípio da demanda efetiva e a necessidade de um agente regulador para a solução de problemas do sistema capitalista. Segundo, a relação entre taxa de juros e demanda por moeda. Terceiro, a construção da função consumo e do conceito de propensão marginal a consumir. Quarto, o papel da incerteza na formação das expectativas e na eficiência marginal do capital. Além disso, a preocupação com o longo prazo do programa anterior foi totalmente rejeitada por Keynes, que concentrou sua análise no curto prazo.

A principal crítica metodológica feita a macroeconomia de Keynes, diz respeito ao problema da agregação, dado a ausência de uma derivação explícita a partir de situações de otimização para as equações macroeconômicas comportamentais. Segundo Tobin (1986), microfundamentos era a palavra de ordem contra a teoria keynesiana e toda a macroeconomia do período, o que levou ao surgimento de uma nova macroeconomia baseada de forma clara na ideia de racionalidade individual. Essa nova macroeconomia substituiu o programa de pesquisa de Keynes, de modo que os microfundamentos passaram a ser essenciais para publicações em revistas especializadas. No entanto, existem inúmeras críticas ao agente representativo no qual é construída toda essa nova macroeconomia, mas que não cabe ao escopo desse *paper*.

Todavia, embora a contribuição de Keynes para a teoria econômica seja fonte de inúmeras críticas, não se pode negar a sua importância para a ciência econômica



constituindo um novo ramo, a macroeconomia⁷¹. A economia não foi mais a mesma depois de Keynes.

Referências Bibliográficas

- BACKHOUSE, R. E. The Lakatosian legacy in economic methodology. In: BACKHOUSE, R. E. (ed.). *New Directions in Economic Methodology*. London: Routledge, 1994.
- BLAUG, M. Kuhn versus Lakatos, or paradigms versus research programmes in the history of economics. *History of Political Economy*, v. 7, n. 4, p. 399-433, 1975.
- CHALMERS, A. F. *O que é ciência afinal?* São Paulo: Brasiliense, 1991.
- CHICK, V. *Macroeconomia Após Keynes*. Forense Universitária, Rio de Janeiro: 1993.
- COATS, A. W. (1969). Is there a structure of scientific revolutions in economics?. *Kyklos*, 22(2), 289-296.
- DILLARD, D. *A Teoria Econômica de John Maynard Keynes*. Livraria Pioneira Editora, São Paulo: 1986.
- FEYERABEND, P.K. *Against method: outline of an anarchistic theory of knowledge*. Atlantic Highlands, NJ: Humanities Press, 1975. [Tradução para o português: *Contra o método*. Editora UNESP, 2007].
- FRIEDMAN, M. (1953). *Essays in positive economics*. University of Chicago press.
- GONZALEZ, Wenceslao J. Lakatos's approach on prediction and novel facts. **Theoria. Revista De Teoría, Historia Y Fundamentos De La Ciencia**, v. 16, n. 3, p. 499-518, 2001.
- GONZALEZ, Wenceslao J. The evolution of Lakatos's repercussion on the methodology of economics. **HOPOS: The Journal of the International Society for the History of Philosophy of Science**, v. 4, n. 1, p. 1-25, 2014.
- GORDON, D. F. (1965). The role of the history of economic thought in the understanding of modern economic theory. *The American Economic Review*, 55(1/2), 119-127.
- HANDS, D. W. (2001). *Reflection without rules: economic methodology and contemporary science theory*. Cambridge University Press.

⁷¹ Vide Chick (1993).



- HANDS, D. W. (1993). Popper and Lakatos in economic methodology. In: GUSTAFSSON, B.; KNUDSEN, C.; USLAKI, M. (ed.). *Rationality, institutions and economic methodology*. Routledge, 1993.
- Harrod, R. (1939). Na essay in dynamic theory. In: *Economic Journal*, v. 49, 1939.
- HAUSMAN, D. Kuhn, Lakatos and the character of economics. In: BACKHOUSE, R. E. (ed.). *New Directions in Economic Methodology*. London: Routledge, 1994.
- HOOVER, K. D. Why does methodology matter for economics? *The Economic Journal*, v. 105, n. 430, p. 715-734, 1995.
- Keynes, J. M. (1930). *A treatise on Money*. Londres, Macmillan, 1930.
- Keynes, J. M. (1936). *The general theory of employment, interest and Money*. Nova York, Harcourt, 1936.
- KREGEL, Jan A. Economic methodology in the face of uncertainty: the modelling methods of Keynes and the Post-Keynesians. **The Economic Journal**, v. 86, n. 342, p. 209-225, 1976.
- KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. 3ª edição. São Paulo: Perspectiva, 2000.
- LAKATOS, I. *History of science and its rational reconstructions*. Springer Netherlands, 1971. [Tradução para o português: *História da ciência e suas reconstruções racionais*. Lisboa: Edições 70, 1978].
- LAKATOS, I. *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid: Alianza Editorial, 1983.
- LAKATOS, I. O falseamento e a metodologia dos programas de pesquisa científica. In: LAKATOS, I; MUSGRAVE, A. (orgs.). *A crítica e o desenvolvimento do conhecimento*. São Paulo: Editora Cultrix, p. 109-243, 1979.
- LAKATOS, Imre; FEYERABEND, Paul. For and against method. In: **For and Against Method**. University of Chicago Press, 2010.
- LAKATOS, I; MUSGRAVE, A. (orgs.) (1979). *A crítica e o desenvolvimento do conhecimento*. Trad. Octávio Mendes Cajado. São Paulo: Cultrix, 1979.
- LATSIS, S. J. Situational determinism in economics. *The British Journal for the Philosophy of Science*, v. 23, n. 3, p. 207-245, 1972.
- LATSIS, S. J. A research programme in economics. In: LATSIS, S. J. *Method and appraisal in economics*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-42, 1976.



MOTTERLINI, Matteo et al. Reconstructing Lakatos a Reassessment of Lakatos' Philosophical Project and Debates with Feyerabend in Light of the Lakatos Archive. 2001.

PASINETTI, Luigi Lodovico. The principle of effective demand. 1997.

POPPER, K. R. A lógica da pesquisa científica. Editora Cultrix, 2004.

ROBINSON, Joan. The Long-Period Theory of Employment. In: **An Essay on Marxian Economics**. Palgrave Macmillan, London, 1966. p. 29-34.

SHACKLE, George Lennox Sharman. **The years of high theory: invention and tradition in economic thought 1926-1939**. Cambridge university press, 1967.

WARD, B. (1972). *What's wrong with economics?*. Springer.

WEINTRAUB, E. R. Appraising general equilibrium analysis. *Economics & Philosophy*, v. 1, n. 1, p. 23-37, 1985.

WEISS, M. (2002). The best way to do economics: moves and countermoves in the history of economic methodology. *Texto de Discussão da Duke University. Durham*.



Resenha do Relatório “*Crisis of inequality: shifting power for a new eco-social contract*”, da UNRISD

Ladislau Dowbor⁷²

Crisis of inequality: shifting power for a new eco-social contract – (Crises da desigualdade: deslocar o poder para um novo contrato eco-social) - UNRISD, 22 de outubro de 2022 – Resumo executivo (35 p):

<https://cdn.unrisd.org/assets/library/reports/preview-unrisd-flagship-report-2022.pdf>

Relatório completo (348p.):

<https://cdn.unrisd.org/assets/library/reports/2022/full-report-crises-of-inequality-2022.pdf>

A agência da ONU UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), publicou um relatório fundamental sobre como se estrutura e aprofunda a desigualdade no planeta, entre nações e dentro delas, e como podemos batalhar um novo contrato ecológico e social, “*eco-social contract*”, focando simultaneamente nos desastres sociais e ambientais. Diferentemente de outros relatórios da ONU, que apresentam os dados sobre as nossas desgraças mas ficam no lamento, este aponta os mecanismos que as geram, as corporações e a financeirização que as controlam, e inclusive o desmonte das democracias, o que reduz a própria capacidade de enfrentarmos os desafios. É uma ferramenta de trabalho poderosa, pelo realismo e clareza nos dados e nos argumentos.

A compreensão de que estamos enfrentando uma crise sistêmica, e não de um sistema apenas deformado, que precisaria de “ajustes”, está se generalizando no planeta. Frente a uma situação surrealista em que uma economia globalizada está ancorada na moeda de um país, o dólar dos Estados Unidos – que não se privam de emitir à vontade – vemos importantes fontes se referirem à necessidade de um novo Bretton Woods, portanto um novo pacto financeiro mundial. Lembrando que este pacto data de 1944, com os Estados Unidos no leme, sendo gradualmente

⁷² **Ladislau Dowbor** é professor titular de economia da PUC-SP e consultor de várias agências nacionais e internacionais. É autor de dezenas de livros e estudos técnicos disponíveis no site <https://dowbor.org>, em regime de Creative Commons (acesso gratuito online). Seus livros mais recentes são: *O Capitalismo se desloca* (Ed. Sesc) e *Resgatar a função social da economia* (Ed. Elefante).

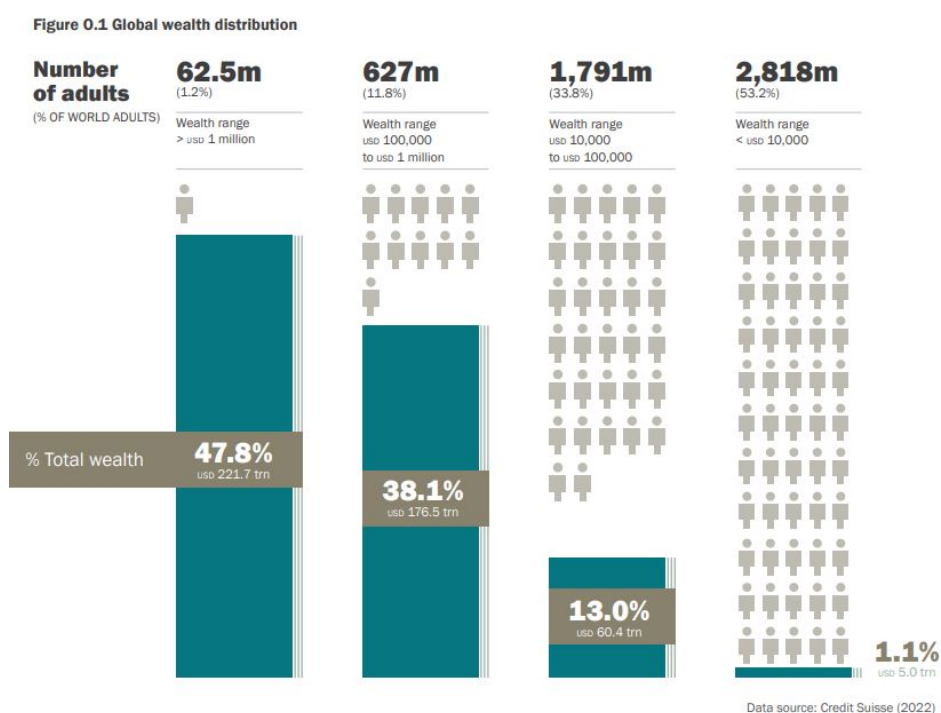


desfigurado com o abandono do lastro-ouro em 1971, enquanto a regulação financeira (lei Glass-Steagall, 1933) foi enterrada pelo governo Clinton em 1999. Hoje enfrentamos o vale tudo que chamamos de neoliberalismo, nome de aparência técnica, como se se tratasse de “ciência econômica”, e não de apropriação indébita, de enriquecimento sem a contrapartida produtiva. O aumento explosivo das desigualdades resulta em grande parte desta forma de apropriação do produto social por minorias improdutivas.

O dreno financeiro que hoje enfrentamos é também apresentado em outro relatório da ONU, o *Trade and Development Report 2022*, da UNCTAD, que aponta a ruptura entre as finanças e a economia real (“*decoupling of finance and the real economy*”): “Neste ambiente de altos lucros e baixo investimento, a engenharia financeira se tornou um instrumento de comportamento de rentismo (*rentseeking behaviour*), em particular entre as maiores corporações internacionais. Graças ao seu poder de mercado, elas frequentemente têm gerado mais renda a partir da manufatura de escassez do que da produção de bens ou fornecimento de serviços. A ampliação de tal comportamento por meio de monopólios de conhecimento, fusões e aquisições, contratos governamentais etc. tem sido acompanhada pela evasão fiscal sistemática, inclusive a canalização dos lucros por meio de paraísos fiscais *offshore*, o correspondente crescimento de fluxos fiscais ilícitos e o uso generalizado de aquisições alavancadas e recompras de ações.”

Mencionamos aqui este outro relatório da ONU, porque detalha os mecanismos da financeirização, que permitem que o enriquecimento seja desconectado da produção. Aqui, vai por terra um fundamento essencial da teoria econômica herdada do passado, dita ortodoxa, de que o enriquecimento individual se transforma naturalmente em crescimento da prosperidade para todos. O principal mecanismo de enriquecimento não gera mais capital produtivo, pelo contrário, trava a economia, e resulta nos nossos desastres econômicos, sociais e ambientais. A ruptura entre o enriquecimento financeiro e a economia real significa que o sistema se tornou contraprodutivo. Segundo o relatório da UNRISD, “as presentes desigualdades extremas, destruição do meio ambiente e vulnerabilidade a crises não constituem um defeito (*flaw*) no sistema, mas uma sua característica.

Apenas uma mudança sistêmica em grande escala pode resolver esta situação desastrosa.”(1) Segundo o relatório, o mundo está em “estado de fratura” (*state of fracture*): Um sistema no qual uma crise sanitária global permite dobrar a riqueza das 10 pessoas mais ricas do mundo, enquanto empurra mais de 120 milhões de pessoas para a pobreza extrema, sinaliza um contrato social rompido, deixando para trás um número muito excessivo de pessoas e falhando na proteção do nosso planeta.”(2)



Os dados básicos desta desigualdade são conhecidos: os 5,3 bilhões de adultos no planeta possuem uma riqueza pessoal acumulada de 463,6 trilhões de dólares, o equivalente a 88 mil dólares por pessoa (cerca de 450 mil reais). O mundo não é pobre. Mas 1,2% dos adultos do planeta têm uma riqueza acumulada de 221,7 trilhões de dólares, 47,8% do total, quase a metade. Os 53,2% de adultos mais pobres do planeta, 2,8 bilhões de pessoas, possuem apenas 5 trilhões, 1,1% do total. É impressionante constatar que bastaria tirar 2% da riqueza dos mais ricos, coisa que mal notariam, para dobrar a riqueza da metade mais pobre da população mundial. E o processo se agrava: “Nas últimas três décadas, o 1% de cima da humanidade capturou quase 20 vezes o montante de riqueza dos 50% na base. Essa



concentração de riqueza e de renda no topo é ao mesmo tempo o resultado e um vetor de poder da elite.”(4) A realidade é que esse enriquecimento no topo é essencialmente desconectado da economia real, baseado em ganhos financeiros improdutivos, e praticamente não paga impostos. E o poder que gera permite que se amplie. O que fazem é legal, simplesmente porque são eles que fazem as leis. Mas não é legítimo, e está nos levando ao desastre.

As crises que resultam são claramente resumidas no relatório: os desafios urgentes (*urgent challenges*) que enfrentamos incluem: “Uma concentração de riqueza e de renda sem precedentes, e um progresso na redução da pobreza que é um disparate; a captura dos processos políticos e das instituições pelas elites; o aumento da austeridade, privatização de serviços essenciais e redução do Estado; nacionalismo e extremismo de direita bem como um ataque aos discursos e movimentos igualitários e de direitos humanos; insegurança, conflitos e um número crescente de pessoas forçadas a migrar; avanços tecnológicos que criam novas divisões tanto dentro como entre países; e a crise climática e perda de biodiversidade que ameaçam a nossa própria existência.”(3) A desigualdade aqui passa a ser vista no plural: “Raça, etnicidade, casta, status de cidadania, gênero, identidade, orientação sexual, idade, incapacidade e numerosos outros fatores continuam a desempenhar um papel crucial na determinação dos potenciais e resultados sociais.”(4)

A responsabilidade da convergência explosiva de crises é claramente associada ao mundo corporativo: “O ambiente atual de política econômica tende a favorecer atores econômicos poderosos como as corporações multinacionais e grandes empresas, em detrimento de entidades menores...para tornar as nossas economias mais inclusivas, sustentáveis e produtivas, é imperativo repensar e reajustar o papel do estado no desenvolvimento econômico.”(22) Esta “era de financeirização e de hiperglobalização” leva a assimetrias que favorecem “a concentração de rentas bem como a elisão e evasão fiscal pelas maiores corporações multinacionais.”(12) O impacto do neoliberalismo nas últimas quatro décadas, com força dominante das corporações, ameaça o pouco que temos de democracia: “O tecido político democrático é ameaçado pela influência política crescente das



grandes corporações, com redução do espaços de políticas públicas devido às políticas tecnocráticas e condicionalidades que deslegitimam os governos.”(10)

O pacto eco-social proposto se baseia na situação crítica mundial: “A compreensão de que todos dependemos dos bens comuns globais (*global commons*) e bens públicos, e de que ninguém estará seguro até que estejamos todos seguros, abre uma janela de oportunidade para criarmos um novo contrato eco-social orientado para maior inclusão social, igualdade e sustentabilidade ecológica.”(11) Faz parte do drama o fato que cerca de 2 bilhões de trabalhadores no mundo estão no emprego informal - com uma proporção maior de mulheres - o que representa 61% da força de trabalho global. Menos de 20% dos idosos recebem aposentadoria. “Considerando os laços entre as crises econômica, social, ecológica e política enfrentada no mundo todo, organizações e movimentos estão fazendo um chamado para a criação de um novo contrato social, entre pessoas, cidadãos e governos, e entre pessoas e a natureza.”(18)

Não é o caso de ficar esperando a grande transformação. “A ideia básica de um novo contrato eco-social é a de promover um leque de processos deliberativos no nível local, nacional, regional e global, em diferentes setores e com diferentes grupos de *stakeholders*, para chegar a uma visão compartilhada, objetivos concretos e compromissos e responsabilização nos mecanismos.”(19) Trata-se também da recuperação das narrativas, da própria educação e das universidades, pois “decolonizar o conhecimento é crucial para deslocar as assimetrias de poder.”(20) O Relatório aponta, neste sentido, para um novo equilíbrio das relações entre Estado, mercado, sociedade e natureza, com “políticas sociais transformadoras reforçadas por um contrato fiscal justo, com multilateralismo reimaginado e solidariedades reforçadas.”(209)

Sonhos? O aporte do Relatório está no desenho de novos pactos possíveis, mas em particular no fato de apresentar de forma tão clara o que tem sido chamado de “catástrofe em câmara lenta”, e de deixar claro que a desigualdade desempenha um papel central, pois a partir de um certo nível reduz a imensa maioria ao desespero, com erosão dos sistemas democráticos de construção de equilíbrios. Os desequilíbrios sociais, econômicos e políticos tendem para uma cristalização nefasta



que trava o desenvolvimento, e a própria capacidade de transformação. O que se busca é uma economia social e solidária (*SSE – Social and Solidarity Economy*), e o controle financeiro é essencial, pois define as prioridades: “As políticas sociais precisam ser financiadas por meio de um contrato fiscal justo, garantindo tanto a sustentabilidade do financiamento como a redução das desigualdades e dos impactos sociais negativos.” Estamos longe dos sonhos de que “os mercados” resolverão os dramas, antes são eles que geram o pesadelo. “Líderes progressistas, cidadania ativa e movimentos sociais precisam juntar esforços para alcançar uma visão verdadeiramente inclusiva do clima e da justiça social.”(26) Não é exagero dizer que o mundo está à procura de novos rumos. Uma sistematização como a que encontramos nesse Relatório ajuda muito.



Dissertações Defendidas pelos Discentes do PEPG em Economia Política da PUC-SP

Camila Cunha Marcon

Título: Limites de avaliação econômica em saúde à luz da economia política crítica: uma revisão da produção da saúde coletiva

Orientador: Prof. Dr. Aquilas Nogueira Mendes – PUC/SP

Acesso em <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/25796>

Resumo

Esta dissertação tem por objetivo analisar os limites da avaliação econômica em saúde pela perspectiva da Economia Política e suas críticas ao sistema, com base em uma revisão científica da produção de estudos no campo da Saúde Coletiva. No primeiro capítulo, busca-se traçar a história da origem do tema da saúde e sua importância para o desenvolvimento econômico do capitalismo, bem como a contribuição da avaliação econômica e política no âmbito da saúde. O segundo capítulo apresenta uma revisão da literatura no campo da saúde, abordando as características e a concepção da avaliação econômica e analisando os artigos selecionados no que se refere ao custo-efetividade, custo-benefício e as suas relações com o Sistema Único de Saúde (SUS) e suas implicações como política pública. O capítulo três é dedicado à análise das convergências e divergências entre os estudos levantados e à luz da economia política da saúde, considerando alguns temas como a eficiência em saúde, a avaliação tecnológica em saúde, o custo-efetividade e alguns aspectos gerais sobre a economia da saúde

André Luiz Naves Silva Ferraz

Título: A proteção social e o desenvolvimento tecnológico atual

Orientador: Profa. Dra. Anita Kon – PUC/SP

Acesso em <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/25793>

Resumo

A dissertação, realizada no programa de Economia Política e inserido na linha de pesquisa que versa sobre as relações entre Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia, conclui que uma maior proteção social pode potencializar o desenvolvimento tecnológico, na medida em que novas individualidades e coletividades, emancipadas em suas capacidades contribuem com novas ideias, práticas e valores. Assim, esses novos atores, incluídos socialmente pelo robustecimento do colchão protetivo, constroem um novo marco institucional normativo que, se funcional e eficiente, fundamenta a fermentação de uma alta atividade de inovações (dentre as quais, as tecnológicas). É importante ressaltar que a proteção social deve estar coordenada com iniciativas educacionais, culturais, esportivas, inclusivas e de lazer. Ainda, a proteção social é fruto da atividade individual, coletiva e estatal.