

I ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO DO FUTURO

NEOLIBERALISMO E ENDIVIDAMENTO

N438

Neoliberalismo e endividamento [Recurso eletrônico on-line] organização I Encontro Nacional de Direito do Futuro: Escola Superior Dom Helder Câmara – Belo Horizonte;

Coordenadores: Priscila Céspedes Cupello, Emmanoel Boff e Marco Antônio Sousa Alves – Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara - ESDHC, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-935-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os desafios do humanismo na era digital.

1. Direito do Futuro. 2. Humanismo. 3. Era digital. I. I Encontro Nacional de Direito do Futuro (1:2024 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



I ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO DO FUTURO

NEOLIBERALISMO E ENDIVIDAMENTO

Apresentação

O Encontro Nacional de Direito do Futuro, realizado nos dias 20 e 21 de junho de 2024 em formato híbrido, constitui-se, já em sua primeira edição, como um dos maiores eventos científicos de Direito do Brasil. O evento gerou números impressionantes: 374 pesquisas aprovadas, que foram produzidas por 502 pesquisadores. Além do Distrito Federal, 19 estados da federação brasileira estiveram representados, quais sejam, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins.

A condução dos 29 grupos de trabalho do evento, que geraram uma coletânea de igual número de livros que ora são apresentados à comunidade científica nacional, contou com a valiosa colaboração de 69 professoras e professores universitários de todo o país. Esses livros são compostos pelos trabalhos que passaram pelo rigoroso processo double blind peer review (avaliação cega por pares) dentro da plataforma CONPEDI. A coletânea contém o que há de mais recente e relevante em termos de discussão acadêmica sobre as perspectivas dos principais ramos do Direito.

Tamanho sucesso não seria possível sem o apoio institucional de entidades como o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), a Universidade do Estado do Amazonas (UEA), o Mestrado Profissional em Direito e Inovação da Universidade Católica de Pernambuco (PPGDI/UNICAP), o Programa RECAJ-UFGM – Ensino, Pesquisa e Extensão em Acesso à Justiça e Solução de Conflitos da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, a Comissão de Direito e Inteligência Artificial da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Minas Gerais, o Grupo de Pesquisa em Direito, Políticas Públicas e Tecnologia Digital da Faculdade de Direito de Franca e as entidades estudantis da UFGM: o Centro Acadêmico Afonso Pena (CAAP) e o Centro Acadêmico de Ciências do Estado (CACE).

Os painéis temáticos do congresso contaram com a presença de renomados especialistas do Direito nacional. A abertura foi realizada pelo professor Edgar Gastón Jacobs Flores Filho e pela professora Lorena Muniz de Castro e Lage, que discutiram sobre o tema “Educação jurídica do futuro”. O professor Caio Lara conduziu o debate. No segundo e derradeiro dia, no painel “O Judiciário e a Advocacia do futuro”, participaram o juiz Rodrigo Martins Faria,

os servidores do TJMG Priscila Sousa e Guilherme Chiodi, além da advogada e professora Camila Soares. O debate contou com a mediação da professora Helen Cristina de Almeida Silva. Houve, ainda, no encerramento, a emocionante apresentação da pesquisa intitulada “Construindo um ambiente de saúde acessível: abordagens para respeitar os direitos dos pacientes surdos no futuro”, que foi realizada pelo graduando Gabriel Otávio Rocha Benfica em Linguagem Brasileira de Sinais (LIBRAS). Ele foi auxiliado por seus intérpretes Beatriz Diniz e Daniel Nonato.

A coletânea produzida a partir do evento e que agora é tornada pública tem um inegável valor científico. Seu objetivo é contribuir para a ciência jurídica e promover o aprofundamento da relação entre graduação e pós-graduação, seguindo as diretrizes oficiais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Além disso, busca-se formar novos pesquisadores nas mais diversas áreas do Direito, considerando a participação expressiva de estudantes de graduação nas atividades.

A Escola Superior Dom Helder Câmara, promotora desse evento que entra definitivamente no calendário científico nacional, é ligada à Rede Internacional de Educação dos Jesuítas, da Companhia de Jesus – Ordem Religiosa da Igreja Católica, fundada por Santo Inácio de Loyola em 1540. Atualmente, tal rede tem aproximadamente três milhões de estudantes, com 2.700 escolas, 850 colégios e 209 universidades presentes em todos os continentes. Mantida pela Fundação Movimento Direito e Cidadania e criada em 1998, a Dom Helder dá continuidade a uma prática ético-social, por meio de atividades de promoção humana, da defesa dos direitos fundamentais, da construção feliz e esperançosa de uma cultura da paz e da justiça.

A Dom Helder mantém um consolidado Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental e Sustentabilidade, que é referência no país, com entradas nos níveis de mestrado, doutorado e pós-doutorado. Mantém revistas científicas, como a *Veredas do Direito* (Qualis A1), focada em Direito Ambiental, e a *Dom Helder Revista de Direito*, que recentemente recebeu o conceito Qualis A3.

Expressamos nossos agradecimentos a todos os pesquisadores por sua inestimável contribuição e desejamos a todos uma leitura excelente e proveitosa!

Belo Horizonte-MG, 29 de julho de 2024.

Prof. Dr. Paulo Umberto Stumpf – Reitor da ESDHC

Prof. Dr. Franclim Jorge Sobral de Brito – Vice-Reitor e Pró-Reitor de Graduação da ESDHC

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – Pró-Reitor de Pesquisa da ESDHC

LIMITES DEMOCRÁTICOS DO COMBATE À POBREZA E DESIGUALDADE DENTRO DO NEOLIBERALISMO

DEMOCRATIC LIMITS OF COMBATING POVERTY AND INEQUALITY WITHIN NEOLIBERALISM

Emmanuel de Oliveira Boff

Resumo

Embora o neoliberalismo seja usualmente identificado como uma doutrina que fundamenta no mecanismo de mercado o princípio para ordenar as sociedades modernas, uma leitura atenta de alguns de seus autores seminais aponta uma preocupação relevante com fenômenos que vão além do mercado: em obras associadas à tradição neoliberal, o enraizamento dos mercados na sociedade e em um sistema de valores histórica e culturalmente situado é plenamente reconhecido. Sendo assim, o objetivo deste trabalho é caracterizar mais (e caricaturizar menos) os limites com que o neoliberalismo teoriza e lida na prática com questões sociais e a pobreza.

Palavras-chave: Neoliberalismo, Pobreza, Questão social

Abstract/Resumen/Résumé

Although neoliberalism is usually identified as a doctrine that bases the principle for ordering modern societies on the market mechanism, a careful reading of some of its seminal authors points to a relevant concern with phenomena that go beyond the market: in works associated with the neoliberal tradition, the rootedness of markets in society and in a historically and culturally situated system of values is fully recognized. Therefore, the objective of this work is to characterize more (and caricaturize less) the limits with which neoliberalism theorizes and deals in practice with social issues and poverty.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Neoliberalism, Poverty, Social question

Limites Democráticos ao Combate à Pobreza e Desigualdade Dentro do Neoliberalismo: o que fazer com o poder de monopólio?

1. A caricatura do neoliberalismo representada no par Estado Mínimo/*laissez-faire*

Mais que um conjunto de políticas sociais e econômicas e que uma apologia do Estado mínimo, a cosmovisão neoliberal reconfigura a relação entre Estado e mercado. Antes dos anos 1930, o mercado era predominantemente compreendido dentro da nascente escola neoclássica como um mecanismo alocador de recursos escassos. Entretanto, depois das discussões sobre o “cálculo socialista” dos anos 1920, ele passa a ser analisado (principalmente na vertente hayekiana) como “processador de informações mais poderoso que qualquer cérebro humano”. Isso não significa que o mercado tenha deixado de lado seu papel alocador - ainda que cumpra tal papel de forma imperfeita, na prática. Enquanto a teoria do bem-estar desenvolvida na linhagem de Marshall-Pigou pressupunha que o Estado poderia atuar em situações de imperfeições de mercado (como externalidades e bens públicos), a visão do mercado como processador de informações implica em uma função diferente para o Estado. Dentro dessa visão, o Estado pode redesenhar a estrutura institucional das diferentes sociedades de forma a possibilitar a competição mercantil e o uso de uma “nova razão do mundo” (Dardot e Laval 2016), em que o cálculo de custo-benefício pode ser usado como referência para a atuação de agentes privados e públicos.

Dentro desta nova “razão”, bens de caráter público como cultura, saúde, educação e infraestrutura passam a ser idealmente ofertados em maior ou menor grau a partir do benefício líquido que geram para seus “clientes” (ou cidadãos) no longo prazo. Por outro lado, externalidades não precisariam mais da intervenção direta do Estado, pois poderiam ser resolvidas pelo estabelecimento jurídico de direitos de propriedade. Ao Estado não caberia, em princípio, fornecer diretamente tais serviços nem reparar externalidades: sua missão seria criar direitos de propriedade e estabelecer as regras do jogo (ou instituições) necessárias para que o setor privado possa oferecer esses serviços aos demandantes-cidadãos. Logo, não se trata exatamente de uma diminuição do papel do Estado, mas de um *deslocamento de suas funções* frente ao mercado: de administrador keynesiano de políticas fiscal, monetária e cambial que combatem recessões e o desemprego, o Estado passa a focar sua atividade na construção legislativa e aplicação jurídica de regras e instituições que visam facilitar, proteger e promover a competição e o funcionamento dos mercados. Em particular, a tradição ordoliberal alemã aponta para essa função ativa do Estado como interventor sempre que a

ordem competitiva estiver sob risco pela atuação de grupos de interesse junto ao Estado e pela concentração de poder de mercado que impede a competição.

Neste contexto, cidadãos são reconfigurados como “empresários de si mesmos” (Foucault 1979). Sua postura frente a bens de caráter público (como educação e saúde) passa a ser da busca por sinais de escassez relativa dados pelos preços do mercado competitivo. Deste modo, pode-se realizar um cálculo de custo–benefício (mais ou menos preciso) para escolher o montante de bens de caráter público que cada um deseja consumir. Na versão de Chicago, cada cidadão livremente investiria em si mesmo certo nível de “capital humano” (em termos de saúde, educação, cultura etc.) para poder competir no mercado. Na visão austríaca de Hayek caberia ainda ao Estado garantir as condições (na forma de uma renda mínima) para que cidadãos em situação de pobreza ou vitimados pela incerteza do ambiente (seja por crises, tragédias naturais ou sociais) reconstruam e possam retornar ao mercado tão logo quanto possível.

Pelo exposto acima, vimos que é não apenas prematuro, mas impreciso e enganoso associar a tradição neoliberal como um todo a *laissez-faire* e a Estado mínimo¹. Para fins deste trabalho, entenderemos neoliberalismo e sua produção seguindo a linha já bem estabelecida por Mirowski e Plehwe (2009) dentro da sociologia da economia e adotada em pesquisas de caráter histórico como as de Slobodian (2015). Tais autores associam o neoliberalismo principalmente à produção intelectual de autores vinculados ao *think tank* conhecido como Sociedade de Mont Pelerin, estabelecida em 1947. Essa associação nos permite tanto dar conta da diversidade e discordâncias dentro das diversas tendências do neoliberalismo como apontar de forma precisa para textos representativos desta tradição. Em um ambiente intelectual que ora duvida da existência de um conjunto de ideias e práticas que se possa denominar “neoliberais” (Mirowski 2014), ora as caricaturiza como meras apoiadoras do capitalismo *laissez faire* e do Estado mínimo, tal associação se mostra crucial para a definição rigorosa de nosso objeto. Ou seja, associando autores aqui apresentados à Sociedade de Mont Pelerin, poderemos apresentar e comparar precisamente as diferentes vertentes neoliberais, enfatizando como elas influenciam o desenho de políticas públicas de combate à pobreza.

¹ Podemos encontrar autores (Hans-Hermann Hoppe e Murray Rothbard, por exemplo), correntes libertárias e anarco-capitalistas que radicalizam princípios associados à tradição liberal na direção do *laissez-faire* e do Estado mínimo. No entanto, essas são correntes minoritárias quando se trata de propor e avaliar teorias e políticas econômicas efetivamente implementadas desde os anos 1980.

1. Limites Democráticos ao combate à Pobreza e Desigualdade

Modernamente os debates sobre a deseabilidade e viabilidade de um regime democrático de Governo surgem com a necessidade de achar uma via representativa (como em Hobbes, Locke e Pufendorf) ou expressiva (Rousseau) de algo que seria o “bem comum” ou a “vontade geral” de um povo. A relação da democracia com as desigualdades socioeconômicas ganhou voz explícita com Rousseau que, com a proposta de “pacto de alienação total” dava à “vontade geral” poder para alocar a totalidade dos recursos da sociedade de forma deliberativa e racional. No caso de Rousseau, democracia, combate à pobreza e desigualdade andam de mãos juntas, pois é a primeira que decide quanto e como mobilizar os recursos do Estado para sanar as duas últimas.

De fato, os debates sobre a democracia foram traduzidos na prática pela expansão do direito ao voto durante todo o século XIX e XX, até abarcar grande parte da população adulta dos países do Ocidente por volta de 1930. Devido ao aumento da população (e de sua participação) no processo político, resta a dúvida sobre a viabilidade tanto do “pacto de alienação” rousseauiano quanto da efetiva participação de coletividades cada vez mais amplas e diversas na deliberação democrática. O questionamento da própria ideia de “pacto” como forma instauradora da ordem social moderna levou pensadores como Hume e Smith a sugerir uma série de funções do Estado que, em grande medida, poderia abdicar da ideia da democracia participativa radical à la Rousseau. Essas funções visavam limitar, regular e proteger o “sistema de liberdade natural”²: o mecanismo da mão invisível, sob os auspícios de um bom governo, poderia agregar interesses particulares ao bem-comum, gerando riqueza e bem-estar. Observe-se, contudo - contra interpretações ideologizantes da “mão invisível” - que esse mecanismo *não funciona automaticamente, sem mediações institucionais*. As ações de um “bom governo”, necessárias para o funcionamento satisfatório do mercado, *não são redutíveis a uma fórmula única*: mesmo para as funções básicas do Estado observa-se que há diferentes noções de justiça em diferentes países (originando distintos sistemas jurídicos e legislativos); há distintas necessidades de defesa em função da belicosidade de seus vizinhos e da própria população; a quantidade de obras públicas e do apoio à educação igualmente depende da inserção do país em um território com determinadas características físicas e do nível geral de cultura do povo. Ainda que não na forma de uma democracia radical - que submete o combate à pobreza e à desigualdade à “vontade geral” - a diversidade de povos e culturas dá vazão à deliberação democrática no seio da tradição liberal clássica. Como ficará

² Através de um sistema de justiça, de defesa e de algumas obras públicas (o que incluía apoio à educação).

claro na discussão alemã em fins do século XIX e início do XX, a “grande antinomia” (Le Fèvre 2021) entre as ambições universalistas da teoria e a especificidade das economias no espaço e tempo sugere um limite amplo para a linha que separa as atividades do Estado e do mercado.

Em grande medida, economistas neoliberais herdaram parte dessa tradição - mas também a modificaram de forma substancial, de forma a alterar os limites do que um governo democrático pode propor em termos de combate à pobreza e desigualdade. Podemos agrupar essas mudanças no caso do poder de monopólio dos mercados, como veremos abaixo.

3.1. Poder de monopólio nos diferentes tipos de mercado e os rendimentos crescentes de escala

Segundo os resultados da teoria econômica tradicional, mercados perfeitamente competitivos poderiam dispensar a necessidade de deliberação democrática sobre seus resultados distributivos: nestes mercados teóricos o retorno dos fatores de produção seria “justo” - ou seja, igualaria, idealmente, suas produtividades marginais. Neste caso, a deliberação democrática aconteceria apenas com base na desejabilidade da manutenção e proteção deste tipo de mercado competitivo - que é o que propunha a tradição liberal clássica.

Todavia, desde fins do século XIX com a Segunda Revolução Industrial, a realidade da concentração e centralização de grandes indústrias levava as economias capitalistas realmente existentes para longe desses resultados teóricos. Sraffa (1926) mostrara que a existência de retornos crescentes de escala levava ao desmonte do próprio mecanismo de concorrência perfeita - e daí igualmente à destruição da ideia de que o rendimento dos fatores igualaria sua produtividade marginal. Dentro deste contexto, o aumento da desigualdade é esperado (pois é possível que empresas vendam seus produtos além de seu custo marginal). Em que medida, cabe perguntar, é possível que uma população decida democraticamente apoiar pelo voto Governos que se proponham a consertar tal tendência concentradora?

A tradição neoliberal dá duas respostas a essa situação (van Horn, 2009, cap. 6). A primeira, mais radical, remete aos ordoliberais alemães. Em seu estudo da morfologia dos mercados, Walter Eucken (1940) propõe-se a medir o poder de mercado de empresas que podem diminuir a concorrência. Inicialmente, o autor supõe que os mercados podem ser abertos à concorrência de qualquer entrante ou fechados a essa concorrência. Além disso, mercados podem ser separados em monopólios, monopólios parciais, oligopólios, oligopólios parciais e competição completa (que podem ocorrer tanto do lado da demanda quando na oferta). Desta forma, há 50 formas possíveis de mercado das quais apenas uma (o mercado

aberto perfeitamente competitivo do lado da oferta e da demanda) não demandaria deliberação sobre a possibilidade de intervenção.³ De fato, dentro da tradição ordoliberal, a ênfase é menos na redistribuição de renda do que na promoção da competitividade de mercados, que sinalizaria adequadamente a escassez de recursos na economia e remuneraria fatores tão próximos quanto possível de sua produtividade.

Podemos nos questionar, contudo, sobre qual seria a medida em que se pode avaliar a eventual deseabilidade da diminuição da competição nos mercados. A vertente neoliberal de Chicago proverá a grade de discussão teórica dessa questão pela via da teoria dos custos de transação, iniciada por Coase (1937). Tal teoria justifica a existência de estruturas hierárquicas pela existência de custos de descoberta dos preços relevantes nos mercados. Deste modo, tanto a existência de retornos crescentes de escala quanto a de custos de transação pode justificar a operação de mercados monopolísticos. Em que sentido usamos o verbo “justificar” aqui? Segundo a cosmovisão neoliberal, a justificativa última se dá com base no uso da análise de custo-benefício: se os benefícios líquidos da promoção e manutenção de uma estrutura econômica monopolística forem maiores que os de uma estrutura competitiva, então sua existência estaria justificada.

Esta é uma visão distinta da tradição liberal clássica. Nesta, a existência de monopólios era percebida como ameaça a práticas de caráter democrático para o atingimento do bem-comum - em especial práticas que objetivassem a desconcentração de poder e riqueza nas mãos de monopolistas. No caso ordoliberal, há justificativa teórica para embasar as propostas de um Governo eleito que vise intervir para limitar permanentemente o poder de monopólio de grandes corporações (algo que igualmente não estava previsto no liberalismo clássico). Este não é o caso da tradição de Chicago: para os economistas norte-americanos, a existência de monopólios é admitida e não está sujeita à deliberação democrática pois isso poderia contrariar os resultados da análise de custo-benefício - o que seria irracional (isto é, ineficaz e ineficiente) do ponto de vista do bem-comum.

Nosso estudo constata a importância de se analisar o neoliberalismo em suas diversas vertentes e em sua interação: por um lado, o estudo de suas vertentes nos mostra a gama de políticas econômicas que pode ser engendrada em seu seio; por outro, nota-se a importância de uma cosmovisão baseada no cálculo de custo-benefício - a “nova razão do mundo” - na escolha de variáveis que pretendem determinar quais são os “benefícios” e “custos” da existência de monopólios. Sendo “custos” e “benefícios” mensurados em termos

³ 5 formas de mercado na demanda x 5 formas de mercado na oferta x 2 (mercados abertos ou fechados) = 50 tipos de mercado.

principalmente monetários, valores como a participação democrática são atropelados pelo resultado das análises de custo-benefício. Em outras palavras, dentro do que foi inicialmente desenvolvido na tradição de Chicago, a discussão democrática sobre a escolha dos tipos de mercado presentes na sociedade e de uma eventual redistribuição de seus resultados desiguais é subsumida em uma discussão “técnica” sobre benefícios e custos envolvidos na operação de diferentes mercados.

2. Referências:

MIROWSKI, P; NIK-KHAH, E. *The knowledge we have lost in information: The history of information in modern economics*. Oxford University Press, 2017.

MIROWSKI, P; PLEHWE, D. *The Road from Mont Pelerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Harvard University Press, 2009.

WHYTE, J. *The Invisible Hand of Friedrich Hayek: Submission and Spontaneous Order*. Political Theory, 1-29, 2017