

Regulação jurídica do crédito consignado no processo de financeirização da economia brasileira: da promessa de inclusão social ao superendividamento em massa (2003-2015)

Júlia Normande Lins¹

Karen Daniele de Araújo Pimentel²

Área 3. Economia Brasileira

Resumo: Este trabalho pretende analisar como a regulação jurídica do crédito consignado se desenvolveu de acordo com o processo de financeirização da economia brasileira. Para isso, em um primeiro momento, são descritos os processos considerados como elementares para a constituição das raízes da financeirização no Brasil, partindo da conceituação do termo até o processo histórico vivido pelo país a partir da ditadura-civil militar (“financeirização precoce”) até o fim do governo do Partido dos Trabalhadores (“financeirização usurária”). A partir dessa premissa, a segunda parte do trabalho concentra-se em apurar a regulação jurídica da consignação em folha de pagamento, desde o Decreto-Lei nº 9.790/46 até a Medida Provisória nº 130/03 (atual lei do crédito consignado – Lei nº 10.820/2003) e suas progressivas alterações. Por fim, a terceira parte do trabalho tenta demonstrar os impactos socioeconômicos de um modelo de desenvolvimento que prometeu promover inclusão social por meio das finanças, mas acabou por gerar o aumento do endividamento privado desacompanhado de igual performance no acesso aos direitos sociais básicos previstos no Constituição Federal.

Palavras-chave: financeirização; crédito consignado; crédito ao consumo; endividamento; desenvolvimento econômico no Brasil.

Abstract: This paper aims to analyze how the legislation regarding consigned credit evolved accordingly to financialization process of the economic development of Brazil. In order to do that, at first the elementary processes to the constitution of the grounds for the financialization are described, starting from the concept of the term and going through the historical process experienced in the country from the civil-military dictatorship (“initial financialization”) until the end of the government

¹ Advogada e Mestra em Direito Econômico e Economia Política pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). julia.normande@gmail.com

² Escrevente Judiciária no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e mestrande em Direito Econômico e Economia Política pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). karendpimentel95@gmail.com

of the Workers Party (“usurious financialization”). Based on this premise, the second part of the paper will focus on ascertaining consigned credit legislation, from Law Decree nº 9.790/46 to Provisional Measure nº 130/03 (current consigned credit act - Act nº 10.820 / 2003) and its progressive changes. Finally, a third part of the work tries to demonstrate the socioeconomic impacts of a development model that promises to promote social inclusion through the financial sector, but ended up increasing private debt without equal access to social rights set out in the Constitution.

Keywords: financialization; consigned credit; consumer credit; indebtedness; economic development of Brazil.

Introdução

A financeirização é um conceito complexo que vem se desenvolvendo, ao menos no que deve ser considerado seu formato atual, desde o início da década de 1980. Trata-se de um fenômeno observado inicialmente na economia norte-americana que, de tão intenso, implicou na modificação do seu próprio padrão de acumulação capitalista. De um padrão voltado para a produção de mercadorias com dominância do setor produtivo, o sistema capitalista de algumas economias centrais passa a se centralizar na busca pela valorização financeira com o conseqüente predomínio do setor financeiro sobre o produtivo e da autonomia relativa do primeiro com relação ao segundo.³

O pensamento que dá origem ao que alguns estudiosos conceituam por financeirização remonta aos escritos de Karl Marx, ainda n’O Capital, quando o autor abordou a temática que abrange as formas de capital, suas categorias individualizadas e a forma de interação e complementariedade entre elas. Os conceitos de valor, de dinheiro e a fragmentação do conceito de capital monetário para suas duas vertentes – capital portador de juros e capital especulativo –, com a recorrente preocupação de autonomização dessa forma, foram essenciais para o desenvolvimento dos subsequentes estudos acerca do processo de financeirização da economia e a realidade concreta.⁴

Importante destacar também, para que melhor se possa compreender a gênese conceitual da financeirização, os estudos de Hilferding⁵, Hobson⁶ e Lênin⁷, que expuseram suas preocupações quanto a relação entre o capital produtivo e o capital monetário. Dessa vez, ainda que pontuadas as

³ Cf. CHESNAIS, 1996, 2002, 2005, 2010, 2016.

⁴ Cf. MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política. Livro I e III*. São Paulo: Boitempo, 2011.

⁵ Cf. HILFERDING, Rudolf. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

⁶ Cf. HOBSON, John Atkinson. *A evolução do capitalismo moderno*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

⁷ Cf. LÊNIN, Vladimir Ilich. *O imperialismo: fase superior do capitalismo*. 3. ed. São Paulo: Global, 1985.

mazelas que poderiam advir da união entre o capital produtivo e o capital monetário para fins de dominação de mercados supranacionais e de relativa autonomia e predominância da forma financeira nessa relação, ainda era perceptível, durante o período analisado pelos autores, a existência de uma relação funcional e mutualista entre ambas as formas de capital.

Keynes também demonstrava preocupações ao escrever, na que é considerada sua principal obra⁸, sobre a eutanásia do rentista e a função do sistema financeiro (capital monetário) para o crescimento econômico equilibrado – sendo o capital monetário, desse modo, uma forma auxiliar e complementar ao capital produtivo.

Os estudos sobre a relação entre o capital produtivo e o capital monetário experimentaram um hiato considerável no tempo. Durante a calma experimentada durante o regime de Bretton Woods em razão da regulamentação dos fluxos monetários e dos controles impostos aos sistemas financeiros das economias centrais, não havia, como outrora e posteriormente, expressivas razões para o aprofundamento desses estudos.

O fim do regime de Bretton Woods, no ano de 1971, e a hegemonia do dólar norte-americano como moeda mundial, é o marco estabelecido por alguns autores⁹ como fundamental para explicar o fenômeno da financeirização. Foi com a progressiva desregulamentação do sistema monetário internacional e liberalização financeira de países como Estados Unidos e Inglaterra, que o mundo passou a incorporar, ainda que em graus diferentes a depender da absorção de cada país, a lógica financeira da acumulação.

Os fundos de pensão e de investimento norte-americanos, em forte ascensão à época, buscavam novos mercados para repousar suas moedas e valorizar financeiramente enormes quantias de dinheiro. Assim como qualquer outra mercadoria, o dinheiro, sob essa perspectiva, poderia – e deveria – transitar sem a imposição de barreiras.

O Brasil desponta como uma nova possibilidade de expansão dessas plataformas de financeirização. As altas taxas de juros remuneratórias dos seus títulos públicos transformaram o país em um dos mais interessantes mercados para a valorização financeira pretendida pelos países centrais.

Traçado esse breve panorama, é nesse contexto que o presente estudo busca analisar, brevemente, as bases da financeirização no desenvolvimento econômico brasileiro, desde 1964 até 2015, ressaltando-se, ao fim, o papel fundamental do aumento expressivo da concessão de crédito a pessoas físicas nas últimas décadas, fenômeno considerado por alguns autores como caracterizador

⁸ Cf. KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

⁹ Cf. CHESNAIS, François. Introdução geral. In: CHESNAIS, François (org.). *A mundialização financeira: gênese, custos e apostas*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996; PLIHON, Dominique. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. In: CHESNAIS, François (coord.). *A mundialização financeira: gênese, custos e apostas*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

de uma nova fase do processo de financeirização. No segundo tópico, a regulação jurídica pertinente à possibilidade de consignação de dívidas financeiras direto na folha de pagamento será o foco de análise.

É importante que as discussões acerca do sistema creditício se deem também dentro do campo de análise jurídico, uma vez que é nos marcos do direito positivo que se dão as diversas operações de crédito que permeiam a vida cotidiana. Desse modo, é certo que sua estrutura e funcionamento devem ser estudados juridicamente sob pena de não compreender seu *modus operandi* dentro da ordem de direito brasileira, responsável por atribuir-lhe validade e eficácia entre os contratantes. A forma jurídica deriva das relações de produção do sistema capitalista, cuja análise não pode dissociar-se da realidade econômica em que está inserida¹⁰. A forma jurídica é, ao mesmo tempo, produto do conflito entre os poderes que compõem a sociedade e instrumentalizadora dessas relações¹¹. Assim, os fenômenos aqui analisados são observados tendo-se em vista o reconhecimento de que os instrumentos jurídicos e de política econômica são forjados no bojo da luta de classes, que por sua vez são identificados por interesses definidos que dão sustentação à atuação estatal.

Para isso, serão estudados os diversos instrumentos legais utilizados para permitir esse tipo de desconto na fonte de renda dos mutuários, desde o Decreto-Lei nº 9.790/46 até a Medida Provisória nº 130/03, responsável por estender essa permissão legal também aos trabalhadores cujos contratos são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e aos beneficiários do Regime Geral da Previdência Social, além das diversas alterações legislativas ao longo do aprofundamento do processo de financeirização da economia brasileira.

Ao fim, o trabalho apontará os impactos desse modelo econômico baseado na concessão de crédito ao consumo, se houve ou não a concretização da promessa de inclusão social por meio do acesso a bens duráveis.

¹⁰ Sobre o tema: BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e subdesenvolvimento. In: OCTAVIANI, Alessandro. Estudos, pareceres e votos de direito econômico. São Paulo: Singular, 2014. Para uma abordagem marxista do assunto conferir: PACHUKANIS, Evgeni. Teoria geral do direito e marxismo. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988; MASCARO, Alysson Leandro. Estado e forma política. São Paulo: Boitempo, 2013; CALDAS, Camilo Onoda. A teoria da derivação do estado e do direito. São Paulo: Outras Expressões, 2015; NAVES, Márcio Bilharinho. Marxismo e direito: um estudo sobre Pachukanis. São Paulo: Boitempo, 2008; NAVES, Márcio Bilharinho. A questão do direito em Marx. São Paulo: Outras Expressões/Dobra Universitário, 2014.

¹¹ “O novo direito econômico surge como o conjunto das técnicas jurídicas de que lança mão o Estado contemporâneo na realização de sua política econômica. Ele constitui assim a disciplina normativa da ação estatal sobre as estruturas do sistema econômico, seja esse centralizado ou descentralizado”. (COMPARATO, 1978, p. 465). Conferir também: BERCOVICI, Gilberto. O ainda indispensável direito econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu (orgs.). Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato, São Paulo: Quartier Latin, 2009.

1. O processo de financeirização no desenvolvimento econômico brasileiro (1964-2015)

Na primeira metade da década de 1960, o melhor dos mundos pôs-se à disposição das economias periféricas. As nações, assoladas pelas mazelas do subdesenvolvimento, não poderiam ficar alheias às benesses de uma nova forma de capitalismo; um capitalismo que, por meio da desregulamentação e liberalização dos mercados financeiros internos e com a entrada massiva de recursos externos, impulsionaria as fontes de financiamento para o setor produtivo e, por conseguinte, tais países, sempre à esgueira do sistema-mundo, poderiam recompor suas bases produtivas e melhorar a condição de vida de suas populações, gerando emprego e renda.

O sistema financeiro e os investidores institucionais especializados em multiplicar a poupança passam a ser os protagonistas do capitalismo e a impor a lógica financista às demais formas de capital.

Especificamente no que se refere à inserção do Brasil na dinâmica da mundialização financeira, o fenômeno começa a ser observado, de forma embrionária e precoce, no início da década de 1970. A reestruturação do sistema financeiro originada das reformas Campos-Bulhões empreendidas logo no início da ditadura civil-militar possuía, de fato, a intenção de potencializar as bases produtivas por intermédio de um sistema financeiro que fosse capaz de responder aos anseios de uma classe burguesa em ascensão.¹²

No entanto, simultaneamente ao processo de reestruturação, foi iniciado um acelerado movimento de endividamento externo impulsionado pelo governo federal em razão das condições creditícias estrangeiras e da necessidade de financiamento do setor produtivo, ainda órfão de um sistema financeiro eficiente.¹³

¹² Cf. ALMEIDA, Julio Sergio Gomes de. *As financeiras na reforma do mercado de capitais: o descaminho do projeto liberal*. Dissertação (Mestrado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1980; FIORI, José Luís. *Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira*. Tese (Professor Titular). Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1988; FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995; SILVA, Adroaldo Moura da. *Intermediação financeira no Brasil*. São Paulo: FIPE/USP, 1979; TAVARES, Maria da Conceição. (1979). *O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente*. In: PRADO, Luiz Carlos Delorme. (org.). *Desenvolvimento econômico e crise: ensaio em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

¹³ Cf. BAER, Monica. *O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993; BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. *A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista*. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995; CRUZ, Paulo Davidoff. *Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta*. Tese (Doutorado): Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1984; ZINI JÚNIOR, Álvaro Antônio. *O Brasil num cruzamento: dívida externa e exaustão fiscal*. Revista de Economia Política, v. 10, n. 1 (37), jan./mar. 1990.

Durante o período, também foi iniciado, por meio de uma aliança entre o governo federal e as instituições financeiras nacionais e sob a justificativa de escapar dos danos da inflação, uma dinâmica perversa de endividamento público. A “ciranda financeira”, movimento proporcionado pela criação da correção monetária, evolução do sistema Selic e da zeragem automática, resultou num ágil processo de enriquecimento dos bancos, das grandes empresas e no empobrecimento do Estado, que a partir daí também acabou por perder, relativamente, a autonomia sobre a política monetária.¹⁴

Chegado o fim da ditadura civil-militar, quando o Brasil experimentou as duras consequências do excessivo e descontrolado endividamento externo, o nível de abertura financeira e desregulamentação interna, essenciais para inserir o país de uma vez na dinâmica da financeirização, ainda era considerado como de baixa progressão.

Por isso, alguns autores consideram que o período da ditadura civil-militar deve ser inserido no conceito da “financeirização precoce”¹⁵, ou seja, um momento em que, mesmo não estando ainda escancaradas as portas para a transformação do Brasil numa plataforma de valorização financeira, foi dado o pontapé inicial para a dissociação entre o capital produtivo e o monetário com predomínio deste último em âmbito nacional.

A intensificação do processo de financeirização foi iniciada no período da redemocratização e continuado, com sua maior força, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Foram nesses oito anos de governo que puderam ser observadas mudanças estruturais deliberadas na economia brasileira rumo a um processo de financeirização da economia. O Plano Real, longe de ser um mero programa de estabilização do índice inflacionário, mostrou-se, para além de outros importantes fatores, um verdadeiro impulsionador do processo¹⁶. A utilização excessiva da

¹⁴ Cf. OLIVEIRA, Giuliano Contento de. *Estrutura patrimonial e padrão de rentabilidade dos bancos privados no Brasil (1970-2008)*. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009; MINELLA, André. *A indexação dos contratos financeiros em contexto de alta inflação: o caso brasileiro (1964-1990)*. Dissertação (Mestrado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas; BARROS, Luiz Carlos Mendonça de. *A moeda indexada: uma experiência brasileira*. Economia e Sociedade, Campinas, n. 2, p. 3-24, ago. 1993; TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José Carlos de. *O grande salto para o caos: a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1985; TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. ALMEIDA, Júlio Gomes de. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

¹⁵ Cf. BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. Economia e Sociedade, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez. 2017; PAULANI, Leda. *Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008.

¹⁶ Cf. BRUNO e CAFFE, 2017; PAULANI, Leda Maria; PATO, Christy Ganzert. *Investimentos e servidão financeira: o Brasil no último quarto de século*. In DE PAULA, João Antônio. Adeus ao desenvolvimento. Belo Horizonte: Autêntica, 2005; TEIXEIRA, Rodrigo. PINTO, Eduardo Costa. *A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico*. Revista Economia e Sociedade. Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012; FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos. *História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições*. 3. ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2012.

âncora cambial para dar vazão à estabilidade puxou para si a necessidade de um acelerado processo de abertura financeira, o que levou à vulnerabilidade externa do país em razão da natureza volátil dos fluxos financeiros e ao aumento estrondoso da dívida pública por causa da manutenção constante de uma alta taxa de juros para atrair aplicadores.¹⁷

Junto à abertura financeira, guiada pelo príncipe da sociologia e seus súditos de Chicago, que, para além de auxiliar a estabilização inflacionária, propiciaria a entrada de recursos financeiros que, em tese, alavancariam o investimento no setor produtivo brasileiro¹⁸, veio o processo de liberalização financeira interna, privatizando bancos públicos, abrindo o mercado bancário para a entrada de instituições financeiras estrangeiras e retirando limites constitucionais garantidos em 1988 para a atuação dos bancos.¹⁹

As mudanças que inseriram de vez o Brasil na dinâmica da mundialização financeira, portanto, trouxeram consigo a necessidade de mudanças estruturais internas para adequar o país ao novo ideário que propunha o protagonismo da acumulação financeira em detrimento da acumulação produtiva. O sistema financeiro se consolida como uma forma de capital de caráter parasitário, e não mutualista, com relação ao sistema produtivo, conduzindo também a própria política econômica estatal, tanto por intermédio dos seus atores como daqueles que se beneficiam dessa dinâmica, os financistas.

Essa conformação é peculiar à forma de inserção do Brasil na dinâmica da financeirização. Conforme destacado no trabalho de Pierre Salama²⁰, a financeirização nos países latino-americanos tem uma diferenciada feição daquela observada nos países centrais. O peso das finanças não vem da

¹⁷ Cf. CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora Unesp, IE – Unicamp, 2002; FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos. *História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições*. 3. ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2012; TAVARES, Maria da Conceição. *A economia política do Real*. In: MERCADANTE, Aloizio (org.). et. al. *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas: UNICAMP, IE, 1998; SAYAD, João. *Observações sobre o Plano Real*. In: MERCADANTE, Aloizio (org.). et. al. *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas: UNICAMP, IE, 1998; BELLUZZO e ALMEIDA, *op. cit.*, 2002.

¹⁸ Cf. PRATES, Daniela Magalhães. *Abertura financeira e vulnerabilidade externa: a economia brasileira na década de noventa*. Dissertação (Mestrado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1997; BIANCARELLI, André Martins. *Integração, ciclos e finanças domésticas: o Brasil na globalização financeira*. Tese (Doutorado): Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2007; COUTINHO, Luciano; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas*. Revista Economia e Sociedade, Campinas, (7): 129-54, dez. 1996; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. *Uma visão crítica da teoria da repressão financeira*. Campinas: Editora da Unicamp, 1999; HERMANN, Jennifer. *Liberalização e crises financeiras: o debate teórico e a experiência brasileira nos anos 1990*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002; PAULANI, 2008; CARNEIRO, 2002.

¹⁹ Cf. BRAGA, José Carlos de Souza; PRATES, Daniela Magalhães. *Os bancos da “Era FHC”*. Revista Indicadores Econômicos IEE. v. 26, n.4, 1999; HERMANN, Jennifer. *Liberalização e desenvolvimento financeiro: lições da experiência brasileira no período 1990-2006*. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 19, n. 2 (39), 2010; CARVALHO, Carlos Eduardo; VIDOTTO, Carlos Augusto. *Abertura do setor bancário ao capital estrangeiro nos anos 1990: os objetivos e o discurso do governo e dos banqueiros*. Nova Economia. Belo Horizonte. v. 17, n. 3, p. 395-425, dez. 2007.

²⁰ Cf. SALAMA, Pierre. América Latina, dívidas e dependência financeira do Estado. *Revista de Ciências Sociais*. v. 36, n. 1/2, 2005.

complexização de suas economias, mas do papel dos bancos como intermediadores do Estado na subscrição de títulos da dívida interna que se configuram como instrumentos altamente lucrativos.

Os crescentes lucros, assim, distanciam-se cada vez mais da relação com a melhoria da base produtiva. Os traços distintivos também são observados por Becker, Jager, Leubolt e Wessenbacher²¹ ao afirmarem que a financeirização das economias periféricas não reproduz uma cópia fiel do que ocorre nas formas mais avançadas da financeirização, como é o caso da dinâmica observada nos Estados Unidos e que foi o berço das teorias sobre a dominância financeira.

A periferia, assim, ao depender incisivamente dos fluxos de capitais estrangeiros e por possuir moeda fraca, deve manter altas taxas de juros sustentadas pelo Banco Central e a luta contra a inflação serve como legitimação dessa política, que beneficia um pequeno setor da sociedade – as instituições financeiras e os financistas –, mas deteriora a capacidade produtiva, a conta corrente e a condição de vida do trabalhador.

Passados os anos sob os presumidos cuidados do neoliberalismo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi eleito Luiz Inácio Lula da Silva com a promessa de, no mínimo, uma reviravolta estrutural que colocasse o país de volta aos auspícios industriais e de protagonismo da classe trabalhadora.

Contudo, como já prenunciava Francisco de Oliveira, e aqui chegamos ao ponto de estudo do presente trabalho, o projeto de FHC em sua vertente financeira estava longe de cessar: o surgimento de “sujeitos monetários”, com a progressiva ascensão dos fundos de previdência complementar comandados por trabalhadores, transformaria a estrutura de classes e justificaria as convergências programáticas entre o governo Lula e FHC – “de um lado, técnicos e economistas doublés de banqueiros, núcleo duro do PSDB, e trabalhadores transformados em operadores de fundos de previdência, núcleo duro do PT” (OLIVEIRA, 2013, p. 147).

Para além da manutenção da abertura financeira, da liberalização, dos benefícios aos grandes bancos e da dinâmica da dívida pública, foram acrescentados ao projeto de financeirização a bancarização, o crédito consignado e o alto endividamento das famílias, a emergência dos grandes fundos financeiros educacionais, o FIES, a ascensão dos fundos de previdência e das seguradoras e operadoras de plano de saúde, a reforma da previdência, a reforma trabalhista, todas essas ações, sedutoras para a burguesia industrial, financeira e para os trabalhadores, intensificam o processo de dominação do setor financeiro e disseminam a lógica das finanças para todos os estratos sociais, o que, a longo prazo, pode levar o Brasil a um caminho sem volta, uma República de financistas aliados

²¹ Cf. BECKER, Joachim et. al. Peripheral financialization and vulnerability to crisis: a regulationist perspective. *Competition and change*. v. 14, n. 3–4, December, 2010, 225–47.

em torno do único e parasitário interesse sobre a valorização financeira, deprimindo cada vez mais a capacidade produtiva interna e as condições de vida do trabalhador.²²

O acesso de todas as classes aos “benefícios” propalados pelo sistema financeiro, passando uma imagem positiva de democratização do acesso à multiplicação do dinheiro, é um movimento que indica que a “indústria da pobreza”, nas palavras de Suzanne Soederberg²³, e a “financeirização da política social”²⁴, como afirma Lena Lavinas, passam a ser a principal forma pela qual se manifesta a financeirização nos dias atuais.

O processo foi observado também por David Harvey quando faz menção à inserção dos trabalhadores na lógica financeira e como o sistema educacional é utilizado enquanto alavanca desse processo (HARVEY, 2018, p. 88).

Lena Lavinas, Bruno e Araújo, ao estudarem o período que compreende o governo do Partido dos Trabalhadores, enfatizam a falta de atenção dos estudiosos ao fenômeno da financeirização e a necessidade de formular alternativas para escapar das mazelas advindas dessa nova forma de capitalismo (LAVINAS *et al*, 2017).²⁵

Assim é que, para que se possa estudar o fenômeno da financeirização e o grau de disseminação de sua lógica no Brasil nos dias atuais, é necessário adentrar nas especificidades dos

²² Cf. LAVINAS, Lena. GENTIL, Denise L. *A política social sob regência da financeirização*. Dossiê balanço crítico da economia brasileira (2003-2016), Novos Estudos, Cebrap, São Paulo, v. 37, n. 2, 2018; LAVINAS *et al*, 2017; PAULANI, Leda Maria. *A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil*. Estudos avançados. vol. 23. n. 66. São Paulo, 2009; PAULANI, Leda. *Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008; PAULANI, Leda Maria. *Não há saída sem a reversão da financeirização*. Estudos Avançados, 31 (89), 2017; BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. *Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez. 2017; BRUNO, Miguel. PAULA, Luiz Fernando de. *Financeirização, coalizão de interesses e taxa de juros no Brasil*. Revista Principios. Ed. 151 – nov./dez. de 2017.

²³ Cf. SOEDERBERG, Susanne. *Debtfare States and the Poverty Industry: money, discipline and the surplus population*. London: Routledge, 2014; SOEDERBERG, Susanne. *The politics of debt and development in the new millennium: an introduction*. Third World Quarterly, v. 34, Issue 4, p. 535-546, 2013; SOEDERBERG, Susanne. *The Politics of the New International Financial Architecture: Reimposing Neoliberal Domination in the Global South*. London: Zed Books, 2004; SOEDERBERG, Susanne. *Universalising financial inclusion and the Securitisation of development*. Third World Quarterly, v. 34, Issue 4, p. 593-612, 2013.

²⁴ Cf. LAVINAS, Lena. *A financeirização da política social: o caso brasileiro*. Politika, Rio de Janeiro, n. 2, p. 35-51, jul. 2015; LAVINAS, Lena. *The takeover of Social Policy by Financialization: the Brazilian paradox*. New York: Palgrave, 2017.

²⁵ Sobre a financeirização, durante o período, nos países centrais, e o movimento de mundialização financeira, conferir: HARVEY, David. *A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2018; HARVEY, David. *O novo imperialismo*. 8. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014; HARVEY, David. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013; CHESNAIS, François. *Finance capital today: corporations and banks in the lasting global slump*. Boston, Brill Academic Pub., 2016; GUTTMANN, Robert. *Finance-Led Capitalism: Shadow Banking, Re-Regulation, and the Future of Global Markets*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2016. Edição do Kindle; LAPAVITSAS, Costas. *Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation*. *Historical Materialism* 17 (2009), p. 114–148. Leiden: Koninklijke Brill NV, 2009; VAROUFAKIS, Yanis. *O minotauro global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia*. 2a ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2016; FOSTER, John Bellamy; MAGDOFF, Fred. *Stagnation and Financialization: the nature of the contradiction*. *Monthly Review: an independent socialist magazine*, 2014. Disponível em: <https://monthlyreview.org/2014/05/01/stagnation-and-financialization/>.

principais processos que ocorreram no país durante o período, tendo-se como uma de suas transformações mais significativas a expansão do crédito ao consumo, considerado por Lena Lavinias como o líder do processo de financeirização da política social, e cujo principal expoente é o crédito consignado (LAVINAS, 2017, p. 89).

2. Regulação jurídica do crédito consignado e as fases da financeirização (1946-2015)

Já em 1946, quando o mundo ainda não havia conhecido as inúmeras facetas do crédito e da financeirização, inaugurou-se no país a possibilidade de consignar descontos provenientes de empréstimos diretamente da folha salarial de servidores públicos, reduzindo significativamente o risco de inadimplência ao tempo que diminuiu a taxa de juros e estendeu o prazo para pagamento das dívidas²⁶.

De início, a previsão legal foi específica ao determinar que a consignação dos descontos só ocorreria em casos de empréstimos contraídos junto a entidades de crédito mantidas pelos Estados e Municípios para os seus próprios servidores, o que restringia sua abrangência a um público específico e bem delimitado²⁷.

Quatro anos depois, com a promulgação da Lei nº 1.046/50, alargou-se a possibilidade da consignação em folha de pagamento, que agora funcionaria também como modalidade de garantia para: a) fiança para o exercício do próprio cargo, função ou emprego; b) juros e amortização de empréstimo em dinheiro; c) cota para aquisição de mercadorias e gêneros de primeira necessidade; d) cota para educação de filhos ou netos do consignante; e) aluguel residencial; f) contribuição inicial para aquisição de imóvel; e g) prêmios de seguros privados²⁸.

Desse modo, ampliou-se a parcela da sociedade que poderia recorrer a esse tipo de crédito, incluindo-se no rol de consignantes os militares, os associados e servidores de cooperativas de consumo, os servidores civis aposentados e militares reformados ou da reserva remunerada, além de pensionistas civis e militares²⁹. Outra mudança relevante trazida pela mesma lei foi a possibilidade de entidades privadas e pessoas físicas atuarem como credoras desses descontos (consignatários),

²⁶ “A introdução do consignado alterou o perfil do crédito pessoal ao repercutir tanto sobre a taxa de juros média ao ano (a.a.) (que descendeu de um patamar de 80% a.a. para aproximadamente 40% a.a.), quanto sobre o prazo (com a ampliação do prazo médio de duzentos dias para mais de 550 dias)” (MORA, 2015, p. 13-14).

²⁷ Art. 1º As dívidas contraídas nas Carteiras de Empréstimos dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, no Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado e entidades de crédito mantidas pelos Estados e Municípios para os seus próprios servidores, podem ser salgadas através de consignações sobre os salários do devedor sem outra autorização que não a constante do próprio contrato de empréstimo. (BRASIL, 1946)

²⁸ Art. 2º da Lei nº 1.046, de 02 de janeiro de 1950, que dispõe sobre a consignação em folha de pagamento (BRASIL, 1950).

²⁹ Art. 4º, *Idem*.

especificamente os estabelecimentos de ensino oficiais ou reconhecidos pelo governo e o locador de imóvel residencial³⁰.

Ainda assim, o crédito consignado continuava restrito aos rendimentos pagos pelo Estado a seus servidores ativos e aposentados^{31 32}. Aos trabalhadores vinculados à iniciativa privada não era possibilitado o desconto de valores relativos a tomada de crédito diretamente na folha salarial.

No ano de 2003, momento que Miguel Bruno e Rodrigo Caffé qualificam como “fase usurária da financeirização” (BRUNO e CAFFÉ, 2017, p. 1.036-1.037), foi editada a Medida Provisória nº 130 (convertida na Lei nº 10.820/2003), autorizada a regular as operações de crédito consignado.

A Medida veio como instrumento para viabilizar a expansão creditícia desejada pelo governo federal a fim de inserir a classe média e de renda baixa ainda mais no circuito de consumo por meio do crédito à pessoa física. Até então a concessão de crédito esbarrava na resistência das instituições financeiras, que não enxergavam a modalidade como instrumento apto a gerar rentabilidade em razão do risco de inadimplência desses estratos sociais. Assim, dado o risco, os juros praticados para empréstimos às pessoas físicas, especialmente aqueles destinados aos empregados celetistas, tornavam inviável o acesso massivo ao crédito.

As mudanças econômicas planejadas pelo governo no sentido de expandir o acesso ao crédito exigiam alterações normativas que permitissem às instituições financeiras o acesso livre às camadas de renda mais baixa da população sem maiores riscos de inadimplemento e embaraços.

A equipe governamental, numa ideia lançada por Luiz Marinho (LAVINAS, 2017, p.89), futuro Ministro do Trabalho e Emprego do Brasil, entendeu por bem expandir os beneficiários do empréstimo consignado e, antes restrito aos servidores públicos ativos, inativos e pensionistas, o crédito passou a abarcar também os empregados celetistas.

A Medida passou a prever a possibilidade de tomada de crédito consignado pelos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, permitindo o desconto de até 30% de suas remunerações para o pagamento de dívidas financeiras³³, além de também regular a tomada por beneficiários do Regime Geral da Previdência Social³⁴.

³⁰ Art. 5º, *Idem*.

³¹ Fogem à regra apenas os servidores e associados de cooperativas de consumo.

³² Ressaltem-se ainda a Lei nº 6.445/77 e o art. 45, da Lei nº 8.112/90, regulamentado pelos Decretos nº 3.297/99 e nº 8.690/2016, que tratam especificamente da consignação em folha de pagamento dos servidores públicos vinculados à União Federal.

³³ Art. 1º Regem-se por este Decreto os procedimentos para autorização de desconto em folha de pagamento dos valores referentes ao pagamento das prestações de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil a empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (BRASIL, 2003)

³⁴ Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social poderão autorizar os descontos referidos no art. 1º nas condições estabelecidas em regulamento, observadas as normas editadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. (*Idem*)

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) da Medida Provisória nº 130 de 2003, a medida, ao diminuir o risco de inadimplemento com o abatimento automático, levaria à cobrança de juros mais baixos por parte das instituições credoras e aumentaria a competição no âmbito do sistema financeiro. Toda essa expansão creditícia, ainda de acordo com a EM, promoveria o “crescimento sustentado da economia sem comprometer o equilíbrio e a responsabilidade fiscal” (BRASIL, 2003, p. 1).

Em nome do acesso ao crédito, os empregados celetistas e demais beneficiários passaram a ter a opção de autorizar o desconto de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil diretamente nas suas folhas de pagamento até o limite de 30% da remuneração disponível. Também passou a ser possível o desconto na remuneração disponível, pelo empregador ou INSS, dos custos operacionais envolvidos na operação de empréstimo.

A autorização, de acordo com o art. 1º, teria caráter irrevogável e irretratável, ou seja, não seria dada alternativa ao empregado, pensionista ou aposentado, de não pagar a dívida em caso, por exemplo, de escolher priorizar outras despesas em detrimento do pagamento do crédito em situações de aperto financeiro, como normalmente ocorreria em qualquer modalidade de empréstimo.

A incidência do desconto direto sobre a remuneração, no entanto, era insuficiente para alcançar o “risco zero” desejado pelas instituições financeiras. Diferente do servidor público, que possui estabilidade empregatícia, o celetista poderia a qualquer momento ser demitido do emprego e a garantia de pagamento dada pelo salário, vantagem principal para a instituição credora, se tornaria ineficaz. Para tentar resolver o problema, o §1º permitiu o desconto também sobre as verbas rescisórias devidas pelo empregador em caso de demissão. Assim, não bastasse ter o contrato de trabalho rescindido e perder a renda mensal, o trabalhador teria as essenciais verbas rescisórias – que existem justamente para manter a capacidade de pagamento de despesas correntes necessárias ao próprio sustento – comprometidas por empréstimo contraído.

A Medida Provisória, como seria de se esperar, encontrou forte resistência no Poder Judiciário.

A resistência se justificava pelo fato de o salário ser um bem jurídico que recebe tratamento especial pela legislação brasileira, sendo um direito social previsto na Constituição Federal (art. 7º, incisos IV, VI e VII).

Em decorrência dessa proteção constitucional, os frutos do trabalho não podem ser objeto de penhora³⁵ em eventual ação judicial, uma vez que imprescindível à subsistência do devedor³⁶. A consignação em folha de pagamento foi considerada inconstitucional por muitos julgados uma vez

³⁵ Penhora é a constrição de bens do devedor (dinheiro, imóveis, automóveis etc.) como garantia de uma dívida executada judicialmente pelo credor.

³⁶ Cf. art. 833, inciso IV, do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015).

que praticava uma espécie de “penhora automática” extrajudicial dos salários, o que é vedado pelo ordenamento jurídico nacional.

Além disso, a possibilidade de desconto de até 30% da renda salarial direto da fonte é considerada incompatível com a capacidade de endividamento das famílias brasileiras³⁷. Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (2017-2018) publicada pelo IBGE em 2019, a estimativa de participação das despesas de consumo na despesa total das famílias foi de 81%. Essas despesas incluem gastos com habitação (36,6%), alimentação (17,5%) e transporte (18,1%), que, sozinhas, correspondem a 72,8% dos orçamentos familiares (IBGE, 2019, p. 43).

Desse modo, “sendo bloqueados, na fonte, 30% da renda do trabalhador para pagamento de uma dívida bancária, com certeza, faltará o recurso necessário para suprir a sua capacidade de sobrevivência, restando contrariado tudo o que a Constituição buscou estabelecer como proteção ao salário” (OLIVEIRA, 2006, p. 227).

Contudo, o Superior Tribunal de Justiça, em 2005, consolidou o entendimento pela constitucionalidade do empréstimo consignado (Recurso Especial nº 728.563/RS), firmando a tese de que as condições de prazo e juros mais vantajosos justificariam a consignação das prestações diretamente na folha salarial³⁸.

Optou-se, portanto, por privilegiar os interesses das instituições financeiras, que passam a operar uma modalidade de crédito praticamente sem riscos de inadimplência, em detrimento da proteção constitucional aos salários, regra que visa à preservação de uma esfera mínima de dignidade ao trabalhador.

Passados pouco mais de 10 anos e confrontados os dados do Banco Central do Brasil acerca da expansão creditícia, foi constatado que o empréstimo consignado não deu a resposta esperada pelos governantes.

No decorrer do período houve crescimento expressivo dos contratos celebrados com aposentados e pensionistas, contudo, os empréstimos concedidos aos empregados celetistas, principalmente aqueles contratados por pequenas e médias empresas, permaneciam com desempenho modesto. Isso se dava pelo fato de as instituições financeiras, em que pese as enormes facilidades cedidas pela Lei nº 10.820/2003, não terem diminuído, de modo relevante, a taxa de juros cobrada nessa modalidade creditícia – os juros cobrados aos celetistas eram cerca de 10% maiores do que os ofertados ao funcionalismo público, aposentados e pensionistas.

Foi essa a justificativa expressada na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 656/2014 (convertida na Lei nº 13.097/2016) que alterou dispositivos da lei do crédito consignado (Lei nº

³⁷ Atualmente, a possibilidade jurídica é de comprometimento de até 35% do salário com o pagamento de dívidas financeiras, como será visto adiante.

³⁸ Superior Tribunal de Justiça, REsp nº 728.563/RS, Órgão Julgador: Segunda Seção, Relator: Min. Aldir Passarinho Junior, Data do Julgamento: 08 de junho de 2005.

10.820/2003): tornar a lei “mais próxima, naquilo que é possível, das disposições que tratam das operações de crédito consignado ao setor público” (BRASIL, 2014, p. 5), pois, com a equiparação do risco de inadimplemento entre os mutuários com estabilidade e os sem estabilidade, ou seja, trazendo ainda mais instrumentos capazes de garantir o pagamento da dívida dos empregados celetistas, as instituições financeiras teriam “maior segurança” para conceder empréstimos.

A Medida Provisória trouxe algumas modificações relevantes para, em tese, alcançar o objetivo perseguido pelo governo: (i) permitiu o desconto direto, pela instituição financeira, na folha de pagamento do empregado, deixando de ser necessária a intermediação do empregador e diminuindo os custos de operação; e (ii) retirou a obrigatoriedade de intermediação de sindicatos no momento de contratação do empréstimo consignado.

Complementando o pacote de alterações dos dispositivos da lei do crédito consignado, sempre em regime de urgência e buscando diminuir o risco das instituições financeiras, a Medida Provisória nº 676/2015 (convertida na Lei nº 13.183/2015), adicionou ao rol de beneficiários aqueles cujas operações podem ser realizadas com entidades abertas ou fechadas de previdência complementar. Assim, o sujeito beneficiado pela aposentadoria privada também passou a ser autorizado a contrair o empréstimo e ter parcela descontada diretamente na renda previdenciária pela instituição financeira.

Novamente sob a justificativa de o país estar vivenciando “contração relevante do crédito”, o governo editou uma segunda Medida Provisória no ano de 2015, a de nº 681 (convertida na Lei nº 13.172/2015), que alterou a lei do crédito consignado para inserir, dentre as modalidades de empréstimo, a opção de desconto de dívida originada de cartão de crédito. Além disso, a Medida aumentou a margem do desconto de 30% para 35%, sendo os 5% adicionais reservados às despesas realizadas com o cartão. Esses 5% poderiam ser destinados tanto para amortização das despesas contraídas como para utilização com a finalidade de saque por meio do cartão.

A Medida, de acordo com a Exposição de Motivos, teria um “baixo risco para as instituições financeiras” e proporcionaria “menores taxas de juros aos consumidores” (BRASIL, 2015, p. 1).

Mesmo após todas as medidas tomadas no sentido de expandir a contração de crédito, sempre buscando diminuir o risco incorrido pelas instituições financeiras e a consequente diminuição das taxas de juros, ainda havia, de acordo com o governo, no ano de 2016, uma baixa oferta de crédito consignado em condições vantajosas para os empregados celetistas, ainda em razão do problema relacionado à instabilidade empregatícia dessa categoria e do consequente risco de inadimplemento em caso de demissão. A situação de risco das instituições em função da rotatividade empregatícia, em tese, já deveria estar protegida pela incidência do desconto nas verbas rescisórias. No entanto, nada parecia ser suficiente.

Não satisfeitos com o aumento do estoque de crédito consignado de R\$ 10 bilhões em 2003 para R\$ 273 bilhões em 2015, com crescimento anual de 30% e taxas de juros entre 25% e 30% ao

ano contra 120% para o crédito na modalidade “pessoal não consignado” (BRASIL, 2016, p. 1), o governo, ao considerar que os empregados celetistas ainda correspondiam a uma pequena parcela dos contratantes do consignado, resolveu colocar uma das principais garantias do trabalhador à disposição das instituições financeiras.

A cereja do bolo das festividades das instituições financeiras veio com a edição da Medida Provisória nº 719/2016 (convertida na Lei nº 13.313/2016) que mais uma vez alterou dispositivos da lei do crédito consignado.

Com a mudança, além das remunerações disponíveis e verbas rescisórias, o empregado celetista passou a poder oferecer em garantia, também de forma irrevogável e irretroatável, até 10% do saldo de sua conta vinculada ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e até 100% do valor da multa paga pelo empregador em caso de despedida sem justa causa ou de despedida por culpa recíproca ou força maior.

A justificativa, além da expansão do crédito, era a de sempre: o risco de inadimplência dos celetistas era demasiadamente alto em razão da rotatividade de mão-de-obra. Por isso, as instituições financeiras concediam empréstimos consignados a juros entre 26% e 29% para o setor público e 41% para o setor privado (BRASIL, 2016, p. 2).

As mudanças trazidas com as alterações normativas à lei do crédito consignado, a despeito de serem justificadas sob o ponto de vista da melhora dos índices econômicos e da expansão do crédito (mesmo este já tendo sido expandido, ao longo do início dos anos 2000, vertiginosamente), acabaram por vilipendiar, sutilmente e pouco a pouco, os rendimentos decorrentes do trabalho, piorando a condição de vida do trabalhador em benefício da diminuição do risco das instituições financeiras, que possui como um dos elementos essenciais de sua atividade econômica justamente o risco.

Num primeiro plano, a lei do crédito consignado é capaz, de uma só vez, de esgarçar a remuneração disponível dos servidores públicos, celetistas, aposentados pelo INSS, aposentados pela previdência privada, e pensionistas³⁹. Numa segunda perspectiva, a lei, não satisfeita em permitir o desconto na remuneração disponível de tais categorias, estende a garantia para as verbas rescisórias, FGTS e multa rescisória, atingindo diretamente os rendimentos dos desempregados. Num terceiro plano, adiciona ao rol de dívidas aptas a serem descontadas, a modalidade do cartão de crédito, permitindo inclusive o saque direto do valor no cartão⁴⁰. Numa quarta tacada, retira a intermediação

³⁹ Cf. reportagens: “Proteja sua aposentadoria dos abusos do crédito consignado”, disponível em <<https://agora.folha.uol.com.br/grana/2020/02/proteja-sua-aposentadoria-dos-abusos-do-credito-consignado.shtml>>; “Consignado de aposentados é recorde e governo tenta evitar prática abusiva”, disponível em <<https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/consignado-de-aposentados-e-recorde-e-governo-tenta-evitar-pratica-abusiva/>>; “Dívida com crédito consignado ‘aperta’ orçamento de aposentado”, disponível em <<http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2011/07/divida-com-credito-consignado-aperta-orcamento-de-aposentado.html>>

⁴⁰ Cf. reportagens: “Cartão RMC: o terror dos aposentados”, disponível em <https://lex.com.br/doutrina_27884341_CARTAO_RMC_O_TERROR_DOS_APOSENTADOS.aspx>; “INSS proíbe saques com cartão de crédito consignado”, disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,inss-proibe->

dos sindicatos para a contratação do empréstimo, já dando continuidade à investidora contra a CLT e contra os mecanismos protetivos à organização do trabalhador.

Some-se aos vilipêndios o fato de que a integralidade das modificações foi realizada por meio de medidas provisórias, que, em tese, apenas poderiam ser editadas em casos de relevância e urgência.

A evolução do crédito consignado demonstra que um instrumento que poderia ter sido utilizado para o benefício da população caso conciliado a um planejamento adequado aos fins da política econômica, ao ser manipulado sem a observância dos eventuais riscos decorrentes de uma população desprovida de educação financeira e de instituições financeiras parasitárias, concretizou o objetivo inverso: o descontrolado superendividamento das populações de baixa renda. Além disso, o baixo PIB e a desindustrialização observada no país demonstram que o aumento do endividamento das pessoas físicas não serviu ao fim a que se propunha: a melhoria dos índices econômicos e a condição de vida do trabalhador por meio de sua inserção ao consumo.

Os governantes, ao presumirem a má-fé do trabalhador e considerá-lo mau pagador, munindo as instituições de todas as proteções possíveis contra o inadimplemento, esqueceu de presumir também a má-fé dessas instituições, que utilizaram os mecanismos de crédito consignado, seu poder econômico e de classe, para se aproveitar de uma população carente de acesso às informações adequadas sobre as dívidas contraídas.

3. Da promessa de inclusão social ao superendividamento em massa: as falhas da premissa da inclusão social por meio da dívida no contexto brasileiro

Como exposto no primeiro tópico, o posicionamento do governo brasileiro, instrumentalizado por meio da regulação jurídica, não se descola do contexto que envolve o processo de financeirização aprofundado durante os anos de governo do Partido dos Trabalhadores nas mais diversas vertentes de atuação, cujo trabalho se restringe a apenas uma de suas faces.

A “financeirização usurária”, experimentada durante o período no Brasil, corresponde à continuidade de uma profunda transformação do Estado. José Luis Fiori, ainda na década de 1970, já falava sobre essa peculiaridade brasileira ao dizer que “como em outros momentos de nossa história econômica, a alteração das normas e instituições vinculadas ao dinheiro, crédito e financiamento, vinha também dessa vez associada a profundas crises e transformações do Estado” (FIORI, 1988, p. 174).

saques-com-cartao-de-credito-consignado,175092>; “Não caia nas armadilhas do crédito consignado”, disponível em <<https://www.proteste.org.br/dinheiro/emprestimo-consorcio-e-financiamento/noticia/armadilhas-do-credito-consignado>>; “Fuja dos golpes e pegadinhas do empréstimo consignado”, disponível em <<https://www.konkero.com.br/emprestimo/consignado/reconheca-e-fuja-das-pegadinhas-emprestimo-consignado>>

Antes pautada pelo endividamento público interno, abertura e liberalização financeiras, a nova fase da financeirização amplia suas áreas de inserção e passa a abarcar a esfera do endividamento privado⁴¹. O sistema financeiro, de acordo com Miguel Bruno e Rodrigo Caffé, expande “seus níveis de rentabilidade não-operacional graças à ampliação da oferta de crédito tanto para as classes médias quanto para os estratos de renda mais baixa da população brasileira” (BRUNO e CAFFE, 2017, p. 1037).

As mudanças regulamentares no crédito consignado no decorrer das primeiras décadas do século XXI e a expansão dos seus beneficiários foram uma das alterações (sob a perspectiva da inserção do país na lógica financeira) mais significativas do período, pois, além de terem sido responsáveis por expandir o acesso ao crédito vertiginosamente e superendividar a classe trabalhadora, foi a medida que, para Lena Lavinias, liderou o processo de financeirização da política social empreendida no governo do Partido dos Trabalhadores (LAVINAS, 2017, p. 89).

A introdução da modalidade de crédito via empréstimo consignado e suas posteriores alterações que (i) adicionou os celetistas no rol de beneficiários; (ii) estabeleceu o alto limite de 30% para o desconto; (iii) permitiu o desconto nas verbas rescisórias em caso de demissão do mutuário; (iv) permitiu o desconto dos gastos despendidos pelo empregador nas operações de empréstimos diretamente na remuneração dos mutuários; (v) retirou a ingerência dos sindicatos sobre os contratos entre empregados celetistas e instituições financeiras; (vi) adicionou os beneficiários da previdência privada no rol de beneficiários; (vii) adicionou a modalidade de dívida por meio de cartão de crédito para fins de desconto; (viii) aumentou para 35% a margem do desconto permitido; (ix) permitiu o desconto nas verbas do FGTS e na multa rescisória; inclui-se na série de inovações financeiras construídas para atender às balizas do desenvolvimento econômico brasileiro via financeirização usurária:

[...] as novas relações Estado-economia, capitaneadas pelo governo do Partido dos Trabalhadores, criavam as condições para que o processo de financeirização brasileiro, antes focado no endividamento público interno, estendesse seu espaço de valorização rentista-patrimonial, sobre o endividamento privado. Para isso, os agentes financeiros multiplicaram em sua estrutura de ativos as dívidas das famílias e das empresas não-financeiras, por meio da expansão de suas operações de crédito (BRUNO e CAFFE, 2017, p. 1037).

⁴¹ A inclusão social por meio da dívida, cujo desdobramento principal é o endividamento privado por meio do crédito ao consumo, é considerado por alguns autores como a principal face que caracteriza o processo de financeirização brasileira no período que compreende o governo dos trabalhadores e os períodos posteriores (governo Temer e de Jair Bolsonaro), o que não exclui, por sua vez, mudanças também muito significativas que vieram durante e posteriormente ao governo, como a privatização das demais políticas sociais pelas instituições financeiras, o aprofundamento da maximização do lucro do acionista em detrimento do decorrente da produção, a ascensão dos fundos de pensão e de investimento, a reforma previdenciária, entre outros.

No Brasil, a ampliação do acesso ao crédito⁴², fazendo emergir à condição de consumidores toda uma parcela da população antes excluída do acesso a determinados bens duráveis, principalmente eletrodomésticos e eletroeletrônicos, além de automóveis⁴³, foi acompanhada de uma promessa de inclusão social.

O que se verificou, em verdade, foi uma distorção social consistente em produzir uma massa de consumidores por meio da facilitação do acesso ao crédito, ainda que sem o gozo efetivo de direitos sociais básicos: “No Brasil, o mercado universalizou o acesso a televisores coloridos e geladeiras entre aqueles pertencentes aos quintis de renda mais baixos. Água tratada, contudo, para não mencionar um saneamento básico adequado, continua um luxo, reservado a poucos” (LAVINAS, 2017, p. 86)⁴⁴.

Essa distorção é tratada por Susanne Soederberg como o efeito esperado de uma política econômica que presume ser a inclusão financeira o método mais eficiente de assistência aos trabalhadores de baixa renda sob o neoliberalismo. Para a autora:

*Within the parameters of the democratisation of credit, solving social problems rested on extending market citizenship to the poor based on credit scores that were allied to a false sense of respectability and security. As will become clear throughout the various case studies in the book, credit acceptance meant social inclusion into the community of money. Without a living wage, however, the price paid for the inclusion was particularly high for lower class Americans, especially for women, ethnic and racial minorities. (SOEDERBERG, 2014, p. 61-62).*⁴⁵

Os efeitos dessa política de inclusão financeira podem ser também demonstrados por meio da observação dos dados acerca do endividamento das famílias brasileiras.

Segundo a Pesquisa da Confederação Nacional do Comércio sobre Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC) divulgada em fevereiro de 2019, 61,5% das famílias brasileiras estão endividadas, sendo que, desse total, 78,5% indicam os cartões de crédito como principal motivo para o endividamento (CNC, 2019). Ou seja, mais da metade dos orçamentos domésticos encontram-

⁴² Lena Lavinas aponta que o total de crédito pendente como porcentagem do PIB cresce rapidamente, atingindo 54,8% em 2015, em oposição aos 22% em 2001. Acrescenta ainda que, em dezembro de 2015, o crédito pessoal correspondeu a 26% do PIB ou o equivalente a 47% do total de operações de crédito pendentes, pessoal e corporativo (LAVINAS, 2017, p. 34).

⁴³ Lavinas ressalta ainda que, em apenas uma década, o acesso a bens duráveis como telefone celular, televisão colorida e geladeiras tornou-se praticamente universal, ainda que igual performance não tenha sido observada quanto ao oferecimento de saneamento básico de qualidade (*Idem*, p. 86).

⁴⁴ Tradução livre do original: “*In Brazil, the market has universalized access to color TVs and fridges among those in the lowest income quintile. Treated water, however, to say nothing of adequate sanitation, remains a luxury, the province of few*”.

⁴⁵ Tradução livre: “Dentro dos parâmetros da democratização do crédito, a resolução dos problemas sociais foi atribuída à expansão de uma cidadania de mercado aos pobres baseada em escores relativos ao crédito que foram aliados à falsa sensação de respeitabilidade e segurança. Como ficará claro durante os vários estudos de caso neste livro, a aprovação do crédito significou inclusão social na comunidade do dinheiro. Sem um salário digno, contudo, o preço pago por essa inclusão foi particularmente alto para as classes mais baixas dos norte-americanos, especialmente para as mulheres e minorias étnica e raciais”.

se comprometidos com o pagamento de dívidas, tendo em vista que a facilitação do acesso ao crédito não foi acompanhada de um igual aumento real dos salários, tampouco de maior atuação no sentido de prestar direitos sociais básicos à população.

É o que Lena Lavinas chama de “financeirização da política social”:

Ou seja, a renda da população brasileira é sugada por níveis crescentes de endividamento, por tributos indiretos massacrantes (Lavinas, 2014) e pela aquisição do que deveria ser provido com qualidade, na quantidade imposta pelas contingências, gratuitamente – ou seja, serviços públicos como saúde, educação, segurança, transporte (LAVINAS, 2015, p. 17).

Esse processo leva a um crescente comprometimento dos salários com o pagamento de juros e amortização de dívidas junto a instituições financeiras, atuando como um mecanismo que delinea atualmente uma espécie de privação financeira da função do salário⁴⁶.

Desse modo, as trabalhadoras e os trabalhadores brasileiros não possuem a possibilidade de escolher, a cada mês, qual débito deve ser adimplido com preferência, uma vez que boa parcela dos seus rendimentos (até 35%) já se encontra irremediavelmente atrelada às dívidas com financiamento, cartão de crédito, arrendamento mercantil ou empréstimos.

Esse tolhimento do poder de escolha da classe trabalhadora tende a resvalar, em verdade, na diminuição da qualidade de vida das famílias, especialmente quando inseridas em contextos de crise. Impossibilitadas de optar plenamente pela adimplência ou não de determinados débitos, muitas vezes são os pagamentos de necessidades de primeira ordem que restam inviabilizados, como os gastos com saúde, educação, aluguel e demais despesas domésticas (faturas de água, gás e energia elétrica).

O que se forjou no Brasil acentuadamente desde 2003, portanto, foi um aparato institucional que normaliza a dívida no plano individual, fazendo com que o trabalhador se encontre atrelado ao *status* de endividado, muitas vezes, por toda a sua vida.

Trata-se, portanto, de uma técnica de poder:

O controle pela dívida, ao contrário, exerce-se em um espaço e tempo abertos, que são o espaço e o tempo de sua própria vida. A duração de um reembolso se estende por 20 e até mesmo por 30 anos, durante os quais se supõe que o devedor organize, de maneira autônoma e livre, sua vida em vistas do reembolso. A questão do tempo e da duração está no coração da dívida. Não apenas do tempo de trabalho ou do tempo da vida, mas também do tempo como possível como porvir. A dívida lança uma ponte entre o presente e o futuro: ela antecipa e exerce um direito de preempção sobre o porvir (LAZZARATO, 2017, p. 66-67).

⁴⁶ “Uma outra via que também leva à superexploração é a crescente participação das despesas com juros nos orçamentos das famílias trabalhadoras, percepção, como se percebe, não estanha à nova fase do capitalismo financeirizado que vimos defendendo e, portanto, mundialmente verificável [...] trata-se da ‘financeirização dos rendimentos do trabalho’, algo que, por sua natureza, pode ser entendido como uma espécie de expropriação financeira dos salários, constituindo-se, assim, uma relação na qual parte das rendas do trabalho é direcionada aos bancos e às instituições financeiras de um modo geral, tanto na forma de juros, quanto pelo pagamento de taxas e comissões referentes à prestação de serviços financeiros”. (AMARAL, 2012, p. 134)

Tal cenário não teria se desenhado sem o decisivo papel do Estado para viabilizar o processo de financeirização, sendo capturado pela racionalidade neoliberal⁴⁷ ao esvaziar-se de suas responsabilidades sociais – previstas no texto constitucional⁴⁸ – para transplantá-las à gestão privada das famílias. Dardot e Laval explicam que, sob a racionalidade neoliberal, o Estado passa a atuar como uma espécie de “empresa a serviço de outras empresas” assumindo e fortalecendo, então, as seguintes funções: a) vigiar as regras de concorrência; b) criar situações de mercado; c) formar indivíduos adaptados às lógicas de mercado (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 191).

Com a justificativa de que estaria promovendo inclusão social por meio do acesso a bens de consumo, o Estado brasileiro institucionalizou uma plataforma de financeirização da economia brasileira, gerando uma massa de trabalhadores endividados, cuja organização da vida é controlada pelas instituições financeiras: *“In doing so, the euphemism of democratisation of credit makes exploitative and unequal relations of power by locating, framing and solving struggles among poor consumers within the (ostensibly) apolitical market”* (SOEDERBERG, 2014, p. 61).⁴⁹

A grande promessa de inclusão social por meio do acesso ao crédito, portanto, não se cumpriu. O Brasil continua um dos países mais desiguais do mundo, com famílias que precisam comprometer mais de 80% de sua renda mensal para o custeio de necessidades básicas e completamente dependentes da tomada de crédito perante instituições financeiras:

A dissipação do otimismo foi forte nos últimos anos. A economia brasileira colapsou. Os prognósticos para o curto e médio prazo são sombrios, reforçados por uma crise política inimaginável há poucos anos. Pior, mesmo nas PNADs, o declínio do coeficiente de Gini da renda domiciliar *per capita* perdeu fôlego desde 2008. A previsão de Soares de que o Brasil poderia atingir em 2030 o Gini observado hoje no Canadá (em torno de 0,4) precisa ser atualizada: se prosseguir o ritmo de 2008-2013, só chegaríamos lá por volta de 2045; se continuarmos na toada de 2011-2013, só em 2070. O Brasil continua entre os países mais desiguais do mundo, como atestam os dados de pesquisas domiciliares internacionais compilados por Milanovic (2015) (SOUZA, 2018, p. 165).

Ao observar mais de perto essa modalidade de oferecimento de crédito a juros mais baixos e por maior prazo que pareceria, em análise superficial, beneficiar a classe trabalhadora à medida que

⁴⁷ O grande sucesso da implementação das práticas neoliberais está justamente em sua capacidade retórica de negar-se enquanto ideologia política e econômica e afirmar-se como a única razão possível: “O neoliberalismo, quando inspira políticas concretas, nega-se como ideologia, porque ele é a própria *razão* [...]”. Dito de outra maneira, a dogmática neoliberal apresenta-se como uma *pragmática geral*, indiferente às origens partidárias. A modernidade ou a eficácia não são nem de direita nem de esquerda, segundo dizem os que “não fazem política”. O essencial é que “funciona”, como dizia com frequência Tony Blair [...]. Em resumo, a grande vitória ideológica do neoliberalismo consistiu em “desideologizar” as políticas seguidas, a ponto de não serem sequer objeto de debate”. (DARDOT e LAVAL, 2016, 242-243).

⁴⁸ Importante frisar, nesse ponto, que toda ação estatal deve ser pautada pelo ordenamento constitucional que o instituiu. Dessa maneira, o Estado brasileiro, quando atua por meio de sua política econômica, deve pautar-se principalmente pelos artigos 3º e 170 da Constituição Federal de 1988.

⁴⁹ Tradução livre: Ao fazer isso, o eufemismo da democratização do crédito forja relações de poder exploratórias e desiguais instalando, moldando e resolvendo lutas entre consumidores pobres dentro de um mercado ostensivamente apolítico.

permite a melhora imediata das suas condições de acesso a determinados bens de consumo, verifica-se o aumento do endividamento privado ao mesmo tempo em que se assiste à diminuição progressiva dos riscos de inadimplência para as instituições financeiras.

Dessa maneira, o exercício da atividade financeira no Brasil aparece como o ramo mais rentável a ser explorado, tendo em vista que os riscos que lhes são inerentes foram progressiva e institucionalmente mitigados por iniciativa do próprio Estado, servindo aos interesses da alta finança e corroborando com a tese de que a lógica financeira tem se disseminando sobre toda a sociedade, distanciando-se o sistema financeiro cada vez mais de seu papel funcional ao desenvolvimento econômico.

Considerações finais

O percurso percorrido por este trabalho foi fundamental para compreender qual o papel da criação de novas modalidades de operação de crédito para o processo de financeirização da economia brasileira.

De início, constatou-se que a prevalência do interesse das finanças na política econômica empreendida no país foi sendo desenvolvida, ao menos, desde a década de 1960 (“financeirização precoce”), passando por sua consolidação na década de 1990 (“financeirização consolidada”) e atingindo sua fase mais profunda no início dos anos 2000, quando entra na fase de “financeirização usurária”.

É nesse último período que o mercado de crédito de consumo a pessoa física conhece um aumento expressivo, impulsionado pela facilitação do seu acesso. Nesse ponto, observou-se que a regulação jurídica do crédito consignado diretamente em folha de pagamento teve uma atuação imprescindível no processo de financeirização brasileiro. Isso porque, se o desconto em folha de pagamento de servidores públicos já era permitido no Brasil desde 1946, foi apenas em 2003 – com o advento da Medida Provisória nº 130 – que essa possibilidade foi estendida também aos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Além disso, as progressivas alterações do regime jurídico aplicável ao crédito consignado agravaram a assimetria entre credores (instituições financeiras) e empregados, aposentados, pensionistas e desempregados. Abriu-se a possibilidade de descontos incidentes sobre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), aumentou-se o percentual da renda passível de desconto de 30 para 35%, sem contar a possibilidade de consignação de dívidas provenientes de cartão de crédito diretamente da fonte de renda do devedor, entre outras modificações relevantes. Desse modo, verificou-se a situação de privilégio conferida às instituições financeiras, uma vez que assistiram à vertiginosa mitigação do risco de inadimplência por meio de expressa previsão legal e ao aumento de

sua rentabilidade por meio do imenso volume de crédito proporcionado pelo consignado, em detrimento da piora na condição de vida do trabalhador, que, em tese, seria beneficiado por meio do aumento do consumo, mas que, ao fim, tornara-se um sujeito superendividado e sem qualquer autonomia para dispor sobre seus rendimentos, afetando diretamente sua capacidade de consumo a médio prazo e a capacidade para arcar com as despesas essenciais de sustento.

Por fim, ao investigar os impactos socioeconômicos de um modelo de financeirização econômica baseada no crédito ao consumo, verificou-se o alto nível de endividamento das famílias, além do papel decisivo do Estado para o processo descrito. Este, por sua vez, atuou como uma verdadeira “empresa a serviço de outras empresas”, por meio de um governo do tipo empresarial tratado na obra de Dardot e Laval sobre o neoliberalismo enquanto racionalidade. Por tudo isso, é imperativo pensar uma solução para trazer o setor financeiro de volta ao seu papel funcional ao desenvolvimento econômico.

As instituições nacionais devem se voltar aos interesses brasileiros, e isso passa pela reconfiguração do próprio papel do Estado, do setor produtivo e do então protagonista dos rumos da política e da economia – o setor financeiro. Não se quer, pois, centralizar os problemas que assolam a economia brasileira nas deficiências da relação entre o sistema financeiro e o sistema produtivo. O Brasil é mais complexo do que isso. No entanto, é inegável que a condução da política econômica, desde fins da década de 1970, faz agudizar essa situação.

A lógica da financeirização, incorporada pelo Estado brasileiro, conduz a um direcionamento que acirra as desigualdades sociais e deprime a condição de vida do trabalhador, além de intensificar as relações de dependência no sistema-mundo. Se a acumulação produtiva possui contradições internas que impõem a incessante luta dos trabalhadores contra o ímpeto exploratório do sistema produtivo, quiçá a acumulação tipicamente financeira, discreta e sedutora, que mesmo no âmbito da luta de classes é difícil encontrar a fração oposta que se insurja contra os malefícios causados pela sua dominância.

Referências

- BRASIL. *Decreto-Lei n° 9.790/46*. Brasília: Senado Federal, 1946.
- _____. *Lei n° 1.046/50*. Brasília: Senado Federal, 1950.
- _____. *Medida Provisória n° 130/03*. Brasília: Senado Federal, 2003.
- _____. *Exposição de Motivos Interministerial n° 176/2003. MF/MPS*. Brasília: Senado Federal, 2003.

_____. *Exposição de Motivos Interministerial nº 144/2014. MF/MJ/MTE/MDIC/BACEN.* Brasília: Senado Federal, 2014.

_____. *Exposição de Motivos Interministerial nº 39/2015. MPS/MF/MP.* Brasília: Senado Federal, 2015.

_____. *Exposição de Motivos Interministerial nº 719/2016. MF/MTPS.* Brasília: Senado Federal, 2016.

BRUNO, Miguel e CAFFE, Ricardo. *Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento.* Economia e Sociedade, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez. 2017.

CNC. *Pesquisa Endividamento e Inadimplência do Consumidor em Fevereiro de 2019.* Disponível em: http://cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/apresentacao_peic_-_fevereiro_2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. *O indispensável direito econômico.* In: _____. *Ensaios e pareceres de direito empresarial.* Rio de Janeiro: Forense, 1978.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.* São Paulo: Boitempo, 2016.

FIORI, José Luís. *Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira.* Tese (Professor Titular). Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1988.

HARVEY, David. *A loucura da razão econômica.* São Paulo: Boitempo, 2018.

IBGE. *Pesquisa de orçamentos familiares (2017-2018).* Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

LAVINAS, Lena. *A financeirização da política social: o caso brasileiro.* Politika, Rio de Janeiro, n. 2, p. 35-51, jul. 2015.

LAVINAS, Lena. ARAÚJO, Eliane. BRUNO, Miguel. *Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes? Uma análise exploratória.* Texto para discussão 32. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, 2017.

LAVINAS, Lena. *The takeover of Social Policy by Financialization: the Brazilian paradox.* New York: Palgrave, 2017.

LAZZARATO, Maurizio. *O governo do homem endividado.* São Paulo: n-1, 2017.

MORA, Mônica. *A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010.* In *Texto para discussão 2022*, Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco.* 4. reimp. São Paulo: Boitempo, 2013.

SOEDERBERG, Susanne. *Debtfare States and the Poverty Industry: money, discipline and the surplus population*. London: Routledge, 2014.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013)*. São Paulo: Hucitec, 2018.