

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

DÍVIDA PÚBLICA, CLASSES E DEMOCRACIA
NO BRASIL PÓS-REAL

Autor: Daniel Bin

Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB) como parte dos requisitos para a obtenção do título de doutor.

Brasília, junho de 2010

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

TESE DE DOUTORADO

DÍVIDA PÚBLICA, CLASSES E DEMOCRACIA
NO BRASIL PÓS-REAL

Autor: Daniel Bin

Orientadora: Doutora Maria Francisca Pinheiro Coelho

Banca examinadora
Prof^ª. Doutora Maria Francisca Pinheiro Coelho (SOL/UnB)
Prof. Doutor Ruy Gomes Braga Neto (FFLCH/USP)
Prof^ª. Doutora Maria de Lourdes Rollemberg Mollo (ECO/UnB)
Prof. Doutor Eduardo Raupp de Vargas (ADM/UnB)
Prof. Doutor Sadi Dal Rosso (SOL/UnB)
Prof. Doutor Arthur Trindade Maranhão Costa (suplente) (SOL/UnB)

Para meus pais, cujas histórias são as de muitos trabalhadores e trabalhadoras do interior do país.

AGRADECIMENTOS

Minha primeira dívida é com a Márcia, amor da minha vida. Mais uma vez, fez concessões por um projeto que não era seu. Motivo maior para devotar minha gratidão não consigo encontrar. Sem sua compreensão nos inúmeros momentos em que eu me isolava em excesso, este trabalho teria tido um custo injustificável para mim. Sem suas palavras de sensatez nos vários momentos em que disso eu não dispunha com suficiência, esta jornada teria sido ainda mais difícil.

À minha filha Ana Laura, o outro amor da minha vida, agradeço por existir e por fazer perguntas que um postulante a doutor muitas vezes não é capaz de responder. Muitas nos divertem, outras tantas nos embaraçam, mas todas nos fazem perceber que perguntas nos ensinam tanto ou mais do que respostas. À Ana peço desculpas pelas vezes em que não pudemos brincar de “quem é mais forte”.

À minha orientadora, Maria Francisca, agradeço pela confiança que em mim depositou ao longo de todo o curso e pela liberdade que tive para desenvolver este trabalho. Agradeço por seu esforço para que as respostas que eu buscava fossem os resultados, jamais uma pauta de pesquisa. O que disso não ocorreu é de minha exclusiva responsabilidade. Também agradeço à Francisca por não ter acreditado no meu primeiro projeto de tese sem, contudo, ter deixado de acreditar em mim. Se, por um lado, aquilo me colocou diante do problema de não mais ter um tema de tese, por outro, livrou-me de outros que, olhando para o passado, não vislumbro como os teria solucionado.

Aquela falta de um objeto de pesquisa foi em parte resolvida pela felicidade de ter como vizinho de porta na *katacumba* da Sociologia o companheiro de doutorado Paulo Monteiro. Sempre disposto a debater, suas generosidade e sensibilidade o fizeram atento à minha busca. Foi Paulo quem lançou uma primeira provocação ao sugerir que o modo de condução de certas políticas econômicas brasileiras demandava uma análise sociológica.

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UnB, sua coordenação, professoras, professores e servidoras e servidores da Secretaria, sou grato pela oportunidade do doutorado. Agradeço ainda pela receptividade do Programa em relação a estudantes originários de áreas diversas. Nisso não havia condescendência — lembro-me de nos primeiros dias de curso ouvir que podíamos ter entrado não sociólogos, mas

sairíamos sociólogos — mas, quero crer, um entendimento de que a sociologia tem a dizer e a ouvir além-muros.

Ainda na UnB, agradeço a Pedro Demo pelo incentivo, antes e durante o curso. A ele, Arthur Costa, Cristhian Teófilo, Débora Guimarães, Fernanda Sobral, Lúcio Rennó e Stela Grossi, agradeço pela dedicação às disciplinas que tive a oportunidade de cursar. A Brasilmar Nunes e à Lourdes Mollo, pelas contribuições ao projeto de tese na fase de qualificação. A Eduardo Rosas, João Gabriel Teixeira e Marcelo Medeiros, sou grato pelo apoio à minha candidatura à bolsa de estágio de doutorado “sanduíche”. Aos meus colegas do Departamento de Administração da UnB, agradeço pelas condições favoráveis que obtive nestes últimos meses para concluir este trabalho.

A Erik Olin Wright, meu orientador de estágio de doutorado na Universidade de Wisconsin-Madison, devo muito do que é esta tese. Desde o curso *Class, state and ideology* até depois de regressar a Brasília, abusei da boa vontade e entusiasmo com que Erik reagiu às questões que lhe apresentei, mesmo as mais ingênuas. Certamente não fui capaz de traduzir para este trabalho a precisão analítica com a qual ele as tratou, contudo, a mim ficou a convicção sobre a necessidade de buscá-la à exaustão. A Erik e a sua esposa, Marcia Wright, devo ainda boa parte da feliz temporada que Márcia, Ana Laura e eu passamos em Wisconsin. Abrigar-nos em nossos primeiros dias no histórico inverno de 2007/08 e auxiliar em nossa instalação em *Eagle Heights* foram apenas alguns de seus gestos que nos fizeram sentir bem em sua terra.

Ao Departamento de Sociologia de Wisconsin agradeço por me receber e disponibilizar condições de pesquisa e todo o suporte necessário à realização de meu estágio de doutorado. Mesmo na condição de pesquisador-visitante, em Wisconsin pude experimentar um pouco do significado do termo *alma mater*.

Várias outras pessoas, de diversas formas, contribuíram com este trabalho ou me apoiaram durante o doutorado. Em Brasília, César Leite, Fábria Oliveira, Gustavo Quinteiro, Gustavo Souza, Marcello Barra, Marcelo Dalmagro, Marcos Cunha, Raphael Seabra e Rodrigo Ávila são algumas delas. Em Madison, outras tantas nos ajudaram, desde antes da chegada até depois da partida, dentre elas, Ângela e James Rubin, Cláudia Berenstein, Gabriel Sales, João Peschanski, Laura Dresser, Mara Loveman, Matías Scaglione, Michael von Schneidemesser, Pablo Mitnik, Teresa Melgar, Tom Hinds e Tricia Olsen.

Meu agradecimento final é anônimo, endereçado à classe trabalhadora, que, no final das contas, foi quem efetivamente financiou este estudo. São os trabalhadores e as trabalhadoras que produzem os excedentes que mantêm as universidades, sejam elas em Brasília, em Wisconsin ou em qualquer outro lugar. São também esses excedentes que mantêm as bolsas de estudo, como as de doutorado e de estágio doutoral que me foram concedidas respectivamente pelo CNPq e pela Capes.

Esas tierras del rincón
Las sembré con un buey pando,
Se me reventó el barzón
Y sigue la yunta andando

Cuando llegué a media tierra
El arado iba enterrado
Se enterró hasta la telera
El timón se deshojó
El yugo se iba pandeando
El barzón iba rozando
El sembrador me iba hablando
Yo le dije al sembrador
No me hable cuando ande arando

Se me reventó el barzón
Y sigue la yunta andando
Cuando acabé de pisar
Vino el rico y lo partió
Todo mi maíz se llevó
Ni pa' comer me dejó
Me presentó aquí la cuenta
Aquí debes veinte pesos
De la renta de unos bueyes
Cinco pesos de magueyes
Una nega tres cuartillos
De frijol que te prestamos
Una nega tres cuartillos
De maíz que te habilitamos
Cinco pesos de unas fundas
Siete pesos de cigarros
Seis pesos no se de que
Pero todo está en la cuenta
Además de los veinte reales
Que sacaste de la tienda
Con todo el maíz que te toca
No le pagas a la tienda
Pero cuentas con mi tierra
Para seguirla sembrando

Ahora vete a trabajar
Pa' que sigas abonando
No' más me quedé pensando
Sacudiendo mi cobija
Haciendo un cigarro de hoja
Que patrón tan sinvergüenza
Todo mi maíz se llevó
Para su maldita troje.

Essa roça para lá do grotão
Plantei eu com boi estropiado
O tamoeiro arrebeitou
Mas a junta continua andando

Bem no meio do lavrado
O arado emperrou
Enterrando o cabeçalho
O cambão desconjuntou
A cangalha ia entortando
O tamoeiro ia arrebeitando
O plantador ia proseando
Eu falei pro plantador
Nós não prosa se tiver arando

O tamoeiro arrebeitou
Mas a junta continua andando
Quando a colheita acabou
Veio o rico, não a meou
Com todo o milho ficou
Nem pra comer sobrou
Noves fora, eis a conta
Um total de vinte pesos
Do aluguel desses bois
Cinco pesos de *maguey*
Uma saca mais três quartos
De feijão que emprestamos
Uma saca mais três quartos
De milho que proporcionamos
Cinco pesos de uns panos
Sete pesos de cigarro
Seis pesos sei lá de quê
Mas está tudo aqui na conta
Além dos vinte réis
De fiado do armazém
Todo o milho que tu tens
Não dá nem pro armazém
Mas as minhas terras tens
Pra continuar plantando

Vai-te embora trabalhar
Pra poder continuar pagando
Cá fiquei eu matutando
Acocorado num canto
Enrolando um cigarro de palha
Que safado o meu patrão
Com todo o milho ficou
Tudo pro seu maldito celeiro

Se me reventó el barzón
Y sigue la yunta andando
Cuando llegué a mi casita
Me decía mi prenda amada
¿'Ontá el maíz que te toca?
Le respondí yo muy triste:
El patrón se lo llevó
Por lo que debía en la hacienda
Pero me dijo el patrón
Que contara con la tienda
Ahora voy a trabajar
Para seguirle abonado
Veinte pesos diez centavos
Unos que salgo restando
Me decía mi prenda amada:
Ya no trabes con ese hombre
No'más nos 'ta robando
Anda al salón de sesiones
Que te lleve mi compadre
Y no le hagas caso al padre
El y sus excomuniones
¿Que no ves a tu familia
Que ya no tiene calzones?
Ni yo tengo ya faldilla
Ni tu tienes pantalones
No'más me quedé pensando
¿Por qué dejé a mi patrón?
Me decía mi prenda amada
Que vaya el patrón al cuerno
Como estuviéramos de hambre
Si te has seguido creyendo
De lo que te decía el cura
De las penas del infierno
¡Viva la revolución!
¡Muera el supremo gobierno!
Se me reventó el barzón
Y siempre seguí sembrando.

Miguel Muñiz, *El barzón*

O tamoeiro arrebeitou
Mas a junta continua andando
Quando lá em casa cheguei
Perguntou minha mulher amada
Cadê tua parte do milho?
Triste foi minha resposta
O patrão ficou com tudo
Por causa da dívida na fazenda
Mas o patrão disse também
Que contasse com o armazém
Vou-me embora trabalhar
Pra mór de ir pagando
Vinte pesos dez centavos
Que já comecei pendurando
Disse minha mulher amada
Largue esse homem de mão
Ele só está nos roubando
Vai falar com os doutores
Pede pro compadre te acompanhar
E não dê ouvido ao padre
Que só fala em excomungar
Não reparas na tua família
que não mais tem o que usar?
Saia que preste não visto mais
Calça que vista tu também não
Cá fiquei eu matutando
Por que larguei o meu patrão?
Disse minha mulher amada
O patrão que vá pro inferno
Nem que nós passasse fome
Até parece que tu acreditou
Na conversa do seu padre
sobre os castigos do inferno
Viva a revolução!
Morra o supremo governo!
O tamoeiro arrebeitou
Mesmo assim continuei lavrando.

Miguel Muñiz, *O tamoeiro*

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	x
LISTA DE SIGLAS	xi
RESUMO.....	xiii
ABSTRACT.....	xiv
RÉSUMÉ	xv
RESUMEN	xvi
1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Hipótese de Pesquisa.....	7
1.2 Aspectos Metodológicos.....	10
1.3 Organização do Texto	18
2 EXPANSÃO FINANCEIRA E ENDIVIDAMENTO PÚBLICO.....	21
2.1 Economia Fictícia e Economia Real.....	24
2.2 Crise de Acumulação e Reação da Finança	32
2.3 Expansão Financeira e Endividamento Brasileiros.....	45
3 ESTADO CAPITALISTA E HEGEMONIA FINANCEIRA.....	60
3.1 Economia e Estado Capitalistas	62
3.2 Intervenções Estatais na Economia.....	72
3.3 Hegemonia Financeira no Aparato Estatal	76
3.4 Intelectuais Orgânicos da Finança	82
3.5 Caráter de Classe das Políticas Fiscal e Monetária.....	87
3.5.1 Desvinculação constitucional de receitas	88
3.5.2 Controle inflacionário e metas para a inflação	94
3.5.3 Responsabilidade fiscal e superávit primário	102
4 DÍVIDA PÚBLICA, CLASSES E DESIGUALDADE	111
4.1 Exploração de Classe	113
4.2 Exploração do Trabalho sem Relação Trabalhista.....	120
4.2.1 O juro como categoria sociológica	127
4.3 Dívida, Tributação e Redistribuição de Valor	130
4.4 Dívida, Tributação e Elevação da Taxa de Mais-valia Agregada.....	144
4.5 Apropriação da Renda, Gasto Público e Desigualdade	158
5 DÍVIDA PÚBLICA E DEMOCRACIA ECONÔMICA	171
5.1 Capitalismo e Democracia	173
5.2 Despolitização da Política Econômica.....	181
5.3 Espaços Decisórios, Performativos e Não Espaços	190
5.3.1 Insulamento burocrático seletivo.....	192
5.3.2 Expectativas e induções monetárias	206
5.3.3 Sociedade, mercado e poder.....	211
5.3.4 Parlamento, orçamento e dívida pública	219
5.3.5 Tentando (não) debater a dívida pública	223
5.4 Democracia Econômica e Socialismo Democrático	233
6 CONCLUSÃO	248
REFERÊNCIAS.....	256

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 2.1 – Taxas de juros de curto prazo – países selecionados – 1960-1990	37
Gráfico 2.2 – Dívida pública, taxas de juros e PIB – EUA – 1960-1990	41
Gráfico 2.3 – Taxas de juros de curto prazo – países selecionados – 1989-2009	46
Gráfico 2.4 – Taxas de inflação e de juros de curto prazo – Brasil – 1970-2009	49
Gráfico 2.5 – Evoluções de capitais fixos e fictícios – Brasil – 1990-2009	50
Gráfico 2.6 – Dívida mobiliária e fundos de investimento – Brasil – 1990-2009	53
Gráfico 2.7 – Dívida pública federal e taxas de juros implícitas – Brasil – 2001-2009	56
Gráfico 2.8 – Inflação, déficit e dívida pública federal – Brasil – 1985-2009	59
Gráfico 3.1 – <i>Spreads</i> dos <i>C-Bond</i> da dívida externa – Brasil – jan/1995-out/2005	75
Gráfico 3.2 – DRU e resultado primário – Brasil – 1994-2009	93
Gráfico 3.3 – Inflação – Brasil – e desemprego – cidade de São Paulo – 1985-2009	96
Gráfico 3.4 – Resultados do governo central – Brasil – 1995-2009	105
Gráfico 3.5 – Cargas tributárias – Brasil – 1990-2009	108
Gráfico 4.1 – Renda do trabalho – países selecionados – 1970-2008	117
Gráfico 4.2 – Dívida pública e tributos federais – Brasil – 1992-2009	137
Gráfico 4.3 – Tributos indiretos e tributos diretos – Brasil – 1986-2009	140
Gráfico 4.4 – Expansões da DPMFi e dos tributos federais – Brasil – 1995-2009	151
Gráfico 4.5 – Tributações brutas e líquidas de juros – Brasil – 1995-2009	155
Gráfico 4.6 – Distribuição funcional da renda – Brasil – 1990-2007	160
Gráfico 4.7 – Produtividade do trabalho na indústria – Brasil – 1992-2009	161
Gráfico 4.8 – Detentores de títulos federais em poder do público – Brasil – 2000-2009	165
Gráfico 4.9 – Despesas selecionadas do governo central – Brasil – 1995-2009	170
Gráfico 5.1 – Taxas de juros, crescimento e investimento fixo – Brasil – 1970-2009	197
Gráfico 5.2 – Juros à taxa Selic, DRU e investimentos – Brasil – 1995-2009	200
Gráfico 5.3 – Expectativas e metas para a taxa Selic – Brasil – nov/2001-dez/2009	209
Gráfico 5.4 – DPMFi por tipo de rentabilidade – Brasil – jan/1995-dez/2009	216
Quadro 4.1 – Exploração de classe nos mercados hipotéticos de Roemer	124
Quadro 4.2 – Taxas hipotéticas de mais-valia em função de tributação sobre salário	146
Quadro 5.1 – Histórico de composições do CMN – 1964-2009	194
Quadro 5.2 – Concentração decisória na dívida mobiliária – Brasil – 2000-2009	222

LISTA DE SIGLAS

Anbima	- Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais
ATTAC	- <i>Association for the Taxation of Financial Transaction for the Aid of Citizens</i>
Basa	- Banco da Amazônia
BB	- Banco do Brasil
BC	- Banco Central do Brasil
BIS	- <i>Bank for International Settlements</i>
BNB	- Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	- Banco Nacional da Habitação
Bovespa	- Bolsa de Valores de São Paulo
BTN	- Bônus do Tesouro Nacional
CEF	- Caixa Econômica Federal
CMN	- Conselho Monetário Nacional
CMO	- Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Copom	- Comitê de Política Monetária
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	- Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CUT	- Central Única dos Trabalhadores
CVM	- Comissão de Valores Mobiliários
DPMFi	- Dívida Pública Mobiliária Federal Interna
DRU	- Desvinculação de Receitas da União
EUA	- Estados Unidos da América
FAT	- Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDIC	- <i>Federal Deposit Insurance Corporation</i>
Febraban	- Federação Brasileira de Bancos
Fed	- <i>Federal Reserve System</i>
FEF	- Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FI	- Fundos de Investimento
Fiesp	- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FOMC	- <i>Federal Open Market Committee</i>
FSE	- Fundo Social de Emergência
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IFS	- <i>International Financial Statistics</i>
IGP-DI	- Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IGP-M	- Índice Geral de Preços do Mercado
IPCA	- Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRB	- Instituto de Resseguros do Brasil
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LFT	- Letras Financeiras do Tesouro Nacional
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
LTN	- Letras do Tesouro Nacional
Mercosul	- Mercado Comum do Sul

NTN	- Notas do Tesouro Nacional
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	- Organização Mundial do Comércio
OPEP	- Organização de Países Exportadores de Petróleo
Pasep	- Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIB	- Produto Interno Bruto
PIS	- Programa de Integração Social
PT	- Partido dos Trabalhadores
RFB	- Receita Federal do Brasil
SEC	- <i>U.S. Securities and Exchange Commission</i>
Selic	- Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
TBan	- Taxa de Assistência do Banco Central
TBC	- Taxa Básica do Banco Central
TCU	- Tribunal de Contas da União
TPF	- Títulos Públicos Federais
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional

RESUMO

Dívida pública, classes e democracia no Brasil pós-real

A tese versa sobre exploração de classe e democracia econômica no Brasil pós-real, tendo como objeto analítico a sua dívida pública. Partindo da conjuntura mundial de substituição da ideologia liberal keynesiana pela neoliberal monetarista, aborda fenômenos de crise e reconstrução capitalistas que conduziram à expansão financeira da economia brasileira. Essa expansão, simultânea não ao diminuído, mas modificado papel econômico do Estado, reproduziu-se no interior do seu aparato, que, sob o novo liberalismo, passou a ter na lógica financeira o referencial hegemônico de ação. Compressão de orçamentos vinculados a políticas de bem-estar, fundamentalismo anti-inflacionário e responsabilidade fiscal seletiva são expressões concretas dessa lógica. Mais do que o caráter de classe do Estado, elas denotam um caráter de fração de classe, no caso, a financeira, o que se reforça pela exploração do trabalho alheio levada a cabo justamente pelo complexo distributivo dívida pública e sistema tributário. Como o Estado tem legitimidade para elevar a taxa de mais-valia agregada via tributação, tem também para elevá-la ainda mais no limite equivalente aos juros que entrega aos credores da dívida pública. Trata-se de um mecanismo não capitalista — acumulação primitiva — que serve à acumulação de capital. Na dimensão política, que não é estranha à econômica, a dívida pública é mais uma das instituições que reafirmam o capitalismo como antitético à democracia. Faz isso ao ampliar a desigualdade material, que reproduz a desigualdade política e restringe a real liberdade. Outra manifestação dessa democracia limitada é o insulamento seletivo das políticas econômicas, tanto em relação a classes (não) autorizadas a influenciá-las, quanto a temas (não) submetidos ao debate popular. Adicionem-se a omissão e a incapacidade do parlamento de lidar com a agenda macroeconômica, que é, então, controlada pelo aparato econômico do poder executivo sob desproporcional influência política da finança. Enfim, nos processos da dívida pública o Estado brasileiro revela seus caracteres de classe e antidemocrático ao articular a ampliação da exploração do trabalho alheio via políticas fiscais e monetárias e ao restringir a participação popular nas decisões acerca dessas mesmas políticas. Aparentemente interdito, o caminho para desconcentrações de riqueza e de poder político, ou seja, em direção a algum tipo de socialismo democrático, pode ser aberto pela efetiva participação popular nas decisões econômicas, a começar por aquelas que passam pelas lutas de classes travadas em torno do orçamento estatal.

Palavras-chave: capital fictício; classes; democracia; democracia econômica; dívida pública; expansão financeira; exploração de classe.

ABSTRACT

Public debt, classes and democracy in “post-real” Brazil

This dissertation addresses class exploitation and economic democracy in “post-real” Brazil focusing on the country’s public debt as the analytical object. Against the background of the global switch from Keynesian liberal ideology to one of monetarist neoliberalism, the study attempts to explain the phenomena of capitalist crisis and readjustment that have led to the expansion of financial activities in Brazil. This expansion, reflecting simultaneously the state’s modified but undiminished economic role, has taken firm root in the state apparatus which, responding to the new liberalism, has adopted financial logic as its hegemonic springboard for action. Reduced welfare budgets, anti-inflationary fundamentalism and selective fiscal responsibility are, *inter alia*, concrete examples of the application of this logic. In addition to the class character of the state these factors denote a class fraction, in this case the financial one, which is reinforced by labor exploitation through the distributive apparatus comprising the tax system and public debt. Since the state possesses the legitimacy to raise the aggregate rate of surplus value through taxation it can also legitimately increase the rate to the upper limit of equivalent interest payments to public debt creditors. This is a non-capitalist—primitive accumulation—device for accumulating capital. In the political dimension, which cannot be separated from the economy dimension, public debt is one of the phenomena which highlights capitalism as antithetical to democracy by expanding material inequality, which in turn leads to political inequality and imposes strict limits on real freedom. A further expression of such restricted democracy is the selective insulation of economic policies from the classes which are (not) allowed the power to influence such policies and those policies which eschew subjects (not) open for public discussion. The legislative branch avoids and is incapable of addressing the macroeconomic agenda whose control is thus assumed by the executive branch economic apparatus, bowing to the disproportionate political influence exercised by financial sectors. In summary, given its approach to public debt management, the Brazilian state manifests its class and anti-democratic credentials by intensifying the exploitation of one’s labor, both through its fiscal and monetary policies and through placing restrictions on popular participation in decision-making related to these policies. The apparently blocked pathway to decentralization of political power and wealth, which would signify movement towards some kind of democratic socialism, can be surpassed by enhanced effective popular participation in economic decision-making, commencing with the decisions resulting from class struggle on state budget.

Key-words: classes; class exploitation; democracy; economic democracy; fictitious capital; financial expansion; public debt.

RÉSUMÉ

Dettes publiques, classes et démocratie au Brésil après-Real

La présente thèse a trait à l'exploitation de classe et à la démocratie économique au Brésil après-Real, avec sa dette publique pour objet d'analyse. Partant de la conjoncture mondiale d'une idéologie néo-libérale monétariste qui se substitue à celle d'une idéologie libérale keynésienne, cet ouvrage aborde les phénomènes de la crise et de la reconstruction capitalistes qui ont conduit à l'expansion financière de l'économie brésilienne. Cette expansion, simultanément au rôle économique de l'État — modifié, sans pour autant se voir réduit, s'est reproduite à l'intérieur même de son appareil qui, sous le sceau du nouveau libéralisme, a adopté une logique financière comme référentiel hégémonique d'intervention. Les expressions concrètes de celle-ci en sont la compression des budgets liés aux politiques du bien-être, le fondamentalisme anti-inflationniste et la responsabilité fiscale sélective. Bien au-delà du caractère de classe de l'État, elles relèvent d'un caractère de fraction de classe, financière en l'occurrence, à laquelle s'ajoute l'exploitation du travail d'autrui, celle-ci précisément concrétisée par le complexe distributif de dette publique et système fiscal. Puisque l'État est en position légitime d'élever le taux de la plus-value qui s'est ajoutée grâce à la fiscalité, il peut l'élever encore davantage, jusqu'à la limite équivalant aux intérêts qu'il verse aux créanciers de la dette publique. Il s'agit là d'un mécanisme non-capitaliste — accumulation primitive — qui désert l'accumulation du capital. Sur le plan politique, qui n'est pas étranger au plan économique, la dette publique est l'une des institutions qui réaffirment l'aspect antithétique du capitalisme vis-à-vis de la démocratie. Ceci, parce qu'il amplifie l'inégalité matérielle, qui à son tour reproduit l'inégalité politique et limite la vraie liberté. Une autre expression de cette démocratie limitée est l'isolement sélectif des politiques économiques, aussi bien pour ce qui a trait aux classes (non-) autorisées à les influencer, que pour les thématiques qui (ne) participent (pas) au débat populaire. Il faut ajouter à cela l'omission et l'incapacité du parlement de faire face à un cahier de charges macro-économique qui passe alors à être contrôlé par l'appareil économique du pouvoir exécutif, moyennant influence politique mal proportionnée de la finance. Et enfin, au sein des processus de dette publique, l'État brésilien révèle ses caractères de classe et anti-démocratique : il met en œuvre une extension de l'exploitation du travail d'autrui, au moyen de politiques fiscales et monétaires, et il limite la participation populaire aux décisions qui ont trait à ces mêmes politiques. Apparemment close, la voie qui permet de déconcentrer la richesse et le pouvoir politique, en d'autres mots, celle d'un certain socialisme démocratique, pourrait être inaugurée par une participation populaire effective aux décisions économiques, à commencer par celles qui ont trait aux luttes de classes qui se jouent autour du budget de l'État.

Mots-clés : capital fictif ; classes ; démocratie ; démocratie économique ; dette publique ; expansion financière ; exploitation de classe.

RESUMEN

Deuda pública, clases y democracia en el Brasil *posreal*

La tesis versa sobre la explotación de clase y la democracia económica en el Brasil *posreal* (es decir, tras la introducción de su actual moneda), y adopta como objeto analítico su deuda pública. Partiendo de la coyuntura mundial de sustitución de la ideología liberal keynesiana por la neoliberal monetarista, aborda fenómenos de crisis y reconstrucción capitalistas que condujeron a la expansión financiera de la economía brasileña. Dicha expansión, simultánea no al disminuido, sino al modificado papel económico del Estado, se reprodujo en el interior de su aparato, el cual, bajo el nuevo liberalismo, pasó a adoptar como referencia hegemónica de acción la lógica financiera. La compresión de los presupuestos vinculados a las políticas de bienestar, el fundamentalismo antiinflacionario y la responsabilidad fiscal selectiva son las expresiones concretas de esa lógica. Más que el carácter de clase del Estado, dichas expresiones denotan un carácter de fracción de clase, en este caso la financiera, lo cual se refuerza por la explotación del trabajo ajeno llevada a cabo precisamente por el complejo distributivo formado por la deuda pública y el sistema tributario. Como el Estado tiene legitimidad para elevar la tasa de plusvalía agregada vía tributación, también la tiene para elevar la todavía más en el límite equivalente a los intereses que entrega a los acreedores de la deuda pública. Se trata de un mecanismo no capitalista —acumulación primitiva— que sirve a la acumulación de capital. En la dimensión política, que no es extraña a la económica, la deuda pública es una más de las instituciones que reafirman el capitalismo como antitético a la democracia. Lo hace al ampliar la desigualdad material, que reproduce la desigualdad política y restringe la libertad real. Otra manifestación de esa democracia limitada es el aislamiento selectivo de las políticas económicas, tanto en cuanto a clases (no) autorizadas a influir en ellas, como a temas (no) sometidos al debate popular. A esto hay que sumarle la omisión y la incapacidad del Parlamento de ocuparse de la agenda macroeconómica, que pasa a ser controlada por el aparato económico del poder ejecutivo bajo la desproporcionada influencia de las finanzas. Por último, en los procesos de la deuda pública el Estado brasileño revela su carácter clasista y antidemocrático al articular la ampliación de la explotación del trabajo ajeno vía políticas fiscales y monetarias y al restringir la participación popular en las decisiones acerca de esas mismas políticas. Aparentemente bloqueado, el camino hacia la desconcentración de la riqueza y del poder político, es decir, en dirección a algún tipo de socialismo democrático, puede ser abierto por la efectiva participación popular en las decisiones económicas, empezando por las que pasan por las luchas de clases entabladas en torno al presupuesto estatal.

Palabras clave: capital ficticio; clases; democracia; democracia económica; deuda pública; expansión financiera; explotación de clase.

1 INTRODUÇÃO

A crise financeira que se alastrou desde o centro do capitalismo mundial para o restante do planeta em fins de 2008 recolocou em discussão temas que até então pareciam fora de questão. Um deles refere-se à tese que a economia deveria ser regulada exclusivamente por mercados e com a presença estatal levada ao mínimo. Ainda que isso jamais tenha sido observado de forma empírica, tampouco fosse uma possibilidade teoricamente plausível — Estado e mercado capitalistas se implicam mutuamente —, foi necessário uma crise de proporções planetárias para reacender o debate. Gerada principalmente por medidas conjuntas de governos de países do centro capitalista mundial e a grande finança, a crise teve de ser atacada justamente por meio do socorro estatal àqueles que até então vinham se beneficiando e que se viram ameaçados por consequências de seus próprios feitos.

Decorrente disso foi que as teorias que incorretamente abordavam Estado e mercado capitalista como instituições estranhas entre si se mostraram ainda mais impotentes diante dos fatos. Aquelas que defendiam que o Estado diminuía sua presença na economia, sem perceber que ele tão só modificara o modo de fazê-lo, agora seriam pressionadas por evidências ainda mais claras de que o Estado sempre esteve de prontidão para socorrer o capital. Os trilhões de dólares derramados pelos tesouros nacionais e bancos centrais ao redor do mundo para resgatar grandes organizações, financeiras ou não, colocaram a olho nu a falsa retórica neoliberal¹ do Estado mínimo.

Outro debate importante refere-se à crença que economias singulares poderiam prosperar sem uma base material, fundada em mecanismos estritamente financeiros. Isso, como já apontavam vários estudiosos, se mostrou tão irreal quanto eram os obtusos mecanismos da economia fictícia. A tese de Marx em seu póstumo terceiro volume d’*O*

¹ O termo se refere à combinação de dois conjuntos de ideias que norteou o pensamento do grupo chamado *Mont Pelerin Society*, que se reuniu pela primeira vez em 1947 compartilhando uma série de preocupações acerca das ameaças à ordem social capitalista. Seus membros, dos quais alguns ilustres eram Ludvig von Mises, Milton Friedman, Karl Popper, por algum tempo, e o líder do grupo, Friedrich von Hayek, se definiam como liberais, no sentido europeu tradicional, devido aos seus comprometimentos fundamentais com os ideais de liberdade individual. O rótulo neoliberal indicou a aderência do grupo aos princípios de livre mercado da economia neoclássica, que emergiram na segunda metade do século XIX contra as teorias clássicas de Smith — exceto a ideia da mão invisível —, Ricardo e, é claro, Marx. Digno de nota que a teoria neoliberal ganhou respeito acadêmico a partir das concessões a Hayek e a Friedman, em 1974 e 1976, respectivamente, do Prêmio Nobel de economia, que, apesar da aura Nobel, nada tinha a ver como os das demais áreas, além de estar sob o rígido controle da elite bancária sueca (Harvey, 2005).

capital sobre o capital portador de juros evidenciar-se como tal apenas por ocasião da produção de excedente material mais uma vez provou-se correta. A mesma expansão financeira que manteve Estados Unidos (EUA) e Reino Unido no centro da economia mundial simultaneamente a um processo sério de desindustrialização de suas economias, imporia, não por acaso, exatamente a esses dois países as maiores retrações econômicas no decorrer da crise que eclodiu em 2008.

Comentadores mais afoitos e localizados mais à esquerda do debate ousaram dizer que as estruturas do capitalismo se tinham abalado de modo significativo com os últimos acontecimentos. Certos ou errados, o fato é que as dimensões da crise e suas aparentes causas serviram para tirar da defensiva a crítica ao modelo político-econômico que a partir dos anos 1970 tornara-se hegemônico. Esse é o momento em que nos encontramos, qual seja, o de uma possível transição do neoliberalismo como doutrina para um cenário sobre o qual ainda é cedo fazer grandes conjecturas. Não obstante, os acontecimentos recentes parecem apontar para outro estágio da ação do Estado. Aquele que um dia promoveu o desenvolvimento capitalista, inclusive agindo no seu nível infraestrutural, para depois deslocar seus cuidados mais para o nível superestrutural, age agora como uma espécie de segurador de um modo de produção e de distribuição de valor gerador de riscos cada vez maiores e mais frequentes.

Diante desse panorama, entendo que é improdutivo o debate que focaliza a questão em termos da intensidade de intervenção estatal na economia. Essa intervenção sempre existiu e, enquanto o modo de produção for capitalista, continuará a existir de uma forma ou de outra. A crítica que considero relevante sobre a intervenção do Estado, em vez da intensidade, é a do sentido, da direção em que ele o faz, por exemplo, de onde extrai e para onde destina a riqueza que administra. Por isso, tanto quanto econômica, essa é uma questão política, logo, que demanda um debate político acerca das decisões econômicas. Ao contrário do que dizem os apologistas do livre mercado, o mercado é uma esfera onde forças econômicas se enfrentam dispendo não apenas de armas econômicas *stricto sensu*, mas também de armas políticas.

Dentre essas armas estão as ideologias, que, como tal, podem ser substituídas a depender da classe ou fração que sobrevém hegemônica das disputas político-econômicas. Foi esse o caso das duas últimas grandes fases do capitalismo, que Adam Przeworski (1998) sintetiza como a substituição de ideologias econômicas: daquela que,

entre meados dos anos 1930 e meados dos anos 1970, via no aumento da renda dos que consomem a fonte de estímulo para o crescimento, pela ideologia que passou a ver tal estímulo no aumento da renda dos que poupam. Ainda é cedo para saber se os últimos acontecimentos foram suficientes para que uma nova — ou mesmo uma antiga — ideologia venha a tomar o posto hegemônico, mas o monetarismo — privilégio para os que poupam — e a sua afiliada expansão financeira já não ostentam a antiga certeza de que vieram para ficar.

Junto dessas mudanças, outra ideologia forjada nesse passado recente parece agora também fragilizada. Trata-se da ideia de que a economia seria um domínio com existência própria, distinto de outras esferas, em especial a política. O termo política, aliás, era e ainda é tratado visando a afastar o domínio econômico de um debate social amplo. Hoje vemos, com ainda mais de clareza, que a economia tem a dimensão política em sua essência, uma vez que o conflito social lhe é orgânico. Se isso for correto, e como o atual estágio do capitalismo é cada vez mais influenciado pelos fenômenos que se desenvolvem no âmbito dos mercados financeiros, os fenômenos dessa natureza merecem um olhar sociológico.

Como ensina Fligstein (1996, p. 657), os “mundos econômicos são mundos sociais”. Por outro lado, ainda que o enfoque dado pela chamada sociologia das finanças seja pertinente para a compreensão da contemporaneidade, o espaço financeiro é muito pouco estudado pela sociologia (Grün, 2004a, 2007b). Ela tem praticamente ignorado temas como, por exemplo, o crédito (Carruthers, 2005). Mais especificamente, no Brasil são poucos os estudos sobre resultados de políticas macroeconômicas sobre a desigualdade (Medeiros, 2003). Outro problema é que quando a sociologia se ocupa das finanças, o estudo dos mercados financeiros e o da estratificação social costumam ser considerados subcampos distintos dessa ciência (Keister, 2002). Diante dessas lacunas, um dos desafios colocados para este trabalho é buscar, numa das frentes de ação da finança, no caso, a dívida pública, parte da explicação para a reprodução da exploração de classe e da decorrente desigualdade econômica.

A influência dos mercados financeiros vai além do processo de alocação de recursos, tendo amplas implicações para os contextos social, político e cultural, bem como conexões com instituições como o Estado e o sistema legal (Preda, 2007). Segundo Preda, tal consideração revigora a tradição sociológica que via os mercados

financeiros não só como instituições econômicas, mas também políticas. Já desde os clássicos da sociologia, a questão era uma preocupação de nível amplo. Tanto Karl Marx quanto Max Weber consideravam os mercados irredutíveis a sistemas de alocação (Preda, 2007). Para ambos, assim como para Durkheim, pouco sentido faria, por exemplo, uma teoria monetária que não fizesse parte de uma ampla teoria explicativa da sociedade (Deflem, 2003).

Foi Marx quem mais se ocupou dessa questão, e o fez no volume III d’*O capital*, cuja questão mais importante, segundo Friedrich Engels, estava justamente na quinta parte do livro. Ali, Marx tratara de questões como capital fictício, juro como fração da mais-valia, logo, como fruto de exploração do trabalho alheio, sistema de crédito, capital portador de juros e outras questões que fundamentam boa parte da presente pesquisa. Para ele, a esfera financeira era parte da superestrutura capitalista — ele falava em, por exemplo, “superestrutura do crédito” (Marx, [1894] 1991, p. 570) —, logo, não era um tema econômico. Econômicas, nos termos marxianos, eram as atividades realizadas na infraestrutura capitalista.

Estudos mais recentes vão por caminho semelhante. Ao revisar a literatura corrente que trata da pesquisa sociológica sobre mercados financeiros e bancos, Keister (2002) percebeu que as diversas concepções se aproximam de pontos que abordam as relações financeiras como relações sociais e os sistemas de relações financeiras como estruturas sociais. Mesmo crises e instabilidades financeiras têm raízes de natureza política e social. Dessa forma, o capital que circula nos mercados financeiros é parte de, tem implicações sobre, e é formatado por outras esferas da vida social que não a econômica *stricto sensu*. Enfim, hoje o capital financeiro² é a condição mais importante para a acumulação e a manutenção de todos os outros tipos de capital — cultural,

² Possivelmente o sentido de capital financeiro mais conhecido é aquele introduzido pelo teórico marxista Rudolf Hilferding ([1910] 1981), para quem era crescente o poder dos bancos sobre a indústria devido à dependência desta em relação ao capital daqueles. Ele acreditava que no estágio mais avançado do capitalismo, a concentração de propriedade daria ao capital financeiro o controle sobre o conjunto do capital. Segundo Wagner (1996), essa terminologia era ambígua ao relacionar o capital financeiro ora à transformação de capital monetário em capital industrial, ou seja, à dominação do primeiro sobre o segundo, ora à dominação direta de bancos sobre a indústria. Minha discussão não segue por esse caminho, o qual indica uma distinção entre capitais financeiro, industrial e comercial; tampouco, trato de uma eventual dominação do primeiro sobre os demais. Esse último aspecto, aliás, nem se aplicaria ao caso brasileiro, onde o caráter oligopolista do sistema bancário, as altas taxas de juros e as facilidades de associação ao capital estrangeiro foram suficientes para conter a tentação dos grandes bancos em buscar o controle de atividades industriais (Saes, 2001). Por isso, sempre que possível utilizo o termo *finança* para designar as classes favorecidas no processo de transferência de mais-valia pela via financeira.

tecnológico, jurídico, organizacional, comercial, social e simbólico (Bourdieu, 1997, 2005).

Assim, se a finança vai mais alto na estrutura social, lidando com as esferas política, legal, ideológica e estatal, uma análise sociológica da superestrutura financeira parece adequada ao que vimos observado no Brasil no último decênio e meio. Um ponto de partida para conectar analiticamente a esfera política com a financeira é ver como esta última se relaciona com a democracia. No Brasil, depois de uma evolução errática de sua história republicana, a democracia liberal dá sinais de consolidação. No entanto, na questão econômica — ao tocar nesse ponto empurramos o conceito de democracia para longe da sua concepção liberal — o sentido tem sido o inverso, o que, aliás, é coerente com a própria consolidação das instituições liberais.

Esse movimento ocorrido no Brasil é mais um daqueles fenômenos que apenas depois de consolidados nas sociedades capitalistas mais avançadas chega à periferia. Esse é o caso da democracia liberal. Um dos indicadores mais significativos do processo de democratização desde os tempos pré-Estado-nação até os dias atuais tem sido a ampliação da quantidade de pessoas envolvidas com a política. Isso tem se manifestado por meio de instituições como sufrágio universal, partidos de massa, sindicatos, espaços deliberativos. Por outro lado, assim como a contradição capitalista inscrita na simultaneidade entre socialização da produção e apropriação privada dos seus frutos, a socialização da participação política acompanha-se da apropriação privada dos aparelhos de poder (Coutinho, 1996). Com efeito, o capitalismo tem sido capaz de fazer uma distribuição universal dos bens políticos sem, contudo, colocar em risco suas relações constitutivas, suas coerções e suas desigualdades (Wood, 2003).

A história política brasileira recente mostra a transição de um regime ditatorial para um regime formalmente democrático como sendo um de seus fenômenos mais marcantes, a exemplo de seus vizinhos latino-americanos. Após mais de vinte anos de ditadura militar (1964-1985), ao final dos anos 1980, o processo de democratização restabeleceu no país as instituições mais relevantes da democracia liberal moderna. Além dos poderes republicanos formalmente independentes — é o caso do parlamento, agora não mais sob a ameaça das intervenções empreendidas pelo poder executivo durante o regime militar —, a sociedade brasileira passou a conviver até os dias de hoje com eleições universais livres e periódicas, pluralidade partidária e as liberdades

individuais formais. Também uma nova Constituição foi promulgada em substituição à elaborada sob o regime militar. Nela foram estabelecidos outros direitos políticos, por exemplo, a abertura de caminhos institucionais para maior participação da sociedade em negócios geridos pelo Estado. Desde então, vários conselhos de políticas públicas com participação da sociedade civil foram criados.

Essa mesma Constituição consagrou ainda alguns direitos sociais que institucionalizariam políticas associadas ao chamado Estado do bem-estar. É certo que em termos efetivos o Brasil permaneceria bastante distante dos pioneiros do hemisfério norte, mas o caminho começava a ser aberto. A universalização da saúde, a ampliação da base de beneficiários e de benefícios mínimos da previdência e assistência sociais, bem como o acesso universal à educação pública foram direitos arrancados pela sociedade no momento da redemocratização. Para eles, o constituinte consignou previsões específicas de custeio, vinculando-lhes determinadas parcelas de receitas orçamentárias. Com isso, algumas políticas, em princípio, não mais dependeriam do governo de plantão, significando certo distanciamento do Estado brasileiro de sua história de clientelismo.

Por outro lado, ao tempo em que eram estruturadas instituições formais da democracia liberal e políticas de bem-estar, em meados dos anos 1990 essa tendência sofreria uma inflexão. Tratava-se da chegada ao Brasil da onda neoliberal que se irradiava a partir do Norte desde as duas décadas anteriores. Esse acontecimento importava à sociedade brasileira uma nova realidade político-econômica, que significava um revés naquela recém inaugurada tendência democratizante, especialmente no que diz respeito à economia. Ao mesmo tempo que se fortaleciam as instituições democráticas liberais, sob um conceito de uma verdadeira democracia — esta caracterizada pela igualdade econômica e pela participação popular nas decisões econômicas — a realidade em construção era de uma democracia consideravelmente limitada.

Em especial a partir da implementação do Plano Real, lançado em meados de 1994 e um marco da virada neoliberal, iniciou-se um processo de aprofundamento da distância entre o que seria uma democracia econômica e a democracia liberal que ensaiava o seu restabelecimento desde meados dos anos 1980. Aquele plano, ao acabar com a inflação, que até então fora inculcada nas representações sociais como o maior de todos os males socioeconômicos, foi coroado como uma das maiores conquistas da

sociedade brasileira nos anos 1990. Tal cenário garantiu ao controle inflacionário o *status* de prioridade e, assim, qualquer política econômica, bem como os seus modos de decisão, desde que visando à estabilidade da moeda, pareciam autojustificáveis.

As implicações democráticas, aí consideradas, além da questão procedimental, a desigualdade econômica e a relação de classes que a reproduz, podem ser percebidas num fenômeno bastante estudado pela economia, mas com implicações sociais mais importantes do que aquela ciência costuma considerar. Trata-se da dívida pública. Essa instituição sintetiza práticas desenvolvidas no âmbito do Estado capitalista que tendem a reproduzir a desigualdade econômica e que, ao mesmo tempo, são passíveis de questionamento quanto à sua legitimidade democrática.

Em termos socioeconômicos, a dívida engendra uma relação especial de classes — devedores e credores — que aprofunda a transferência de riqueza das classes produtoras — trabalhadores — e de outros segmentos materialmente desfavorecidos — beneficiários de políticas de bem-estar — para um reduzido segmento apropriador — finança. O fato de não engendrar nenhum tipo direto de exploração como ocorre nas operações econômicas *stricto sensu* — infraestrutura capitalista — coloca a dívida pública como uma relação de classes que se dá fundamentalmente na esfera política. Com isso, revela-se o caráter de classe também do Estado, por exemplo, na condução das políticas cujo resultado se sintetiza pela administração da dívida pública de forma restritiva à influência popular.

1.1 Hipótese de Pesquisa

O contexto acima é descrito tendo em conta dois níveis. O primeiro deles, ainda que tomando como ponto de partida uma expressão empírica atual e concreta — a crise financeira de 2008, mas poderia ser qualquer outra —, toca fundamentalmente em questões teóricas num nível de considerável abstração. Questões como a falsa dicotomia entre Estado e mercado, a economia fictícia que não é de fato uma atividade econômica segundo a teoria marxiana, e a possibilidade de uma transição ideológica eventualmente em curso são temas que apontam para as relações financeiras como relações eminentemente políticas. Dessa forma, o primeiro nível é também o da sociedade capitalista contemporânea, sem maiores considerações geográficas.

O segundo nível do contexto apresentado é o de uma sociedade capitalista — ou em direção a um desenvolvimento capitalista mais avançado — contemporânea

específica. Nesse nível, é estudada a recente evolução político-econômica do Brasil tendo como objeto uma atividade em princípio singular, mas que reproduz pontos levantados no primeiro nível teórico. Trata-se da dívida pública, que, além de mecanismo reprodutor da exploração do trabalho alheio, sintetiza uma série de políticas desenvolvidas em nome da sua sustentabilidade que, por sua vez, denotam a inflexão democrática referida anteriormente.

O contexto até aqui delineado acerca do que tem representado a dívida pública nos últimos cerca de quinze anos para a sociedade capitalista brasileira em termos de exploração e apropriação capitalistas e de evolução de sua democracia apontam para a seguinte hipótese de pesquisa:

Ao servir à exploração do trabalho alheio e à apropriação de seus frutos por parte da finança, aprofundando assim a desigualdade econômica, e ao ser administrada sem participação substantiva da sociedade nas escolhas políticas a ela relacionadas, a dívida pública reproduz os caracteres de classe e antidemocrático do Estado brasileiro.

As categorias de análise presentes nessa hipótese serão conceituadas à medida que desenvolvo os capítulos seguintes. No entanto, mesmo sob o risco de imprecisões e sob a certeza de insuficiências, lanço abaixo definições provisórias para cada uma delas, a saber:

- i) exploração do trabalho alheio: relação social entre explorados e exploradores, pela qual estes se apropriam de frutos do trabalho em magnitude superior àquela produzida por seu próprio trabalho e aqueles, de parcela inferior à produzida pelo seu próprio trabalho. Adiante-se que o termo exploração não tem qualquer avaliação moral;
- ii) apropriação de frutos do trabalho alheio: ainda que a relação de exploração também seja de apropriação, elas são distintas, pois a segunda pode ocorrer sem que necessariamente haja uma relação de exploração imediata entre os envolvidos. Por exemplo, quando a finança se apropria de recursos públicos que, caso contrário, seriam empregados em favor de segmentos formados por não trabalhadores, não há exploração imediata, mas apropriação de riqueza anteriormente produzida pelo trabalho. Assim, pessoas que não trabalham e recebem parte dos frutos do trabalho alheio são exploradores

- que podem, não obstante, ser levados a ceder parte da riqueza da qual seriam potenciais destinatários;
- iii) desigualdade econômica: além da propriedade desigual sobre os diversos capitais — industrial, comercial, financeiro —, refere-se ao acesso desigual aos meios de distribuição e de apropriação de mais-valia;
 - iv) participação substantiva da sociedade nas escolhas políticas relacionadas à dívida pública: oportunidade de interferir, diretamente ou por meio de representantes, nas decisões de alocação de recursos da economia via orçamento estatal em processos relacionados ao endividamento público;
 - v) dívida pública: capital-dinheiro devido, em termos formais, pelo Estado e, em termos reais, pela classe trabalhadora à finança, que concede a esta, sob a denominação de juros, parte da mais-valia produzida pelo trabalho e apropriada transitoriamente pelo Estado sob a denominação de tributos;
 - vi) caráter de classe do Estado: caráter que se revela pela função geral do Estado de manter as relações produtivas com vistas à acumulação capitalista, para o que ele se coloca acima dos capitalistas particulares para justamente preservar os interesses destes como classe; isso não impede que dentro dele a hegemonia seja exercida pela fração do aparato estatal mais próxima à fração capitalista hegemônica;
 - vii) caráter antidemocrático do Estado: além de restringir o acesso político sobre decisões econômicas, impedindo que sejam influenciadas com equilíbrio por classes ou frações de classe, o Estado também atua na mesma direção ao sustentar as relações capitalistas de produção e de distribuição de riqueza que, ao reproduzir desigualdade econômica, reproduzem desigualdade política.

Recorrer ao emprego de uma hipótese — poderia ser uma pergunta de pesquisa — como orientadora do estudo não significa que ela será submetida a um processo positivista de verificação com vistas a corroborá-la ou refutá-la. Trata-se de declarar os pressupostos teóricos que orientarão o trabalho de investigação. O sociólogo, “ao recusar a formulação explícita de um elenco de hipóteses baseado em uma teoria, fica condenado a aplicar pressupostos que não são diferentes das prenoções da sociologia espontânea e da ideologia” (Bourdieu, Chamboredon e Passeron, [1968] 2004, p. 52).

No entanto, isso não quer dizer que saibamos de antemão como é o lugar que queremos conhecer; sabemos apenas que ao longo do caminho — em ciência, nunca chegaremos *ao lugar* — teremos parâmetros para avaliar nossas eventuais descobertas. É a hipótese que nos orientará ainda se os achados e conclusões estão no ponto de serem submetidos à crítica, a quem caberá avaliar se eles estão adequados aos objetivos propostos.

Sobre o conteúdo da hipótese formulada, considero que há duas questões principais sobre as quais se deve argumentar para, com a ajuda de evidências, desenvolver analiticamente as teorias que a fundamentam. Primeiro, que existe um hiato entre democracia liberal e democracia econômica, esta um requisito para uma democracia substantiva. Em segundo lugar, que esse hiato é gerado também pela desigualdade econômica que a dívida pública contribui para reproduzir e pelo modo como ela é administrada.

Assim, a dívida é uma relação social da qual decorreria um aprofundamento do caráter antidemocrático do Estado capitalista. Isso não necessariamente ocorre da mesma forma no tempo e no espaço. Ao longo da história e em diferentes sociedades capitalistas, há variações e gradações de democracia, inclusive no trato da dívida pública. Há momentos em que a dívida, ainda que conduzida de modo insulado, não é tão importante e seus efeitos tão amplos a ponto de merecer uma atenção política maior que outros temas mais urgentes para a questão democrática. É possível que sob uma ditadura os aspectos econômicos, dentre eles as finanças públicas, ainda que importantes, não sejam prioritários para o debate e a ação políticos. Assim, a hipótese se refere especificamente a um dado contexto espacial e histórico, o do Brasil pós-real, período que se estende de meados dos anos 1990 até fins dos anos 2010.

1.2 Aspectos Metodológicos

Primeiramente, considero importante esclarecer alguns aspectos de ordem epistemológica que permeiam este trabalho. Um se refere a interdependência entre a teoria considerada adequada e as evidências empíricas que se acredita poderem ser explicadas com o recurso a essas teorias. Separar teoria e evidência empírica seria uma tentativa sem sentido uma vez que a distinção se desfaz facilmente na prática da pesquisa. Como dizem Bourdieu, Chamboredon e Passeron ([1968] 2004), o real nunca toma a iniciativa; ele só responde quando questionado. Numa palavra, entre teoria e evidência empírica há uma interdependência que se revela no objeto *construído* — não

dato —, cuja apreensão ocorre segundo *um* modo de ver. Além disso, como lembra Poulantzas (1976, p. 67), ao “negligenciar a teoria, acaba-se falhando em notar o concreto”.

O referencial teórico delineado indica também opções metodológicas que, neste caso, dão destaque às relações de classes como fundamentais ao objeto de pesquisa construído. Por tratar-se esta de uma pesquisa social crítica, fez-se necessário o emprego da lógica dialética, logo, tendo-se em conta a limitação histórica dos fenômenos e seus estados de movimento perpétuo e de transformação permanente (Löwy, [1985] 2003). Era fundamental ainda mostrar as contradições envolvidas no processo de interação social marcado pelo conflito de interesses e pelas ideologias subjacentes à disputa entre classes (Löwy, [1985] 2003). Para tanto, o referencial baseado na tradição marxista foi considerado o mais adequado pelo simples fato que, como diz Burawoy (2003, p. 194), “a longevidade do capitalismo garante a longevidade do marxismo”.

Numa época de irrestrito capitalismo, é inegável que as atuais sociedades permanecem organizadas em torno da acumulação de capital e que os seus imperativos continuam a dominar a produção, distribuição e consumo, assim como outros domínios culturais, sociais e políticos (Kellner, 2002). Por outro lado, isso não significa que o capitalismo possa ser visto com o determinismo presente no marxismo clássico, ao qual Burawoy (2003) propõe uma alternativa que chama de marxismo sociológico. Ainda que essa abordagem seja mais perceptível no capítulo 5 — ele trata de democracia econômica —, onde a sociedade é a categoria sociológica central, logo, convergindo para a sugestão do Burawoy, há uma inspiração originária dessa abordagem que influenciou todo o trabalho. Trata-se do uso sociológico das categorias marxistas — classe, exploração etc. —, tentando evitar abordagens deterministas, muitas vezes presentes em algumas interpretações que partem de conceitos marxistas.

Esse referencial se distancia da visão marxista clássica ao postular que: i) em vez da economia capitalista como geradora do seu próprio fim, o capitalismo cria uma

sociedade civil ou sociedade ativa³ que contém, mas não se encerra em tendências em direção a crises e contradições; ii) em vez da intensificação da luta de classes pela polarização da sua estrutura, essa luta se organiza no terreno da sociedade civil ou sociedade ativa; e iii) em vez da geração espontânea das condições para o socialismo decorrentes das limitações das forças de produção, este é um projeto político de subordinação da economia a uma sociedade autorregulada. Enfim, a ideia de que o capitalismo caminha para o seu próprio fim — o que está implícito na teoria do valor-trabalho, essencial ao pensamento econômico marxiano⁴ — cede lugar a possível realização desse projeto a partir da efetiva ação da sociedade.

Esses pontos conduzem à necessidade de considerar também aspectos sociopolíticos negligenciados pela ótica dominante no atual pensamento econômico. Refiro-me ao quanto a dívida pública interfere na repartição dos excedentes da produção material via gastos do Estado. Diversos fenômenos concernentes à dívida envolvem dimensões sociopolíticas que não podem ser desprezadas, das quais destaco a relação de classes subjacente e o seu processo decisório vis-à-vis à democracia. No primeiro caso, a dívida formalmente contratada pelo Estado envolve uma relação social antagônica, logo, conflituosa, entre classes e entre suas frações⁵. O que fez Marx no *18 de brumário*, guardadas as devidas proporções⁶, é o que propus para esta questão. Lá ele

³ Segundo Burawoy, esse marxismo sociológico focaliza as relações entre Estado e sociedade teorizadas por Gramsci, e entre mercado e sociedade presentes na teoria de Polanyi. No caso de Gramsci, trata-se da *sociedade civil* — sindicatos, partidos políticos, associações voluntárias, grupos de interesses —, entendida sempre em sua contraditória conexão com o Estado. Por um lado, ela colabora com o Estado na contenção de lutas de classes, por outro, sua autonomia em relação ao Estado pode promover tais lutas. A sociedade definida por Polanyi, Burawoy chama de *sociedade ativa*, entendida sempre em sua contraditória tensão com o mercado. Por um lado, o mercado tende a destruir a sociedade, por outro, esta (re)age para defender-se e subordinar aquele.

⁴ Distinguem-se os termos marxista e marxiano de modo que este identifica o pensamento do próprio Marx e aquele, o de seus seguidores.

⁵ Frações de classe coincidem com diferenciações econômicas importantes, podendo ainda assumir papel de destaque como forças sociais relativamente distintas das demais frações da mesma classe (Poulantzas, 1973), como o capital financeiro, o industrial, o comercial. Essas mesmas categorias foram, em seu conjunto, empregadas por Marx como um sinônimo da classe capitalista, por exemplo, quando delimitou a composição do partido dos Orléans, o qual se mantivera no poder desde 1830 até ser derrubado pela revolução de 1848 na França. Segundo ele, sob os Orléans governara “a alta finança, a grande indústria, o grande comércio, isto é, *o capital*” (Marx, [1852] 1982, p. 442, grifo no original).

⁶ O *18 de brumário* tratou de golpes que visavam ao poder político exercido por meio do Estado. No presente trabalho, os golpes são de outra ordem, como pressões e crises de ordem econômica que, não obstante, também têm a sua dose de poder exercido por meio do Estado.

esclareceu como relações conflituosas entre classes e entre frações, bem como coalizões entre elas, foram capazes de levar um Estado nacional a seguir certos caminhos.

Sobre a intensidade democrática das decisões que envolvem a dívida, um ponto fundamental é a atuação do aparato estatal na sua administração vis-à-vis suas relações em termos de classes dentro da sociedade. Se há algum tempo o estudo da formação do capitalismo brasileiro significou estudar também a formação das suas democracia e antidemocracia (Ianni, [1989] 2004), em tempos mais recentes estas podem ser compreendidas também a partir da ação do aparelho estatal acerca desse tema. Como a política governamental é fenômeno resultante de lutas de classes, a questão que se coloca é sobre como tais interesses de classes e frações de classes se refletem na política democrática.

Com isso, a pesquisa não focaliza aspectos puramente econômicos da recente configuração capitalista brasileira, pois estes não dariam conta de fenômenos como os indicados para este estudo. Por exemplo, critérios econômicos não são suficientes para definir e localizar classes sociais (Poulantzas, 1973), que podem diferenciar-se tanto do lado capital — setor, produtividade, frações industrial, comercial e financeira — quanto do lado do trabalho — capacitação, empregados e desempregados (Fine, 2001). Assim, uma visão não economicista da economia demanda que consideremos os seus aspectos políticos, culturais, ideológicos e de relacionamento com o Estado como tão importantes quanto os aspectos da produção e alocação (Bowles e Gintis, 1986, 1990; Fine, 2001). Ainda que criticando Marx ao dizer que a história econômica e da luta de classes não se identifica com a história total, Weber ([1923] 2006) reconhecia que nenhuma investigação fecunda dos grandes setores da cultura poderia ser imaginada sem o conhecimento da história econômica. Por isso, fenômenos econômicos serão imprescindíveis para a compreensão de aspectos sociológicos subjacentes.

Um ponto importante sobre como os fenômenos econômicos foram abordados é que tentei não seguir restrições impostas pela ciência econômica — talvez a minha falta de formação econômica tenha ajudado nisso, ainda que sob pena do maior risco em cometer impropriedades — dos quais parte-se como se fossem dados, e alguns já

fechados ao debate.⁷ O maior exemplo é o juro, que seria algo legítimo e justificável *per se*, como se houvesse uma espécie de taxa natural, ainda que indeterminável, de remuneração do capital-dinheiro. Entendo que essa é uma visão incorreta — aqui não há qualquer julgamento moral — pois não só as magnitudes de taxas de retorno sobre o capital como a própria convicção que o capital deve ser remunerado são determinações sociais. Ambas só existem porque outras relações sociais produziram e reproduzem as condições para o seu desenvolvimento.

Essa consideração seria atacada por análises econômicas clássicas que veem como natural compensar alguém por adiar um consumo presente concedendo-lhe um potencial de consumo maior no futuro. Mais especificamente, ela poderia sofrer objeções por parte da análise que vê o crédito — seja ele estatal ou privado — como mecanismo essencial ao crescimento econômico. Contudo, esta não é uma preocupação presente nesta investigação, a não ser pelo aspecto ideológico que esses discursos podem engendrar. Ademais, segui-la seria incoerente com as teorias que sustentam a pesquisa. Ou seja, é correto que o crédito financeiro é essencial à atividade econômica se o modo de produção for capitalista, como também é correto, no entanto, que o capitalismo não é um sistema eterno. Numa palavra, minhas suposições tentam escapar às amarras teóricas atadas pela teoria econômica burguesa. Assim, entendo que este trabalho caminha na direção defendida por Harding (1998) de que a ciência de hoje deve explorar territórios desconhecidos e promover trocas entre pessoas de distintas posições.

Conforme adiantei no início desta seção, teoria e empiria são apresentadas ao longo de cada um dos capítulos sem grandes separações entre elas no texto. O percurso foi iniciado pelo estudo de teorias existentes passando por reflexões teóricas adicionais — das quais espero que algumas tenham certa originalidade — tentando trazer ambos os conjuntos, quando possível, para expressões empíricas. Essas, contudo, não foram tomadas como evidências no sentido mais forte da palavra, qual seja, de corroborar ou refutar as teorias que levaram a olhar para tais fenômenos. Ainda que exagere, Poulantzas (1976) lembra que a história real não pode mais do que impactar posições

⁷ Com isso não digo que há na ciência econômica uma unanimidade de pensamento e talvez as palavras acima sejam mais bem compreendidas se forem entendidas como direcionadas à economia clássica e neoclássica. Ainda assim, optei por não fazer essa restrição alertando que há uma clara hegemonia dessas correntes no pensamento econômico atual.

teóricas, mas ela não pode fazê-lo sobre posições empíricas positivistas porque, para essas, fatos podem ser reinterpretados *ad infinitum* de acordo como o modo escolhido. Como diz Harding (1998), a ciência social consiste em tentativas sistemáticas de produzir conhecimento sobre mundos sociais. Por isso, as evidências utilizadas no trabalho servem antes como ilustrações de formulações teóricas, não como suas provas. Dessas formulações espero que seja possível extrair alguma contribuição para o debate no âmbito daquilo que eu chamaria de uma sociologia político-econômica do Brasil contemporâneo.

Para a produção⁸ de dados com vistas a obter evidências do que investigava, recorri basicamente a documentos e a estatísticas econômicas e financeiras. Entendi que era apropriada a observação de Eric Hobsbawm de que à medida que o pesquisador⁹ “se aproxima do presente, fica cada vez mais dependente de dois tipos de fonte: a imprensa diária ou periódica e os relatórios econômicos periódicos e outras pesquisas, compilações estatísticas e outras publicações de governos nacionais e instituições internacionais” (1995, p. 9). No caso da imprensa, ainda que não faça muitas referências, é fato que é ela o grande informante dos acontecimentos aos quais não podemos estar presentes. No entanto, toda vez que recorri a essa fonte, dali tentei extrair apenas o que parecia ser mais “fato” e menos “opinião”. É certo que esta permeia a descrição daquele em alguma medida, mas aí cabe ao pesquisador tentar distingui-las e dar-lhes o devido uso.

As principais fontes consultadas foram:

- i) atas do Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central do Brasil (BC), que desde 1996 é o fórum decisório central da política monetária. De um universo de mais de 120¹⁰ atas, foram selecionadas, de modo intencional, 20. O critério foi a ocorrência de elevações ou reduções significativas de metas da taxa de juros básica da economia;

⁸ Utilizo o termo *produção* em vez de *coleta* por entender que dados nunca são simplesmente obtidos. Como dizem Bourdieu, Chamboredon e Passeron ([1968] 2004), dados advêm da aplicação de mecanismos que implicam pressupostos teóricos, significando, ao mesmo tempo, que dados distintos teriam sido apreendidos se a construção teórica dos fatos fosse outra.

⁹ No original, Hobsbawm não emprega o termo pesquisador, mas “historiador do século XX”.

¹⁰ Desde a sua criação, em 1996, até dezembro de 2009, o Copom realizou 147 reuniões, no entanto, apenas a partir da 22^a, inclusive, as atas passaram a ser divulgadas.

- ii) Boletim do Banco Central do Brasil, em sua versão anual, onde o BC publica análises sobre economia doméstica, política monetária, mercado financeiro, finanças públicas etc. Há ainda nesse relatório uma relação das principais medidas legais relacionadas à política econômica adotadas pelo governo federal a cada ano. A partir dali, foi possível selecionar muitos dos documentos legais analisadas;
- iii) da legislação consultada fizeram parte dispositivos sobre diretrizes orçamentárias, tributação, gestão fiscal, administração da dívida pública, política monetária, sistema financeiro. Também a Constituição brasileira foi utilizada. O uso da legislação ocorreu não sob a noção de que ela seria expressão de vontade *do* povo, mas de que engendra lutas políticas pela institucionalização de favorecimentos *de classe*. Se “revoluções não são feitas com leis” (Marx, [1890] 1990, p. 915), é tão verdade que leis não revolucionam, servindo fundamentalmente à harmonização entre classes. Ademais, analisar instituições do Estado capitalista — a superestrutura legal é uma delas — responde à suposição de que o controle sobre elas é um meio eficaz para a acumulação do tipo financeiro;
- iv) conjunto de documentos em que constavam declarações de membros de governos — eleitos ou burocratas, atuais ou antigos —, como notas taquigráficas e relatórios de comissões parlamentares que trataram da dívida pública, exposições de razões para adoção ou vetos de medidas legislativas e transcrições de discursos;
- v) observação direta em reuniões de comissões parlamentares que trataram de temas econômicos, com destaque para a comissão de inquérito da Câmara dos Deputados que desde agosto de 2009 até maio de 2010 analisou a dívida pública brasileira em diferentes aspectos; e
- vi) estatísticas econômicas e financeiras, como da dívida pública federal, arrecadação tributária, gastos do tesouro federal, indicadores conjunturais e de atividades econômicas e financeiras domésticas e de outros países.

Ainda que não tenha feito parte do método adotado cotejar dados empíricos com teorias no intuito de verificá-las à luz desses dados, os mesmos tiveram de ser submetidos a um processo de análise mais ou menos estruturado. Os dados qualitativos,

por essa sua natureza, foram submetidos à análise de conteúdo também qualitativa. Isso consistiu em demonstrar elementos e estruturas dos conteúdos das expressões empíricas com vistas a esclarecer características e significações (Laville e Dionne, 1999). De acordo com Laville e Dionne, tal estratégia de análise é adequada para diferentes objetos de investigação, que, relativamente ao tema desta pesquisa, podem ser atitudes, valores, ideologias, embates políticos e fenômenos sociais particulares.

Os dados quantitativos, a despeito de sua natureza, não foram submetidos a um processo quantitativo de análise, a não ser num único momento em que recorri à elementar medida de correlação entre duas estatísticas. Todos os dados numéricos foram utilizados de modo a dar-lhes visibilidade histórica, de evolução ao longo de um determinado período. Além disso, eles foram tomados tendo em primeiro plano o caráter relacional subjacente, ou seja, o que cada uma dessas estatísticas representava de relações sociais, especialmente entre classes. Um exemplo disso é o produto interno bruto (PIB). Sob a ótica de classes, não teria grande utilidade saber se ele cresceu ou diminuiu; é necessário investigar como evolui a sua distribuição entre as frações que o produzem e as que dele se apropriam.

Reconheço que há limitações em estudar exploração de classe por meios da distribuição do produto. Para Saad Filho (2001), seria incorreto considerar que ao final de algum período de produção ficticiamente construído existiria um dado produto a ser repartido entre capitalistas e trabalhadores. Por outro lado, entendo que esse problema é reduzido pela opção metodológica de tratar a partilha de riqueza não em termos absolutos ou precisos, mas sim como tendência ao longo de um período, que, não obstante, deve ser delimitado por questões empíricas. Entendo que isso é válido, e talvez fique até mais claro, para as outras estatísticas utilizadas, como juros, tributos etc.

Enfim, tentado manter a coerência com as teorias utilizadas, que apontam para uma lógica dialética de análise, todo o trabalho foi desenvolvido tendo como pano de fundo a sociedade dividida em classes. Uma sociedade, que, sendo desigual em diversas esferas, destacadamente a econômica, é desigual em interesses, nas estratégias para realizá-los e no poder ou capacidade de fazê-lo. Enfim, uma sociedade dividida em classes implica luta entre elas, pois não se pode falar de classes sem falar de suas lutas (Poulantzas, 1976).

1.3 Organização do Texto

O presente trabalho está estruturado em quatro capítulos além deste introdutório e de um conclusivo. O segundo capítulo trata do contexto social em que Estado e sociedade interagem tendo agora a lógica financeira com um dos guias importantes de comportamento. Para isso, procuro resgatar alguns aspectos antecedentes bem como descrever outros mais atuais que, respectivamente, conduziram e vêm mantendo o Estado pautado pela lógica financeira. Esta, veremos, tem importantes conexões com o fenômeno social com o qual se ocupa a pesquisa, qual seja, a dívida pública e suas implicações para a exploração de classe e para a política democrática. Primeiramente desenvolvo discussão teórica no sentido de situar a dívida pública dentro da problemática da chamada economia fictícia que, contudo, assume dimensão concreta nas consequências materiais para amplos segmentos sociais, com especial força nos momentos de crise.

Também no segundo capítulo, é descrito parte do contexto internacional a partir do qual certas condições foram estabelecidas para o desenvolvimento do processo de expansão financeira da economia. Condições essas erigidas sobre os fundamentos da ideologia neoliberal e sua crença na capacidade dos mercados regularem não apenas a si, mas toda a sociedade. Os reflexos desse movimento para o contexto brasileiro e medidas adotadas pelo Estado são descritas e analisadas na sequência, onde procuro identificar as principais origens da recente onda de endividamento público brasileiro.

No terceiro capítulo, a análise recai sobre um modo específico pelo qual o Estado brasileiro reproduz e revela seu caráter de classe influenciado pelo atual estágio da acumulação capitalista. Nesse sentido, uma contribuição importante para a compreensão do papel do Estado nas relações sociais está em qualificar as suas intervenções na economia. Isso passa por reconhecer e diferenciar atividades que ele desempenha e que, a depender do contexto, podem, cada uma delas, ser mais ou menos intensas. Primeiramente, desenvolvo questões de caráter preponderantemente teórico sobre como o Estado, de um modo geral, age em vista da manutenção das relações capitalistas. Depois, procuro desenvolver uma análise de aspectos mais específicos, onde o caso brasileiro é tratado com maior ênfase, de modo a explicitar como políticas estruturais — o destaque é para as políticas fiscal e monetária — servem a esse objetivo.

Um aspecto teórico importante presente no terceiro capítulo é a distinção entre formas de intervenção do aparato estatal, evitando a ideia bastante comum, que ascendeu com o advento neoliberal, acerca de uma eventual renúncia de ação do Estado. Isso significa, por exemplo, reconhecer que “deixar” de agir em alguma esfera é também uma maneira de agir. Por exemplo, quando certas atividades são desregulamentadas, demanda-se ao Estado que garanta, inclusive contra o próprio Estado, a liberdade da ação privada nessa atividade.

No quarto capítulo, é abordada a dívida pública em termos de como ela pode servir de instrumento privilegiado de exploração de classe. Com isso, chamo a atenção para a necessidade de medições por parte do aparato estatal para que esse processo se desenvolva. As dimensões quantitativas — valores e quantidade de envolvidos — e o aparato institucional — dispositivos legais, risco soberano, aparato estatal — da dívida pública asseguram aos investidores lucros, liquidez e riscos nem sempre disponíveis na esfera produtiva ou, no mínimo, com a regularidade que ocorrem no primeiro tipo de investimento. Atenção especial é dada à questão do juro mais do que a dívida em si, uma vez que ele representa o aprofundamento da taxa de exploração das classes produtoras por parte das apropriadoras. A dívida pública, como estoque de capital fictício, não é trabalho acumulado — “o capital não existe duplamente” (Marx, [1894] 1991, p. 597) —, contudo, os seus juros demandam que a taxa de exploração do trabalho seja ampliada para conceder taxas satisfatórias de retorno sobre os diversos capitais.

Para tratar de exploração do trabalho, não sigo o conceito econômico marxiano baseado no aparato econômico *stricto sensu* da teoria do valor-trabalho, optando por um conceito sociológico de exploração, que conduz a uma abordagem da relação de classes a partir da consideração fundamental que do esforço de uma depende o bem-estar material da outra (Wright, 2002, 2006a). O presente estudo absorve tal concepção na medida em que o tipo de acumulação em questão — a financeira — é visto como decorrente justamente da dependência de classe. É a relação de dependência que, segundo Erik Wright, define sociologicamente a categoria classe.

Ainda no quarto capítulo, é estudado o complexo estatal formado por dívida pública e sistema tributário e como essa conjugação, mais do que redistribuir riqueza, é capaz de aprofundar a exploração capitalista por meio da articulação estatal. A principal

tese ali defendida é que a exploração capitalista, quando apoiada por essa conjugação, tende a ser mais intensa do que aquela levada a cabo de modo direto nas relações de trabalho. Algumas evidências empíricas acerca da evolução recente desse sistema visam a clarificar os argumentos discutidos. Finalmente procuro identificar alguns dos principais impactos em termos de gasto público para a questão da desigualdade econômica focalizando, além de classes, outros segmentos sociais sobre os quais a dívida pública acaba impondo restrições materiais. Uma comparação importante é quanto o Estado gasta com juros, de um lado, e com políticas de bem-estar, de outro.

O objetivo do quinto capítulo é investigar a dívida pública relacionada a uma determinada concepção de democracia, para o que fixo a discussão em dois pontos: i) a desigualdade econômica e algumas de suas implicações para a política democrática; e ii) a questão da participação popular — direta ou via representantes — nas decisões econômicas que afetam o bem-estar material de toda a sociedade. Nesse capítulo, os temas centrais da pesquisa são tratados de modo mais articulado, no qual dívida pública, exploração de classe e democracia econômica aparecem de forma mais ou menos coordenada. A dívida, ao mediar uma relação de exploração e ser conduzida à margem de qualquer debate político substantivo, contribui para que a democracia capitalista brasileira seja mais capitalista do que democrática. Nesse sentido, a busca de respostas para algumas questões pode ajudar na compreensão do tema e, quiçá, em algum efeito prático de mudança de posturas na sociedade e no Estado brasileiros acerca do tema: i) por que não se debate economia em bases politicamente amplas, com a participação de todos os segmentos sociais? ii) a quem — quais classes — serve a atual configuração institucional sob a qual as decisões mais importantes são tomadas de forma tão distanciada desses segmentos? e iii) o que significaria tornar questões como dívida pública e, de um modo geral, economia objetos de debate e deliberação políticos mais amplos?

2 EXPANSÃO FINANCEIRA E ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Encontramo-nos num momento da história em que a lógica financeira parece prevalecer sobre a de outras esferas não só da economia, mas da vida social em geral. Padrões de comportamento antes relativamente restritos aos domínios capitalistas privados amplificaram sua inserção em esferas sociais mais amplas, como educação, cultura, segurança, saúde, previdência etc. Tudo que poderia com algum esforço de convencimento ser considerado mercadoria foi levado a constituir novos mercados ou ampliar os já existentes. Como diz Dowbor, “a saúde já não é mais um complemento onde pessoas com preocupações sociais vêm colocar um *bandaid* nas feridas das vítimas do progresso, como a cultura já não é o verniz chique de uma pessoa com dinheiro. A área social, hoje, é o *negócio*” (1999, p. 8, grifos no original). Some-se a existência de um mercado bélico profundamente ativo e de acesso relativamente fácil a seus produtos (Michaud, 1989).

Muitos serviços de caráter público hoje são amplamente providos por empresas privadas, estas, por definição de certa ideologia, mais eficientes e responsáveis do que as suas congêneres estatais. Grandes conglomerados privados, alguns deles liderados pela finança, fazem suas mãos não invisíveis cada vez mais presentes em várias esferas, ampliando o fenômeno que Ellen Wood (2005, p. 11) chama de “mercadização da vida”. Para ficar num exemplo de atividade que poderia parecer das últimas a tornar-se mercadoria, a lógica neoliberal para políticas de segurança disseminada nos EUA e na Europa provocou um *boom* da economia do sistema prisional, formado por firmas de carceragem, de saúde penitenciária, de construção, de tecnologias de identificação, dentre outras (Wacquant, 2001). Para Wacquant, esse é um mercado altamente atrativo, o que ele exemplifica com o caso da primeira firma de encarceramento dos EUA, a *Corrections Corporation of America*, que num período de dez anos teve o rendimento de suas ações negociados em bolsa de valores multiplicado por quarenta.

Aquilo que ainda não foi ao mercado passou a ter nele a referência para comportamentos que, mesmo não pautados pela busca direta de acumulação, dali absorveram importantes premissas. No caso do governo estatal, a opção pelo

monetarismo¹¹ elevou a lógica financeira ao primeiro plano na formatação das políticas públicas, não só as econômicas, mas também as de bem-estar. Estas últimas passaram, por exemplo, a subordinar-se aos imperativos do controle inflacionário e de um aparente maior cuidado com a questão fiscal. Isso tudo porque, na medida em que “todos os Estados têm estado à mercê da disciplina fiscal, seja por conta dos efeitos da saída de capitais ou de pressões institucionais diretas” (Arrighi, 1994, p. 3), o contexto financeiro fatalmente cria constrangimentos também para as respectivas sociedades. Se na história mais longa do Estado moderno este é capitalista, na mais recente, assim permanece, porém salientada a sua face financeira.

Para aquilo que já era diretamente desenvolvido sob a lógica do capital, alguns fenômenos, ainda que não totalmente novos, provocaram mudanças significativas no processo social de acumulação. O apelo ao consumo é acompanhado cada vez mais da oferta de financiamentos a juros atrativos e prazos confortáveis, numa relação de incentivo mútuo. A antiga fórmula financiar para ativar a produção cede espaço à lógica de produzir para gerar financiamentos. Opções de poupança, uma das panacéias monetaristas, são as mais variadas, que vão desde a tradicional caderneta aos modernos fundos mútuos de investimento, os quais, aliás, ao lado dos fundos de previdência, são descritos pelos ideólogos da finança como mecanismos capazes de beneficiar não apenas os que neles investem, mas toda a sociedade ao servir de fonte de financiamento da atividade econômica. Além disso, esse mecanismo serviria para disciplinar administradores e empresas a buscar o investimento mais rentável — logo, a abandonar o menos lucrativo — em espaços de tempo cada vez mais reduzidos, levando à alocação mais eficiente dos recursos. Produtos financeiros assim se tornam indiretamente produtivos ao impor a racionalização da produção sob um novo modo de dominação do trabalho expresso na ideologia da governança corporativa, que é uma nova forma de partilha dos ganhos de produtividade agora entre capital, trabalho e finança (Salama, 1998).

¹¹ O monetarismo, teoria econômica que surge no início dos anos 1970 desafiando a teoria dominante, o keynesianismo, e que também passou a fazer parte das recomendações das agências de supervisão econômica, tem como fundamentos: i) controle inflacionário ainda que à custa de desemprego; ii) condução de política fiscal rígida fundada na regra de crescimento estacionário do estoque de moeda; iii) opção por políticas fixas ao invés de poder discricionário e; iv) taxas de câmbio flutuantes e abertura à competição internacional (Eyal, 2000).

No que se refere a classes, a onda liberal que começou a se espalhar pelo planeta nos anos 1970 teve como consequência restaurar à finança o espaço que lhe fora tomado pelo consenso keynesiano. Fez isso ao reafirmar o dinheiro como mercadoria, como capital, ampliando a fronteira que o colocava além das suas funções tradicionais de medida e reserva de valor e de meio de troca. Colocava-se a partir daí a moeda no centro das relações sociais capitalistas, conferindo à finança grande poder político e econômico. Como diz Eyal (2000), o monetarismo é uma tecnologia¹² não só de governo da vida econômica, mas da vida social, com a imposição das suas representações a um amplo espectro de problemas sociais que passam então a ser conduzidos e estabilizados por mercados financeiros organizados.

Há quem acredite que “a era neoliberal é a era da finança” (Duménil e Lévi, 2004a, p. 110) e que a “neoliberalização tem significado, resumidamente, a financeirização de tudo” (Harvey, 2005, p. 33). No caso brasileiro, estar-se-ia hoje “diante da dominação cultural das finanças, que impõem a proeminência de suas maneiras de enxergar a realidade (...) e enquadrar os problemas do país” (Grün, 2007a, p. 382). Exageros à parte, o fato é que a expansão financeira não é um processo formado por fenômenos puramente econômicos, mas refere-se também a interesses sociais e políticos (Bourdieu, Heilbron e Reynaud, 2003).

Já nos anos 1980 o papel dos mercados financeiros como instituições fundamentais de sociedades avançadas tornou-se aparente (Preda, 2007). Com a virada em direção ao neoliberalismo como ideologia e prática dominantes, a lógica do mercado triunfou sobre os bens públicos, colocando o Estado subserviente aos imperativos econômicos (Kellner, 2002). Por uma questão de precisão acerca do que comumente se diz do Estado ter passado a tal tipo de subserviência, isso sempre o foi para o Estado capitalista, cujo objeto de maior cuidado é justamente a economia capitalista. Não obstante, a integração mundial dos mercados, a ampliação sem precedentes da chamada economia fictícia, e a modificada presença do Estado na economia fizeram da finança profunda e amplamente influente em diversas esferas da vida social. Os últimos trinta anos foram testemunha da coexistência de acumulação fictícia, coerção sobre o trabalho, escravidão via endividamento e desregulamentação de condições que

¹² Para Eyal, o monetarismo é, em vez de uma doutrina, uma tecnologia. Para outras opiniões, ver nota 26, p. 33 e o parágrafo do texto ao qual ela está vinculada.

mantinham os riscos em esferas privadas, tornando-os cada vez mais socializados (Bonefeld, 2010).

A tese central deste capítulo é que o atual¹³ processo de expansão financeira da economia ocorreu dentro de um contexto de reorganização estrutural das relações econômicas, em especial no que se refere aos mecanismos de acumulação. Para tanto, o papel do Estado foi fundamental, ainda que a teoria neoliberal reivindicasse a sua redução, o que, contudo, deu-se de modo seletivo. As classes dominantes, onde quer que fosse, se sentiram ameaçadas quando, nos anos 1970, o crescimento econômico entrou em colapso, taxas de juros reais ficaram negativas e dividendos e lucros reduzidos se tornaram regra (Harvey, 2005). Sob o pretexto de que a intervenção estatal distorcia o funcionamento “normal” da economia, e que por isso ela não ia bem, o neoliberalismo tomou o planeta de assalto advogando que a atividade econômica fosse regulada exclusivamente pelos mercados. Por detrás daquele discurso escondia-se a real intenção de restabelecer o nível de poder econômico das classes dominantes que viram seus lucros reduzidos pelas políticas distributivas do Estado do bem-estar.

2.1 Economia Fictícia e Economia Real

As tradicionais funções financeiras de prover recursos para processos produtivos nos quais gastos ocorrem antes de qualquer receita já há algum tempo são acompanhadas por atividades comparáveis às desenvolvidas num cassino. Por isso, muita econometria foi desenvolvida a partir da premissa de que certos fenômenos econômicos ocorrem com certa aleatoriedade, como num jogo de dados. Não vou ousar entrar na discussão sobre o quanto teorias econômicas são capazes de prever ou de induzir¹⁴ comportamentos, o que, aliás, seria uma empreitada sociológica interessante. Esta abordagem trata de analisar uma configuração social similar a um jogo, que, por isso, possibilita a alguns ganhar o que outros perdem — ainda que nem todos tenham apostado. Analisa também em que posição em meio a essa relação está o árbitro do jogo.

¹³ Atual, pois não é o primeiro e possivelmente nem o último. Segundo Arrighi (1994), expansões financeiras como as dos anos 1970 e 1980 são recorrentes desde o século XIV, atuando como reações características do capital às intensificações das pressões competitivas geradas pela expansão do comércio e da produção mundiais.

¹⁴ Ver seção 3.5.2, p. 94, onde é estudado o aspecto performativo da ciência econômica.

Uma das consequências da expansão financeira é dotar o capital de aparente capacidade autorreprodutora. No entanto, o que ela faz é ampliar relações socioeconômicas para além de suas conexões com a economia material — sem essa não há atividade econômica, daí ser a capacidade autorreprodutora apenas aparente — presentes nos financiamentos da produção e da circulação de mercadorias. Para Carcanholo e Nakatani (2001), a fase atual do capitalismo seria aquela em que predomina a lógica especulativa sobre a produtiva. À luz do potencial de geração de crises justamente por conta da não sustentabilidade da especulação vis-à-vis à produção material — isso será discutido mais adiante —, é exagero falar de predomínio da primeira. Ademais, especulação não existiria sem produção; tampouco especuladores existiriam. Entretanto, pela mesma potencialidade e realidade das crises com as quais passamos a conviver nos últimos anos, não se pode negar a relevância da economia fictícia para as sociedades capitalistas atuais.

Nas últimas décadas, contratos financeiros foram espalhados pelos mercados em velocidade sem precedentes, movimentando valores nem de longe acompanhados pela produção, comércio e serviços. A ampliação da distância entre essas duas esferas cristalizou o que hoje se costuma distinguir em economia real e economia fictícia. Da primeira fazem parte a produção material, o comércio e os serviços como sistemas integrados de valorização do capital.¹⁵ À economia fictícia são associados os contratos independentes desses processos cuja celebração em nada altera o volume de riqueza produzida, representando tão só expectativas de transferência de capital-dinheiro entre agentes. Um exemplo extremo do segundo caso é o derivativo, que funciona como uma espécie de aposta baseada em expectativas opostas entre agentes acerca do preço que um dado objeto — este é apenas uma referência, por exemplo, uma moeda estrangeira — terá no dia do vencimento do contrato.¹⁶

Outro exemplo de capital fictício é o título emitido pelo Estado com o objetivo de tomar dinheiro emprestado a uma taxa de juros. Do ponto de vista de quem empresta, tal dinheiro é capital porque retornará depois de determinado prazo em montante maior;

¹⁵ O processo produtivo depende também do comércio e de serviços, por exemplo, o transporte. Um objeto só torna mercadoria quando for disponibilizado no mercado.

¹⁶ Dados do *Bank for International Settlements* (BIS) dão conta que, de junho de 1998 a junho de 2009, o total de contratos de derivativos financeiros ao redor do mundo passou de 72 para 604 trilhões de dólares em termos nominais. Este último valor corresponde a aproximadamente 90 mil dólares por pessoa no planeta.

é fictício¹⁷ porque não precisa representar qualquer capital existente, não passando do equivalente a uma parte da arrecadação tributária (Hilferding, [1910] 1981) a advir da produção futura (Marx, [1894] 1991). Seu caráter fictício se revela claramente quando o tratamos de modo agregado. Se no nível individual ele representa para seu proprietário capital verdadeiro, para a sociedade não passa de um capital ilusório, fictício (Carcanholo e Nakatani, 2001). Essa visão agregada, contudo, omite o caráter concreto desse tipo de relação social, pois os membros das sociedades não vivem — se alimentam, se abrigam, pagam impostos, auferem juros — de modo agregado.

Indicações do processo de expansão financeira podem ser encontradas já no trabalho de Marx ([1894] 1991) sobre o caráter fictício do capital portador de juros, que num processo independente da produção revelava capacidade de reprodução. Esse tipo de capital, disse Marx, “aparenta dinheiro produzindo dinheiro” (p. 466) e seu “retorno não aparece como consequência e resultado de uma clara série de processos econômicos, mas como consequência de um contrato legal especial” (p. 470).

Segundo Giovanni Arrighi (1994), a conhecida fórmula geral do capital marxiana $D-M-D'$ ¹⁸ pode ser vista não só como a lógica do investimento capitalista individual, mas também como um padrão recorrente da própria história do capitalismo como um sistema mundial. Na busca por demonstrar o funcionamento do processo cíclico de crise-reconstrução do capitalismo, ele constatou que a história do capitalismo tem sido de alternância entre épocas de expansão material (fases $D-M$ de acumulação) com fases de renascimento e expansão financeira (fases $M-D'$). Dentro da primeira, o capital-dinheiro coloca em movimento uma crescente massa de mercadorias, ao passo que na segunda, via contratos financeiros, prescinde da produção e do comércio. Aqui, o processo de acumulação pode, então, dar-se por meio do que representa a fórmula abreviada marxiana $D-D'$, ou seja, o capital na sua forma dinheiro valorizado sem qualquer produção material.

¹⁷ Ingham (1998) discorda da distinção entre dinheiro e crédito feita por economistas marxistas desde Hilferding, o qual, ao conceber crédito como fictício por estar baseado em valor ainda por ser criado ou realizado, não teria percebido que os bancos poderiam “fabricar” dinheiro ao emprestar e criar novos depósitos. Não vou entrar nessa polêmica, bastando aqui lembrar que crédito — que é dívida — é uma relação social — e com isso, tanto Ingham quanto Hilferding concordam — que não cria riqueza, mas serve para redistribuir parte da riqueza socialmente produzida, seja por meio de mais crédito, dinheiro e em algum momento um objeto de consumo.

¹⁸ Onde D representa capital-dinheiro, M , capital-mercadoria e D' , capital-dinheiro aumentado ao final do ciclo de acumulação.

Essa variação de D para D' sem a intermediação de M envolve a transferência de mais-valia de um ator para outro sem que nenhum bem material tenha sido produzido ou transferido entre eles. Mais, ela pode significar transferência de mais-valia entre dois atores sem que nenhum deles esteja diretamente envolvido no processo de produção. Trata-se de uma relação social dialética baseada ou na necessidade de um ator tomar emprestado dinheiro para o qual outro ator não encontra alternativa mais rentável ou, ainda, baseada em expectativas opostas entre ambos, como no caso dos derivativos. São relações que funcionam com dinâmicas próprias, praticamente desconectadas da economia real.

Com isso, mais uma vez os capitalistas encontram algo que valorizam profundamente: liberdade de escolha. Também para o capital em forma de dinheiro alcança-se tal prerrogativa uma vez que parte considerável dele “‘se liberta’ da sua forma de mercadoria” (Arrighi, 1994, p. 6) sem, contudo, deixar de ser ele próprio uma outra mercadoria (Deutschmann, 1996). Complementado o raciocínio um tanto exagerado de David Harvey (2005, p. 33) de que a “neoliberalização tem significado (...) a financeirização de tudo”, a financeirização tem significado a liberalização até mesmo do dinheiro no que diz respeito à sua capacidade reprodutiva. Para Ingham (1998, p. 13-14), isso seria característica constitutiva do próprio capitalismo, que para ele “é constituído não só por capital e trabalho formalmente livres, mas também por crédito ‘livre’”, este capaz de, por si, criar dinheiro.

Esse regime proporciona uma faculdade indispensável às classes apropriadoras numa fase tão rapidamente mutável do capitalismo. Trata-se da flexibilidade para rapidamente reconverter investimentos em dinheiro a fim de dar-lhes destino mais rentável tão logo informações privilegiadas sejam obtidas ou expectativas sejam formadas. Diferente dos demais tipos de investimento, é o capital financeiro que é extremamente móvel entre as fronteiras nacionais (Frieden, 1991). É por essa razão que capitalistas preferem liquidez¹⁹, e o que os faz capitalistas é a sua interminável busca por chegar ao fim de um processo com mais dinheiro do que possuíam no início, independente do meio — produção, comércio ou finança — empregado, que é, então, uma contingência (Arrighi, 1994). Nesse caso, a preferência por liquidez refere-se ao

¹⁹ Liquidez refere-se, genericamente, ao “grau em que um ativo é fungível” (Carruthers e Stinchcombe, 2001, p. 134) e, no caso de um ativo financeiro, ao “quão facilmente uma promessa (de pagar uma dívida) feita a uma pessoa ou firma pode ser transferida para outra” (p. 122).

que Keynes ([1936] 1964, p. 170) chamou de “motivação especulativa”, ou seja, a busca por lucros baseada num conhecimento melhor que o do mercado acerca de fenômenos futuros.

A redução de rigidez foi alternativa fundamental ao enfrentamento da crise de acumulação observada durante o período keynesiano-fordista, dando aos capitalistas a capacidade de levar volumosas somas de capital a percorrer o mundo em velocidades sem precedentes na busca de investimentos mais rentáveis. Como diz Wright (1999), mais uma vez o capitalismo deu provas de ser uma ordem social robusta e flexível, capaz de rápidas reorganizações institucionais. Nesse contexto, pode-se citar a desregulamentação estatal e o desenvolvimento de novos instrumentos financeiros e canais de transações, estes facilitados por recursos tecnológicos capazes de conectar instantaneamente diferentes mercados mundiais.²⁰

Mas esse é um processo incapaz de transcorrer sem sobressaltos, que, longe de ser imperfeições dos mercados, como dizem os ideólogos, têm explicações objetivas. Fenômenos econômicos não *acontecem* num vazio institucional, mas sim em meio a relações sociais das quais, com efeito, *decorrem*. No caso específico, sobressaltos resultam de decisões tomadas anteriormente com a preocupação primeira de extrair o máximo de rentabilidade no menor tempo possível por meio da simples circulação de capitais. Ocorre que em algum momento a face financeira terá de deparar-se com o mundo real, afinal, como disse Rudolf Hilferding ([1910] 1981), o capital-dinheiro de um prestador não pode se valorizar sem antes ser convertido em capital-dinheiro na mão de produtores que o utilizem na produção. Enfim, nenhum valor pode ser distribuído, do ponto de vista macroeconômico, sem que antes tenha sido produzido (Fine, 2001; Mandel, 1990).

De tempos em tempos a distância entre valorizações reais e preços fictícios atinge proporções suficientemente grandes a ponto de tornar a estrutura insustentável por conta da falta de confiança na capacidade dos atores de honrar seus compromissos. O preço de um ativo financeiro depende de confiança sobre a possibilidade de ele ser liquidado (Nesvetailova, 2006); quando essa possibilidade reduz, a distância entre preços de ativos fictícios e valores de ativos reais é encurtada, invariavelmente pela

²⁰ Segundo Kelner (2002), as transformações da tecnologia e do capital trabalham juntas na criação de uma economia globalizada e interconectada, para o que é pressuposto a existência de sistemas informatizados de comunicação, transporte e comércio.

depreciação dos primeiros. E é justamente a frequência e a intensidade do afastamento entre preços e valores fundamentais que caracteriza a instabilidade intrínseca dos mercados de ativos financeiros (Carneiro, 1996). As desvalorizações destes acabam assumindo contornos de profecia autorrealizável, pois agentes, acreditando que seus ativos serão desvalorizados, buscam realizá-los, provocando, com isso, a queda dos preços. Dessa forma, crises atuam como um mecanismo de moderação entre o capital especulativo e a base produtiva por meio da destruição de parte do primeiro (Carcanholo e Nakatani, 2001).

Fossem essas crises restritas ao circuito supostamente fechado das finanças, também restritos a esse meio seriam suas consequências econômicas, sem grandes traumas para o conjunto da sociedade. Eventos como a conhecida crise da dívida externa de fins dos anos 1980 seriam tão só crises para os credores e não verdadeiras crises sociais se os devedores não fossem, de fato, vastas camadas da sociedade. Mas o mundo real é aquele em que as consequências são sentidas por toda a sociedade, porém com efeitos diferentes para cada uma das classes que a compõem. Por exemplo, em mercados emergentes brutalmente abertos, expectativas de redução de liquidez podem levar credores externos a retirar seus investimentos, o que pode conduzir a resultados como deflação, recessão e possivelmente depressão (Nesvetailova, 2006).

Num cenário desse tipo, a adoção de taxas de juros astronômicas acaba sendo o remédio para manter os capitais investidos (Camara e Salama, 2005; Vernengo, 2006). Foi o que ocorreu com especial força no Brasil em meados de 1998, quando da crise deflagrada pela moratória russa. Em setembro daquele ano, em “um dia de perdas generalizadas de capitais externos, que configuraram ataque especulativo contra o Brasil”²¹, o Copom decidiu elevar a taxa de juros de assistência financeira de liquidez (TBan) de 29,75 para 49,75 por cento ao ano, alegando ser essa “a mais adequada estratégia de defesa da moeda”²². O novo patamar de juros fez com que, nos quatro últimos meses de 1998, a taxa Selic, que nesse mesmo período servia de base de remuneração para aproximadamente 64 por cento da DPMFi em média, fosse praticada a uma média de cerca de 36 por cento ao ano em termos reais.

²¹ Banco Central do Brasil. Comitê de Política Monetária. Ata da 28ª reunião (extraordinária), de 10 set. 1998.

²² Idem.

Essa é uma amostra de medida do Estado que significou responder à ameaça das classes proprietárias de retirar seus investimentos oferecendo-lhes uma parcela ainda maior da riqueza social. Aqui não há qualquer consideração sobre se o governo poderia ou deveria fazer de modo diferente, afinal, se um Estado nunca pode ser considerado soberano vis-à-vis o capital, em tempos de expansão financeira essa soberania parece ainda menor. Segundo Bob Jessop (2010), a globalização comprometeu a soberania dos Estados-nacionais tanto em termos espaciais — distanciamento entre mercados mundialmente integrados e aparatos estatais nacionalmente referenciados — quanto temporais, pois o capital extrema e rapidamente móvel restringiu os ciclos normais da política estatal e constrangeu também os agentes estatais. Isso, contudo, alerta o próprio Jessop, não significa que o papel do Estado tenha declinado frente à integração mundial dos mercados, afinal, como mostrou a crise de 2008, ele permanece como o destinatário, em última instância, dos apelos pela solução de problemas econômicos, políticos e sociais.

A análise da medida do BC de elevar os juros tampouco implica qualquer alusão sobre a sua intenção não ter sido a de proteger a moeda; era sim um dos seus objetivos protegê-la, tanto nessa como nas outras ocasiões que ele continuaria utilizando a taxa de juros como mecanismo de controle inflacionário já no âmbito do regime de metas (ver seção 3.5.2, p. 94). Isso, contudo, em nada muda o fato concreto, e mais importante, que é o caráter de classe subjacente àquela medida. Não seria coerente, aliás, com uma perspectiva crítica pautar esta análise por axiomas que servem justamente para legitimar decisões estatais aparentemente desprovidas de interesses de classes. Aparência essa construída por meios de pretensas fundamentações científicas dadas pela teoria econômica burguesa. Numa palavra, pouco interessa aos objetivos analíticos deste estudo se é ou não fato que medidas do gênero visam a defender a

moeda, atrair e manter investimentos, promover o crescimento²³ ou qualquer outra medida considerada economicamente “adequada”. Sendo todas elas pautadas pela lógica da acumulação, logo, da exploração do trabalho pela via financeira, seria uma incoerência epistemológica.

Ao contrário, interessa perscrutar a quais interesses de classe esse tipo de medida se adéqua, ou seja, a quem favorece e a quem desfavorece. O fato é que como tais elevações de juros têm impacto sobre a dívida pública, tal movimento significa para respectivas classes proprietárias uma elevação de seus rendimentos. A contrapartida é o aumento de tributos, a redução de gastos — geralmente os sociais e os com investimentos —, a emissão de mais dívida ou uma combinação de meios, todos com custos suportados pelas classes produtoras (essa questão será retomada em detalhes no capítulo 4).

Crises econômicas desacompanhadas de transformações políticas caem invariavelmente nos ombros dos trabalhadores (Przeworski, 1985) uma vez que, tanto durante quanto depois delas, a elevação da taxa de mais-valia é um dos principais objetivos do capital (Mandel, 1991). Ainda segundo Ernest Mandel, a reconstituição em larga escala do exército de reserva durante crises e depressões possibilita tal elevação não apenas por meio de aumentos de produtividade, mas também via reduções de salários reais. Assim, enquanto a economia e a política forem organizadas sob o modo capitalista de produção, além da exploração de mais-valia em tempos de estabilidade, em momentos de crise, a taxa de exploração tende ao aprofundamento visando a devolver o sistema ao um novo estágio temporariamente estável. Parafraseado Marx, a solução de uma crise traz consigo a semente de uma nova crise.

²³ Essa é uma bandeira sustentada por economistas de orientação desenvolvimentista, cujas críticas, não obstante, vão apenas na direção contrária dos neoliberais, ou seja, que tais medidas não seriam adequadas ou mesmo inibidoras do crescimento econômico. Defendem com isso um resgate da essência do liberalismo keynesiano sem, contudo, apontar para a base fundamental da acumulação, a exploração do trabalho. Talvez inconscientes, talvez por pragmatismo, acabam deixando intocado esse aspecto substantivo do capital que, com isso, vai angariando facilidades para a sua legitimação. Pela incompletude, por vezes, essa crítica diferencia-se da ideologia adversária não mais que em questões secundárias, como de método para o crescimento, o que ocorre, por exemplo, no debate entre ortodoxia ou heterodoxia. Outros debatem o favorecimento que determinada configuração econômico-política pode gerar para umas em detrimento de outras frações — produção ou especulação — ou nacionalidades — nacional ou estrangeiro — de capitalistas.

2.2 Crise de Acumulação e Reação da Finança

Nas últimas décadas, crises econômicas tornaram-se acontecimentos frequentes. México em 1994, Sudeste da Ásia em 1997, Brasil e Rússia em 1998 e Argentina em 2001 são alguns exemplos de grande repercussão. A última e mais séria foi a deflagrada pelo fiasco no sistema de hipotecas estadunidense, cujo ápice foi atingido em fins de 2008.²⁴ Comum a todas elas é o contexto sob o qual se desenvolveram, marcado por profunda liberalização dos mercados, que, por sua vez, erodiu a estabilidade que se pressuporia para um ambiente favorável ao desenvolvimento capitalista. Resulta daí a clareza ainda maior da contradição que é buscar proteção contra riscos via liberdade para mover capitais com estabilidade sem recorrer ao tão temido centralismo (Duménil e Lévi, 2001, 2004a).

Se por um lado a liberalização tornou as crises mais frequentes (Evans, 2008), ou ainda, se as aprofundou ou criou novas (Duménil e Lévi, 2001), por outro, a virada neoliberal foi antes de tudo resposta a uma crise de dimensões estruturais mais amplas. Crises são parte constitutiva do capitalismo (Hilferding, [1910] 1981), que, por meio delas, se regenera e modifica as condições de exploração (Salama, 1978). Isso significa que elas não são exclusividade do neoliberalismo, cujas dimensões estruturais as quais me refiro vão além da esfera da produção. Esta última é necessária, mas não suficiente para entender a ordem socioeconômica que se propagou a partir dos países centrais desde os anos 1970 e chegou à periferia econômica com seu maior ímpeto em meados dos anos 1990.

Da mesma forma que crises econômicas não podem ser explicadas tão só por fenômenos restritos à esfera da produção, devendo-se recorrer às contradições²⁵ presentes também no sistema político (Offe, 1984a), nesse mesmo sistema também está

²⁴ Ao se referir a aspectos da economia dos EUA decorrentes da crise provocada pela explosão da bolha no mercado de ações de alta tecnologia, o qual atingira seu mais alto nível no ano 2000, Li, já em 2004, assinalava: “uma bolha no mercado imobiliário está (...) se aproximando do seu pico” (Li, 2004, p. 25). Anos antes, Chesnais referiu-se da seguinte forma à capacidade estadunidense de reação a crises: “Os Estados Unidos não poderão permanecer indefinidamente ‘fora da crise’, como o fizeram ao longo da última década, ainda que permaneça forte sua capacidade de transferir o peso da crise para as outras economias. Seu lugar central na globalização, bem como sua total adoção do regime de acumulação financeirizado, poderá tornar os Estados Unidos o epicentro das crises financeiras e econômicas do futuro” (Chesnais, 2002, p. 4).

²⁵ Para Offe (1984a), a inabilidade do sistema político em prever e responder a crises econômicas resulta da própria contradição dos imperativos da política estatal: enquanto o Estado deve organizar as consequências sociais disfuncionais da produção privada, espera-se que ele não infrinja o primado da produção privada.

parte da explicação sobre a reação a elas. Ao tomar esse caminho para estudar as reações frente à crise que julgo inauguradoras das condições que levaram a centralidade da finança no capitalismo contemporâneo, as relações de classes se mostram centrais. Tais relações, contudo, devem ser analisadas tendo em conta a posição do Estado em meio a elas. Isso porque a abertura dos mercados mundiais iniciada em meados dos anos 1970 foi uma das respostas dadas pelas classes dominantes à crise que levou ao fim do consenso keynesiano. A outra foi a elevação das taxas de juros promovida na economia estadunidense no final da mesma década e com efeitos no mundo inteiro. Ambas foram medidas que, se não decorreram da mera e total discricionariedade estatal, não prescindiam dela para ser levadas a cabo.

Essas medidas foram adotadas dentro do contexto que genericamente conhecemos por neoliberalismo, e mostram o caráter de classe que este engendra, evidenciado por resultados como o aumento dos lucros da finança a expensas de menores lucros da atividade não financeira, desemprego, endividamento estatal e aumento da violência social (Duménil e Lévi, 2001). Na América Latina, a expansão financeira de empresas se deu em detrimento do investimento produtivo, ou seja, indiretamente em detrimento do emprego e da renda do trabalho (Salama, 1998). Em termos políticos, ambas as medidas se deram dentro de um quadro institucional promovido por meio do sistema estatal. A ideologia neoliberal precisava do Estado para afastar o próprio Estado de algumas atividades, ao mesmo tempo que deveria fortalecê-lo em outras.

O neoliberalismo, descreve Harvey (2005), primeiramente se refere a uma teoria²⁶ econômico-política que sustenta que o bem-estar humano avança por meio do incentivo às liberdades e capacidades empreendedoras individuais dentro de um quadro institucional caracterizado pela garantia dos direitos à propriedade privada e de mercado e comércio livres. Ao Estado cabe criar e manter condições institucionais que assegurem essas práticas, garantindo, por exemplo, a qualidade e a integridade da moeda. Também lhe compete manter as estruturas e funções militares, policiais e legais

²⁶ Para Babb (2007), o neoliberalismo não é uma teoria econômica, mas um pastiche de prescrições políticas unidas em torno do princípio organizador da liberalização das forças de mercado para o alcance do crescimento econômico e da prosperidade. É esse caráter de receituário de política econômica — abertura, Estado mínimo, desregulamentação etc. — que, segundo Paulani (1999), diferencia o neoliberalismo do liberalismo original, este uma doutrina social, política e/ou filosófica que pregava, por exemplo, a tolerância política e religiosa e a defesa contra o arbítrio.

requeridas para assegurar o direito de propriedade e garantir, ainda que pela força, o correto funcionamento dos mercados. Caso estes ainda não existam, por exemplo, em áreas como educação, saúde, saneamento, devem ser criados, se necessário pela ação estatal. Em tese, encerrar-se-iam ali suas atribuições. A intervenção do Estado na economia deve ser mínima, pois, segundo essa teoria, ele não é capaz de obter informações suficientes para prever sinais do mercado. Além disso, por conta da influência de grupos de interesses, a intervenção estatal inevitavelmente será distorcida e enviesada em favor tais grupos.

Contudo, destaca Harvey (2005), além de incoerências internas da própria teoria, como a concomitância de desacreditar o poder estatal e demandar-lhe ação forte para defender o direito à propriedade privada e as liberdades individuais e empresariais, a prática neoliberal apresenta outras contradições: i) do Estado espera-se ação coadjuvante e tão só a criação de condições para o funcionamento do mercado, ao mesmo tempo que espera-se que crie um clima favorável aos negócios e que atue como um ente competitivo na política global; ii) quanto mais o neoliberalismo avança autoritariamente na promoção do mercado, mais difícil fica manter sua legitimidade no que concerne às liberdades individuais, revelando com isso o seu caráter antidemocrático; iii) ao mesmo tempo que é crucial manter a integridade do sistema financeiro, o individualismo irresponsável e autoenriquecedor dos seus operadores produz volatilidade especulativa, escândalos financeiros e instabilidade crônica; iv) enquanto se enaltece as virtudes da competição, a realidade mostra a consolidação de oligopólios, monopólios e do poder transnacional concentrado em poucas corporações multinacionais; e v) a opção pelas liberdades de mercado e a mercadização de tudo tende a erodir formas de solidariedade social, comprometendo a própria ordem. Por tudo isso, é preciso Hobsbawm quando diz “as teorias em que se baseava a *teologia* neoliberal, embora elegantes, pouca relação tinham com a realidade” (1995, p. 542, grifo meu).

Dessas contradições restam que se o neoliberalismo não foi capaz de atingir objetivos publicamente declarados, como o crescimento da economia e o aumento do bem-estar material²⁷, foi competente na perseguição da meta não declarada de

²⁷ Para uma discussão sobre outros objetivos que, conforme os apologistas neoliberais, adviriam do novo modelo econômico mas que não passaram de mitos, ver Pochmann (2001).

restabelecer o poder econômico das classes dominantes, em especial da sua fração financeira. O curso do desastre²⁸ neoliberal evidenciou o aumento das desigualdades entre ricos e pobres e da brutalidade dos dominantes nos países capitalistas (Therborn, 2007). Seu modelo, fixado na estabilização monetária, equilíbrio fiscal, liberalizações financeira e comercial, desregulamentação das relações trabalhistas e privatização, não considerou os custos sociais e ecológicos decorrentes das reformas (Barra, 2006; Li, 2004). Em termos econômicos estritos, o que se viu foi a elevação das taxas de juros, logo, do custo do capital, a queda da poupança e do investimento e, conseqüentemente, a queda do crescimento do produto (Carneiro, 1996).

A história do capitalismo tem sido uma sucessão não só de crises conforme o marxismo clássico sugeriu acerca da inescapável derrocada desse modo de produção. Já no início do século passado, o teórico marxista Rudolf Hilferding assumia que o capitalismo poderia estabilizar-se contra crises econômicas e potencialmente continuar existindo para sempre (Wagner, 1996). Afora a questão das previsões, cuja aferição de realização competirá à história, o que se pode dizer com segurança é que o capitalismo é um sistema social do qual crises são parte constitutiva. Para Duménil e Lévi (2004a), não é por acidente que as atuais transformações do capitalismo tenham seguido crises estruturais. Se por um lado elas apontam para a autodestruição do capitalismo, por outro podem abrir novas possibilidades de exploração.

Como ensina Harvey (2005), da erupção de desastres financeiros as elites dominantes podem esperar emergir ainda mais poderosas do que antes. As crises citadas no começo desta seção são exemplos disso. Num primeiro momento, levaram à redução de investimentos e do potencial de lucros, que, aliado à desvalorização das moedas domésticas, reduziu os preços de ativos que foram então adquiridos por investidores estrangeiros (Dufour e Orhangazi, 2007). Segundo Dufour e Orhangazi, resultaram das crises brasileiras de 1998 e 1999 elevações das médias de retorno do investimento direto estrangeiro e do investimento em carteira, que passaram, respectivamente, de 0,4 para 0,8 e de 1,3 para 2,6 por cento sobre o PIB nas comparações dos períodos 1994-1997 e 1998-2002.

²⁸ Para detalhes no contexto mundial, ver Harvey (2005), em especial o capítulo 6; sobre a América Latina, ver Barra (2006) e Li (2004), este último tratando também dos EUA; e sobre o Brasil, ver Garagorry (2007), Maciel e Cano (2002), Oliveira (2006) e Pochmann (2001).

Crises têm ocorrido²⁹, porém nenhuma delas até agora com força suficiente para ameaçar o capitalismo, cuja capacidade de reação e reestruturação tem sido suficiente para manter a valorização do capital. Como diz Arrighi (1994, p. 1), a história desse modo de produção tem se caracterizado por “longos períodos de crise, reestruturação e reorganização”. Para ele, depois de três longos ciclos de acumulação, cada um deles formado por uma fase de expansão material seguida de uma fase de expansão financeira, o capitalismo atinge agora seu quarto ciclo³⁰, cujo presente é exatamente de expansão financeira. O argumento de Arrighi baseia-se na tese que um novo ciclo de acumulação se sobrepõe ao até então existente para daí recuperar a capacidade de acumulação ameaçada por crises geradas dentro da estrutura a ser substituída. Dentro de cada um desses ciclos, a expansão financeira decorre do fato de a produção e o comércio não serem capazes de garantir os fluxos de caixa proporcionáveis por contratos financeiros (Arrighi, 1994). Sintetizando,

a recorrência de ciclos sistêmicos de acumulação pode então ser descrita como uma série de fases de expansão estável da economia capitalista mundial alternada com fases de turbulência, no curso das quais as condições de expansão estável ao longo de um caminho de desenvolvimento estável são destruídas e aquelas de expansão ao longo de um novo caminho são criadas (Arrighi, 1994, p. 235).

Uma dessas turbulências, geradora de profundas consequências para o processo mundial de acumulação, foi a que se revelou na década derradeira do compromisso keynesiano, no final dos anos 1970. Aquele regime já tinha sido uma resposta à crise de acumulação gerada pela redução no consumo pós-Segunda Guerra Mundial. No período de sua vigência, ao mesmo tempo que deixou a iniciativa privada livre para decidir sobre o investimento e a administração das empresas, o Estado tornou-se mais envolvido no controle do nível de atividade econômica, regulando taxas de juros, crédito, moeda e supervisionando as instituições financeiras (Duménil e Lévi, 2001,

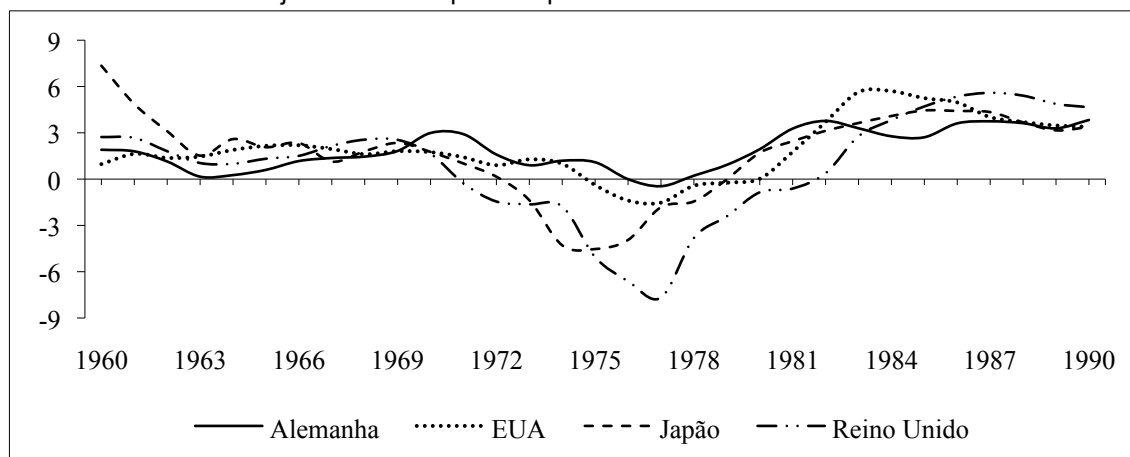
²⁹ Com o termo não se quer dizer que crises *acontecem* estranhas à ação humana; ao contrário, elas *decorrem* dessa mesma ação. Por exemplo, a conhecida crise do México fora precedida por um aumento da taxa de juros estadunidense em 1994; movimento similar em 1997 gerou pânico e fuga de capitais da Ásia (Rocha, 2002). As fugas de capitais, aliás, foram extremamente facilitadas por eliminações de controles sobre seus fluxos internacionais, o que, lembram Bardhan, Bowles e Wallerstein (2006), foram também escolhas políticas.

³⁰ Arrighi identifica quatro ciclos sistêmicos de acumulação, cada um caracterizado pela unidade fundamental entre um agente principal e a estrutura do processo mundial de acumulação: i) o genovês, que durou do século XV ao início do século XVII; ii) o holandês, que se estendeu do final do século XVI até a maior parte do século XVIII; iii) o britânico, vigente desde a última metade do século XVIII até início do século XX; e iv) o estadunidense, que se estende do final do século XIX até o presente.

2004a). Também em áreas como educação, pesquisa e política industrial o Estado se fez mais ativo, assim como na criação de sistemas de proteção social em saúde, aposentadoria e desemprego.

Um dos resultados dessa configuração formada por controles sobre a finança e pelo compromisso sintetizado no objetivo do pleno emprego e proteção social foi constringer os níveis de lucratividade das classes financeiras, o que se evidencia, por exemplo, pelo comportamento das taxas de juros. Como demonstra a figura seguinte, para algumas das principais economias capitalistas avançadas, anteriormente à elevação das taxas de juros iniciada em fins dos anos 1970, o cenário era de taxas reais relativamente baixas. Note-se que é justamente quando as taxas de juros reais passam a ficar negativas, destacadamente durante a segunda metade dos anos 1970, que o liberalismo de tipo keynesiano começa a ceder espaço a um novo liberalismo.

Gráfico 2.1 – Taxas de juros de curto prazo – países selecionados – 1960-1990



Fonte: elaboração própria a partir de FMI e OCDE.

Notas: i) escala percentual; ii) médias móveis de três anos; iii) taxas de juros reais *ex-post*, calculadas a partir das taxas nominais de operações interbancárias de curto prazo (*money market rate*, linha IFS 60b, FMI), exceto o Reino Unido, para o qual utilizou-se a taxa nominal de títulos públicos de curto prazo (*treasury bill rate*, linha IFS 60c, FMI); e dos índices de preços ao consumidor (*consumer price index*, linha IFS 64, FMI), exceto a Alemanha, para a qual utilizou-se o índice de preços ao consumidor amplo (*consumer price index – all items*, OCDE).

O modelo keynesiano não se sustentou, e sinais de crise se multiplicaram ao longo dos anos 1970, a maioria deles restritivos à acumulação de capital. Choques nos

preços do petróleo³¹, baixos crescimento econômico e evolução tecnológica, desemprego, salários praticamente estagnados, militância trabalhista, crise fiscal, colapso do câmbio fixo, aumento da competitividade mundial, queda de lucros e dividendos, mercado de ações em depressão e taxas de juros dificilmente superiores à inflação foram os principais dos elementos da crise. Segundo Duménil e Lévi (2001, 2004a), foram justamente o declínio da lucratividade do capital nos países centrais e suas consequências para os rendimentos das classes dominantes que delinearão as transformações que se seguiriam.

Um dos principais acontecimentos que marcou essa virada em direção à hegemonia financeira foi a mudança da política monetária estadunidense por meio de um movimento que Duménil e Lévi (2001, 2004a) denominam “golpe de 1979”. Eles corretamente observam que tal fenômeno não se deu pela “mão de um misterioso mercado”, mas a partir de uma decisão centralizada, de uma política deliberada (2004a, p. 69). No seu comando estava o presidente do *Federal Reserve*³², homem bastante próximo à *Wall Street*³³ e que gozava da confiança da comunidade financeira internacional (Frieden, 2006). No momento em que a inflação começava a decolar, a prioridade foi dada à sua erradicação, e o método escolhido foi elevar as taxas de juros, alegando-se, por exemplo que isso incentivaria indivíduos a poupar (Duménil e Lévi, 2004a). A média da taxa anual de juros reais *ex-ante* — taxa de juros básica³⁴ menos a taxa de inflação esperada — passara de 0,8 por cento no período 1973-1979 para 4,8 por cento no período 1979-1989 (Bowles, Gordon, Weisskopf, 1990).

Mas o discurso não pronunciava que a inflação estava corroendo o rendimento real dos investimentos financeiros e que, portanto, era necessário interromper tais perdas (Duménil e Lévi, 2004a). A mudança da política monetária era o preâmbulo de

³¹ Esse fenômeno também seria um dos responsáveis pelo aumento da liquidez mundial ocorrida por meio da reciclagem dos chamados petrodólares. Os choques de preços do petróleo ocorridos nos anos 1970 acarretaram significativos superávits externos aos países da OPEP, os quais, não encontrando oportunidades de aplicação doméstica, tinham de enviar seus dólares ao mercado financeiro internacional. Na sequência, parte desses dólares seria emprestada a países do Terceiro Mundo para, alegadamente, financiar projetos de desenvolvimento.

³² Tratava-se de Paul Volcker, que no início do governo Obama viria a ser designado para chefiar o comitê encarregado de assessorar o presidente dos EUA na elaboração e implementação de plano de recuperação da economia frente aos efeitos da crise das hipotecas.

³³ Rua localizada no distrito financeiro de Nova Iorque, que concentra as principais organizações financeiras e simboliza esse setor da economia estadunidense.

³⁴ *Federal funds rate*, taxa fixada pelo *Federal Open Market Committee* (FOMC).

uma série de medidas³⁵ que visavam a, além de restaurar a confiança no dólar estadunidense, centralizar novamente dentro dos EUA o capital financeiro mundial privado (Arrighi, 1994). Juntamente com a desregulamentação dos mercados, a nova política monetária mudou a economia daquele país de um ambiente de baixas para altas taxas de juros reais, o que nas duas décadas seguintes desencorajou o investimento produtivo e direcionou a economia para as finanças (Krippner, 2003). Movimento semelhante seria observado também em outras economias capitalistas centrais.

Tomavam forma, assim, as transformações que, segundo Duménil e Lévi (2004a), levariam à restauração da dominação da finança, revelando um movimento de natureza política e de clara expressão de luta de classes. A evolução da relação entre taxa de juros reais e taxa de crescimento do PIB nas sete principais economias capitalistas corrobora e sintetiza parte dessa descrição. Segundo dados compilados por Li (2004), a média dessa relação, que no período 1919-1939 fora 2,40 e que caíra para 0,36 no período 1946-1958, voltaria àquele patamar ao atingir 2,34 no período 1985-1997. Considerando que o índice superior à unidade indica, grosso modo, que a aplicação financeira é mais rentável que atividade econômica produtiva, evidenciou-se que a preferência voltava a ser pelo primeiro tipo.

Em termos sociológicos, o “golpe de 1979” significou a mudança do sentido que percorriam os excedentes econômicos transferidos entre classes e suas frações em operações financeiras, por exemplo, as de crédito. Isso porque a taxa de inflação superior à taxa nominal de juros faz com que os juros pagos pelo devedor sejam mais que compensados pela desvalorização da dívida, sendo essa diferença uma transferência de riqueza, em termos reais, do credor para o devedor. Numa palavra, a “inflação prejudica credores e beneficia devedores” (Carruthers, 2005, p. 368). Quando as taxas de juros nominais superam a inflação, o fenômeno se dá em sentido inverso, ou seja, são

³⁵ Essas medidas, além do aumento dos juros reais, foram a desregulamentação que virtualmente deu total liberdade de ação às corporações e instituições financeiras domésticas e estrangeiras dentro dos EUA, o endividamento público, que transformou o país de maior credor em maior devedor mundial, a expansão militar no contexto da Guerra Fria, e as demonstrações de força contra regimes não amistosos do Terceiro Mundo (Arrighi, 1994).

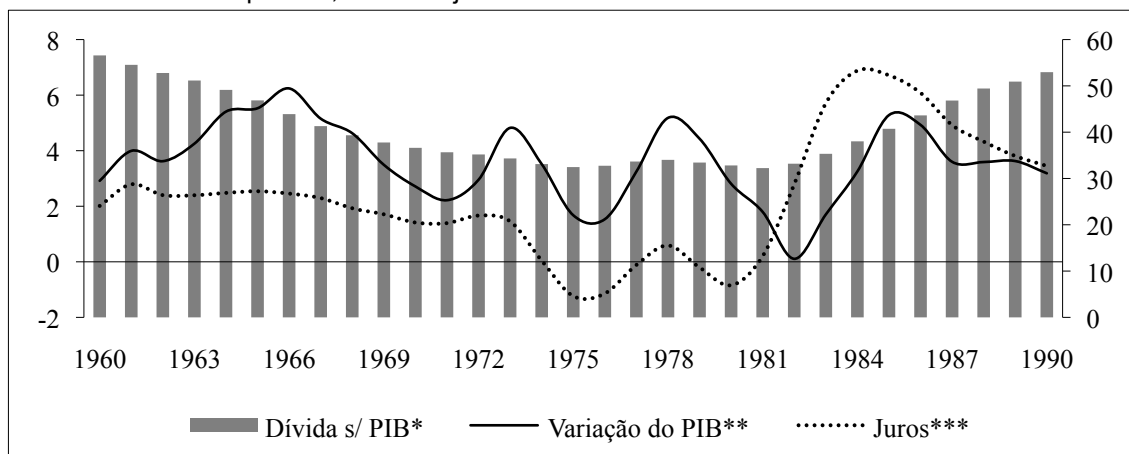
os credores que tomam o posto de destinatário da parte de riqueza socialmente produzida que é redistribuída no ciclo financeiro.³⁶

Não surpreende que entre 1980 e 1990 a dívida pública dos EUA tenha aumentado de cerca de 33 para quase 56 por cento em relação ao PIB, elevando as despesas com juros de menos de 2 para mais de 3 por cento também sobre o PIB (Rassel, 2005). Uma expansão tão acelerada não pode ser substancialmente explicada pela incorporação ao estoque da dívida de juros incorridos e não pagos, como ocorre no Brasil; pode ser explicada — isso se aplica tanto aos EUA como ao Brasil — pelo fato que juros reais elevados criam um cenário favorável ao aumento do endividamento. Esse favorecimento é viabilizado pela combinação entre a maior facilidade para o Estado financiar seus déficits fiscais — o que realimenta a sua propensão para incorrer em novos déficits — e o aumento da procura por investimentos rentáveis para o capital-dinheiro. Quando as taxas de juros da dívida pública são superiores aos retornos sobre o investimento produtivo, os títulos emitidos pelo Estado ficam mais atrativos; ao mesmo tempo, governos veem no endividamento fonte de antecipação de tributos futuros. Foi essa equação que possibilitou, por exemplo, financiar os recorrentes déficits públicos estadunidenses significativamente impulsionados pelos gastos militares da era Reagan.

O fenômeno descrito acima sintetiza o comportamento dos indicadores presentes na figura seguinte, que demonstra nível de endividamento e taxas de juros reais seguindo o mesmo sentido. Juros em declínio mantiveram uma tendência também declinante do nível de endividamento, o qual se estabilizou durante o período de taxas negativas. Depois do “golpe de 1979”, quando o governo dos EUA se dispôs a pagar juros a taxas mais altas, o nível de endividamento público passou a crescer. As taxas de crescimento do PIB mantiveram-se superiores às taxas de juros em momentos de declínio ou estabilidade da dívida. Quando essa relação se inverteu, a dívida pública passou a crescer.

³⁶ Isso não significa, por exemplo, que com juros reais negativos a parte da riqueza em questão é redistribuída por exemplo, dos bancos — credores — para aqueles que dele tomam emprestado. Tudo depende da capacidade dos primeiros de cobrar mais pelo montante emprestado do que aquilo que pagam para obtê-lo no processo de intermediação. Assim, quando me refiro a credores, o faço em relação àqueles que estão nessa condição de fato, no caso, àqueles que têm capital-dinheiro acumulado para ceder a um intermediário financeiro que o empreste a um terceiro.

Gráfico 2.2 – Dívida pública, taxas de juros e PIB – EUA – 1960-1990



Fontes: elaboração própria a partir de Departamento do Tesouro dos EUA e FMI.

Notas: i) escalas percentuais; ii) médias móveis de três anos.

* Escala à direita.

** Escala à esquerda.

*** i) Taxas reais *ex-post*, calculadas a partir das taxas nominais de títulos públicos de três anos (*government bond yield 3 year*, linha IFS 61a, FMI) e do índice de preços ao consumidor (*consumer price index*, linha IFS 64, FMI); ii) escala à esquerda.

A figura anterior evidencia fundamentalmente que, a partir dos anos 1980, as classes do tipo financeiro passam a se apropriar de parcelas crescentes da riqueza produzida. Eis o grande feito do neoliberalismo, que, ao invés de uma teoria econômico-política, foi um receituário político — no que acerta Babb (2007) e erra Harvey (2005) — que visava a colocar a finança no posto privilegiado dentre as classes apropriadoras — nisso, que é o mais importante, acerta Harvey, assim como erra Babb ao afirmar que tais objetivos eram o crescimento econômico e a prosperidade.

O outro fenômeno que destaco como determinante para a atual configuração do capitalismo foi a abertura dos mercados financeiros internacionais, cujo início, aliás, antecedeu e influenciou a mudança de política monetária citada anteriormente. Também na direção do restabelecimento do poder e da lucratividade da finança, tal abertura significava para as classes proprietárias a faculdade de mover seus investimentos ao redor do planeta quando e para onde uma alternativa mais rentável se lhes apresentasse. Seus antecedentes vão ao início dos anos 1970³⁷, quando a pressão estadunidense pela

³⁷ Isso não quer dizer que a internacionalização dos mercados financeiros seja um fenômeno totalmente novo. Conforme Marx, o “capital portador de juros é uma forma de capital antiquíssima” ([1894] 1991, p. 455). Segundo Lothian (2002), remonta a séculos passados a existência de um mercado financeiro global, e o que vemos hoje, prossegue, seria tão só a manifestação mais avançada desse processo.

livre circulação de capitais se concretizou com o colapso do acordo de *Bretton Woods* (Carcanholo e Nakatani, 2001; Vernengo, 2006).

Os pilares daquele acordo eram taxas fixas de câmbio, limites sobre a mobilidade de capitais e instituições monetárias internacionais capazes de garantir créditos a países com tal necessidade. Ele ainda estabeleceu o dólar estadunidense, que, à época, era conversível em ouro, como a moeda mundial a ser usada no comércio internacional. Tal situação provocou imensa demanda mundial pela moeda, ao que os EUA responderam via investimentos diretos, importações, ajuda externa e assistência militar. Isso serviu àquele país no sustento de seus sucessivos déficits em contas externas nos anos 1950 e 1960. Esses mesmos déficits, porém, geraram uma crise de confiança que levou os demais países a converter seus dólares em ouro. Finalmente, entre 1971 e 1973, os EUA promoveram o abandono da convertibilidade do dólar em ouro, acarretando a extinção do sistema de taxas fixas de câmbio.

Essa novidade significou o fim da restrição imposta pelo acordo de *Bretton Woods* para que os EUA mantivessem seu balanço de pagamentos equilibrado. Com isso, dólares poderiam continuar a inundar os mercados mundiais, porém, sem um claro controle de valor a partir de então. Abriu-se o caminho para que os EUA passassem a imprimir dólares à medida que outros países estivessem preparados para absorvê-los, o que, no Terceiro Mundo, se deu em grande medida por meio de endividamento externo (Corbridge, 1993). Entre 1970 e 1973, a oferta da moeda tinha crescido 40 por cento nos EUA, e entre 1972 e 1973, 70 por cento na Grã-Bretanha, iniciando-se o processo inflacionário (Frieden, 2006) que mais tarde seria atacado com o aumento de juros citado anteriormente.

Para Vernengo (2001), o colapso do acordo de *Bretton Woods* e a subsequente eliminação de controles de capitais em vários mercados desenvolvidos ou em desenvolvimento promovidos pelos EUA e seus agentes — FMI e Banco Mundial — possibilitou aos bancos centrais competir por fluxos de capital especulativo, provocando assim a elevação das taxas reais de juros. Vendo sua dominação ameaçada, os EUA mudaram de opinião em relação aos controles impostos por *Bretton Woods*, e no Relatório Econômico do Presidente³⁸ de 1973, supostamente ditado por Milton

³⁸ *Economic Report of the President*, no original. Relatório anual emitido pelo chefe do Conselho de Assesores Econômicos do presidente dos EUA e endereçado ao Congresso daquele país.

Friedman³⁹, declaravam que “a livre mobilidade internacional do capital deveria ser tratada de modo igual ao livre comércio de bens e serviços, e controles deveriam ser suprimidos” (Duménil e Lévi 2004a). Limites sobre a circulação de capitais foram revogados pelos EUA em 1974, pelo Reino Unido em 1979, pela Europa continental entre 1986-1988 e por todos os países da OCDE em 1989 (Duménil e Lévi 2004a).

O “golpe de 1979” e a abertura dos mercados lançaram assim bases importantes para a atual configuração capitalista. Foram formatadas ali condições para que o processo de acumulação de base fundamentalmente produtiva cedesse espaço ao processo de base financeira. A lógica da renda de propriedade, agora focada em ativos financeiros e ativos intangíveis politicamente protegidos, se sobrepôs a lógica do “revolucionar os meios de produção” (Evans, 2008, p. 280). A consequente expansão financeira, a que Arrighi (1994) se refere como processo de financeirização, foi sintoma de uma situação em que investir na produção ou no comércio tornara-se menos rentável do que investir em ativos financeiros.

Krippner (2003, 2005) define financeirização como uma fase⁴⁰ do desenvolvimento capitalista caracterizada por um padrão de acumulação no qual lucros decorrem, principalmente, de canais financeiros em vez do comércio ou produção de mercadorias. Por financeiros, ela se refere às atividades de provisão ou transferência de capital líquido com vistas à obtenção de juros, dividendos ou ganhos de capital futuros (Krippner, 2005). Decorre daí que o processo de financeirização, segundo Krippner (2003, 2005), não se limita ao crescimento da lucratividade das empresas financeiras, estendendo-se ao aumento de receitas com operações financeiras na formação do resultado de empresas não financeiras. Ela constatou que, nas décadas de 1980 e 1990, as empresas estadunidenses aumentaram a relação entre lucros financeiros e lucros não financeiros a taxas que variam entre três e cinco vezes sobre as observadas nas décadas de 1950 e 1960. Assim, a despeito do que se diz sobre ser esta uma época caracterizada pelo pós-industrialismo e pela ampliação do setor de serviços ou da economia informacional, é o processo de financeirização que salta aos olhos quando o foco é o lucro em vez do PIB ou o número de empregos (Krippner, 2003, 2005).

³⁹ Ver nota 1, p. 1.

⁴⁰ Para a Krippner (2003), trata-se de uma resposta temporária em vez de uma resolução definitiva e permanente da situação de crise de acumulação.

Essa é uma situação que começa a dar sinais de possíveis mudanças se considerarmos os acontecimentos mais recentes. Sabendo do risco de abordar um assunto em data muito próxima de sua ocorrência, não farei mais que introduzir essa questão e, assim, adiar um eventual estudo para depois da tempestade.⁴¹ Não obstante, uma palavra sobre a potencial reconfiguração do modelo de acumulação se faz necessária, tentando resistir, porém, à tentação de especular sobre o futuro. Mesmo que o capital financeiro seja hegemônico, ele deve manter-se em níveis compatíveis com a valorização do capital produtivo. Caso contrário, os resultados serão o declínio do volume de mais-valia a ser distribuída entre os diversos capitais — industrial, comercial e financeiro —, crise geral de acumulação e/ou declínio de capital, o que só será resolvido dentro do próprio capitalismo por meio de alguma nova e relevante estratégia de acumulação (Jessop, 1990, 2010).

Para Wage (2008), em trabalho publicado no auge da crise financeira mundial desencadeada pelo fiasco das hipotecas estadunidenses, tais acontecimentos colocaram em cheque a lógica neoliberal, em especial no que diz respeito à falta de regulação estatal. Ele vai mais longe, acreditando que um terceiro regime pode estar sucedendo o neoliberalismo — este sucedera o keynesianismo. Para ele, as sobras da desintegração de opacos mecanismos financeiros podem conduzir muitos dos seus poucos beneficiários na direção de uma nova configuração que combine propósitos públicos e privados, operando mais como prestadores de serviços do que maximizadores de lucros. Não acredito nessa possibilidade, ainda que acredite que, como doutrina, o neoliberalismo tenha dado um grande passo para trás.

Finalmente, em relação ao argumento que tentei desenvolver acerca da ideia sobre crises no capitalismo apontarem para soluções por meio de uma reorganização estrutural, cabe um alerta. Do que foi dito até aqui não decorre nenhuma convicção de que o capitalismo esteja a salvo de si mesmo. Se não podemos prever a sua destruição ao estilo marxista clássico, também não há garantias de que ele se mantenha para sempre. Para Göran Therborn (2007), existe a possibilidade de a atual fase do capitalismo representar uma ameaça a ele mesmo, visto que expansão financeira é, ao mesmo tempo, uma expressão de e um veículo para uma profunda crise da existente

⁴¹ A maior parte deste capítulo foi escrita durante o mesmo período dos acontecimentos mais agudos da crise financeira de 2008, quando me encontrava nos EUA realizando parte da pesquisa para este trabalho.

hegemonia mundial. Enfim, por mais poderosa que possa parecer, a atual ordem é insustentável, pois é incapaz de proteger a sociedade e a natureza, de um lado, e incapaz de proteger o próprio capital do caos de seus próprios mercados (Evans, 2008).

2.3 Expansão Financeira e Endividamento Brasileiros

Conforme tentei demonstrar, a ordem neoliberal, ao promover a livre movimentação de capitais conjugada com a elevação mundial das taxas de juros reais, restituiu à finança o nível de rendimento comprimido pelo compromisso keynesiano. Outra consequência foi a expansão financeira da economia. Investir em ativos financeiros, como os títulos de dívida pública, passara a ser mais rentável e também livre dos dissabores do investimento produtivo a que se referiu Marx:

Como pelo toque de uma vara de condão, [a dívida pública] dota dinheiro improdutivo de capacidade reprodutora e assim transforma-o em capital, sem forçá-lo a expor-se às dificuldades e riscos inseparáveis do seu emprego na indústria ou mesmo na usura. Os credores do Estado nada dão de fato, pois a soma emprestada é transformada em títulos públicos, facilmente negociáveis^[42], que continuam funcionando em suas mãos exatamente como se fossem dinheiro vivo (Marx, [1890] 1990, p. 919).

A exemplo do ocorrido anteriormente nos países do Norte, o principal resultado alcançado pelas políticas liberalizantes brasileiras foi colocar a fração capitalista financeira no topo da lista de beneficiários dessas políticas. Medidas irradiadas a partir dos organismos financeiros multilaterais — FMI e Banco Mundial — e dos países do centro, algumas delas implementadas nestes últimos, não tardaram a chegar à periferia.⁴³ Alguns movimentos nesse sentido já eram vistos no primeiro governo civil — governo Sarney (1985-1990) — após a ditadura militar, quando vários pacotes anti-inflação foram lançados e fracassaram. No governo Collor (1990-1992), além de novas tentativas de controle inflacionário, também frustradas, iniciaram-se os processos de abertura da economia ao exterior e de privatizações de empresas estatais, ambos continuados pelo governo Itamar (1992-1994) na conclusão do mandato cassado de Fernando Collor.

Para Garagorry (2007), é justamente a partir do impedimento de Collor que a chamada oligarquia financeira internacional conquista a efetiva hegemonia na sociedade

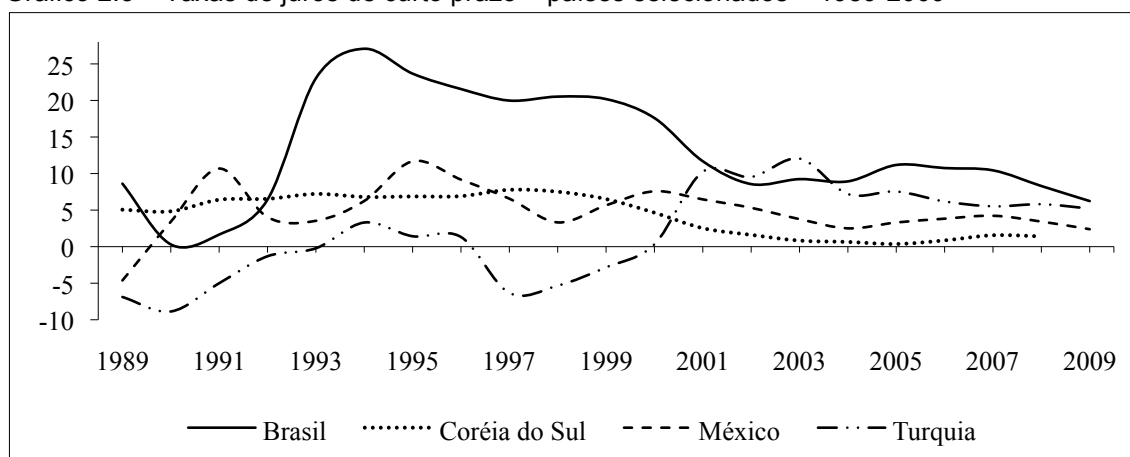
⁴² Segundo Carruthers e Stinchcombe (2001), até fins do século XVII, os títulos da dívida pública inglesa não eram aceitos como ativos padronizados. No século seguinte, tais papéis tornaram-se líquidos na medida em que puderam ser vendidos a empresas que tinham suas ações já líquidas e que, então, passaram a buscar os rendimentos vinculados à propriedade desses títulos.

⁴³ Para análises sobre casos como Argentina, ver Halevi (2002) e Neiburg (2005, 2006); República Tcheca, ver Eyal (2000); México, Coréia do Sul e outros, ver Harvey (2005).

brasileira. Segundo ele, entre os governos Sarney (1985-1989) e o primeiro governo Lula (2003-2006), foi durante o governo Collor (1990-1992) que o Brasil pagou menos juros, resultado da redução do endividamento público ocasionada pelo sequestro de aplicações financeiras promovido no Plano Collor, em 1990. A outra parcela do capital fictício, prossegue Garagorry, representada pela capitalização bursátil, também tivera fortes perdas no período, sendo que o índice da Bolsa de Valores de São Paulo só retornaria ao nível de fins de 1989 após o afastamento de Collor. O impedimento do presidente da República, acredita Garagorry (2007, p. 254), foi uma correção de rumo por parte da classe dominante ao “defenestrar sua criatura”, que não estaria à altura de implementar as políticas prioritárias para a finança.

Em julho de 1994, foi lançado o Plano Real, do qual um dos fundamentos era a política monetária restritiva, voltada ao objetivo primeiro de contenção da inflação. Era o “golpe de 1994”, que, guardadas algumas proporções, reproduziria a guinada monetarista marcada pela elevação dos juros estadunidenses no “golpe de 1979”. Uma diferença é que no Brasil uma sucessão de golpes do gênero se seguiriam como respostas a retomadas da inflação ou a crises nos mercados financeiros. O Estado brasileiro permaneceria desde então pagando as taxas de juros mais altas dentre as principais economias mundiais, conforme mostra a figura seguinte. Esse fator seria determinante para que os reflexos da onda de expansão financeira da economia fossem profundos para toda a sociedade — diferenciadamente ao nível das classes.

Gráfico 2.3 – Taxas de juros de curto prazo – países selecionados – 1989-2009



Fontes: elaboração própria a partir de FMI e IPEA.

Notas: i) escala percentual; ii) médias móveis de três anos; iii) taxas de juros reais *ex-post*, calculadas a partir das taxas nominais de operações interbancárias de curto prazo (*money market rate*, linha IFS 60b, FMI) e do índice de preços ao consumidor (*consumer price index*, linha IFS 64, FMI), exceto para o Brasil, para o qual utilizou-se a taxa nominal *Overnight/Selic* e o IPCA.

O Plano Real, desenvolvido por alguns daqueles que mais adiante denomino intelectuais orgânicos da finança, teve como objetivo mais célebre a estabilização monetária. Contudo, lembra Rocha (2002), aquele plano era mais ambicioso, tendo como principal premissa que somente a drástica redução da inflação seria capaz de criar um ambiente atrativo para investimentos estrangeiros produtivos no Brasil e que somente o massivo ingresso destes poderia proporcionar as bases para o crescimento no longo prazo. Confiando nessa estratégia para restaurar a confiança externa e assim atrair capital externo, o governo encorajou a entrada de fundos especulativos de curto prazo de modo a constituir reservas em moeda estrangeira. Para isso, além das taxas de juros mais altas do mundo, concedeu aos investidores a faculdade de mover capitais financeiros para fora do país a qualquer momento (Rocha, 2002). Esse modelo, que se estenderia com todo o seu ímpeto durante o primeiro governo FHC (1995-1998), incluía ainda o aprofundamento da cessão à iniciativa privada de uma série de atividades até então operadas diretamente pelo Estado. Isso se daria por medidas como a quebra de monopólios estatais e a continuidade do processo de privatização de empresas estatais iniciadas no governo Collor (1990-1992).

O caminho tomado pelo Estado brasileiro à época ampliou um sistema pouco complicado e eficiente de transferência de mais-valia para a finança. A simplicidade intuitiva do monetarismo e da desregulamentação facilitou a venda desse modelo para a sociedade ao mesmo tempo que mascarou a venda de ativos lucrativos, tanto diretos quanto de portfólio (Potter, 2007). Liberalização, desregulamentação, privatização e outras políticas ditas modernizantes, que já vinham desde o início dos anos 1990, ligavam-se à promoção da atração de capital estrangeiro como a mais recente fórmula neoclássica de difusão do desenvolvimento do capitalismo do centro para a periferia (Rocha, 1994).

A ideia de aproveitar a abundância de liquidez no mercado internacional, atraindo investimentos estrangeiros para desenvolver a economia, seria então capaz de justificar a política de juros consistentemente altos, segundo Sicsú (2006), a única fórmula vislumbrada para isso. Reproduzia-se no Brasil aquilo que Arrighi (1994), inspirado em Weber, constatou sobre a divisão da economia mundial: múltiplas jurisdições políticas, competindo entre si por capital móvel, proporcionam às agências

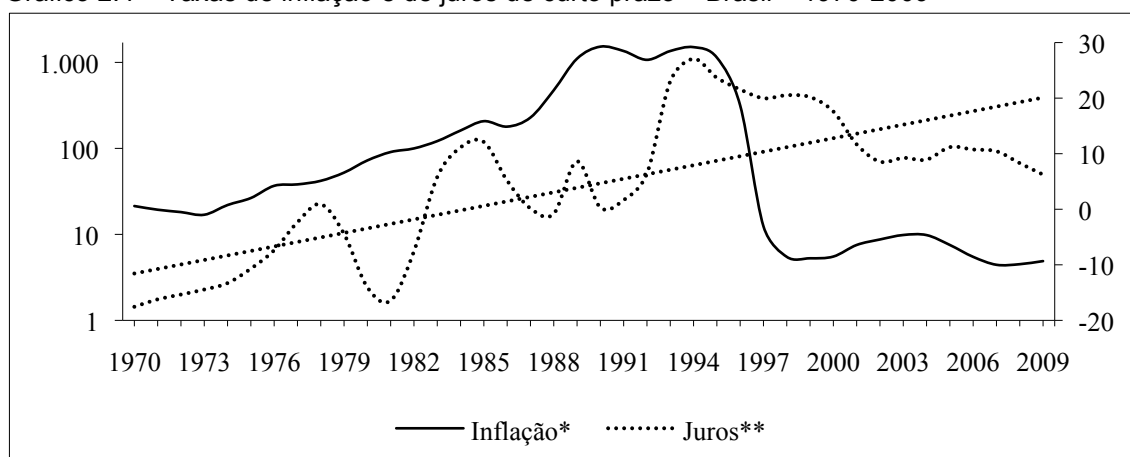
capitalistas grandes oportunidades de valorização de seus capitais em períodos de estagnação da produção material.

Do mesmo modo, a inflação era a explicação para os juros altos. Recepcionava-se, no Brasil, a premissa dominante de que para contê-la qualquer intervenção se justificaria (Wilson, 2002). Seu combate contou com imenso suporte popular por parte daqueles que sofriam com as altas de preços por não ter proteção dos seus rendimentos, ao mesmo tempo que alinhou os interesses financeiros à agenda neoliberal (Potter, 2007). Tal conjugação serviu, assim, para sustentar a hegemonia da finança ao coordenar os interesses desta com os daqueles sobre os quais a hegemonia era exercida. Como lembra Przeworski (1985), a hegemonia econômica só se mantém quando ocorre tal coordenação, que se dá quando os interesses das frações subordinadas são atendidos em alguma medida. Assim, se a sociedade desejava inflação baixa, estaria disposta a suportar o pagamento de altos juros para assim mantê-la.

Realmente a inflação foi contida e, apesar de algumas ameaças no meio do percurso, manteve-se em patamares e por tempo tais que a fizeram celebrada como a grande conquista da sociedade brasileira, em especial das classes mais pobres, que, antes, não tinham como se proteger do chamado imposto inflacionário⁴⁴. Contudo, o discurso contava a história pela metade, omitindo que parte daquilo que a nova ordem dava com uma mão, tirava com a outra. Acabar como o imposto inflacionário, assim como atrair capitais estrangeiros, tinha um preço, que seria pago exatamente pelas classes que se fizera crer beneficiárias do desenvolvimento prometido pelo neoliberalismo. A fatura seria paga via juros altos, estes se refletindo em aumento do desemprego (ver Gráfico 3.3, p. 96), do endividamento público e do nível de tributação (ver Gráfico 4.2, p. 137) e em restrições sobre gastos estatais não financeiros (ver Gráfico 4.9, p. 170). Esses pontos serão estudados mais a frente, porém, a figura seguinte serve de evidência por ora suficiente para ilustrar esse argumento.

⁴⁴ Imposto inflacionário consiste numa transferência real de renda do detentor de moeda para quem tem poder de emití-la, ou seja, o Estado. Essa transferência origina-se na perda do poder de compra da moeda, que é imposta, logicamente, ao seu detentor. Como o emitente de moeda não paga juros sobre a base monetária e como esta é um passivo estatal que se desvaloriza, o Estado acaba se beneficiando de um juro real negativo. Tal imposto pode ser percebido, por exemplo, na perda do poder de compra da renda salarial, que será tanto maior quanto menor for o acesso a aplicações financeiras capazes de manter o seu valor real. Isso era bem mais visível nos momentos de alta inflação, pois, mesmo que os salários fossem corrigidos por algum índice, eles perdiam poder de compra pela desvalorização da moeda entre o dia do recebimento e o do gasto.

Gráfico 2.4 – Taxas de inflação e de juros de curto prazo – Brasil – 1970-2009



Fontes: elaboração própria a partir de IPEA.

Notas: i) escalas percentuais; ii) médias móveis de três anos.

* i) IGP-DI até 1979 e IPCA a partir de 1980; ii) escala logarítmica à esquerda.

** i) Taxas reais *ex-post*, calculadas a partir das taxas nominais *Overnight/Selic* e IGP-DI até 1979 e IPCA a partir de 1980; ii) escala à direita.

O aumento da dívida pública interna a partir de meados da década de 1990⁴⁵ e as taxas de juros das mais altas do mundo representaram disponibilizar à finança alternativas de investimento bastante rentáveis e líquidas. Essas características são exatamente as duas que destaquei como marcas fundamentais da resposta neoliberal descrita anteriormente: elevação das taxas de juros e maior liberdade para movimentar capitais (ver seção 2.2, p. 32). Assim, o Estado contribuía para o processo de expansão financeira da economia pela via do endividamento interno, que, a julgar principalmente pela atratividade que representou para a finança, constituiu-se num dos elementos mais significativos desse movimento.⁴⁶

Diversos são os indícios de financeirização, que podem ser sintetizados pela noção do quanto representa a economia chamada fictícia em relação à economia dita

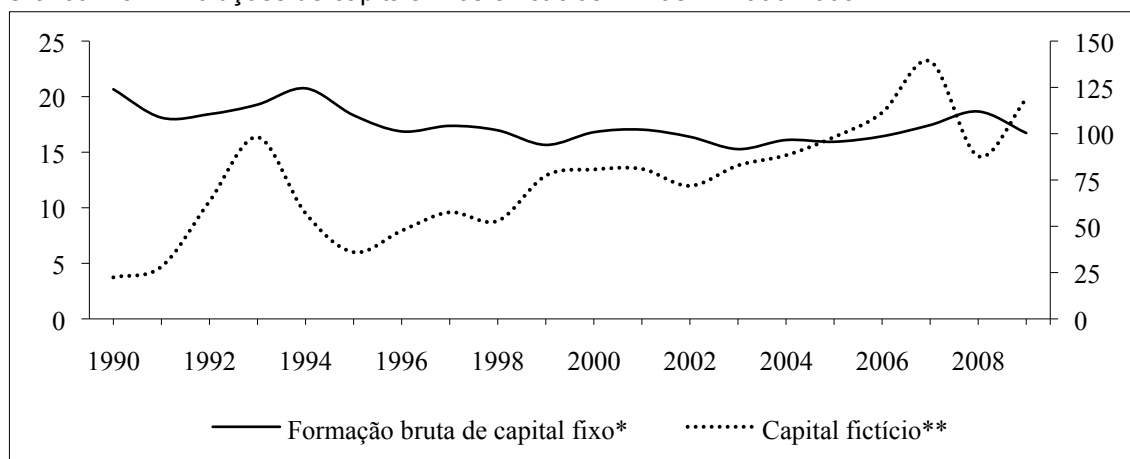
⁴⁵ A dívida pública brasileira vai além disso na história, como no caso dos empréstimos externos contratados no início da república para indenizar Portugal pela independência (Furtado, [1959] 2007). Para um breve relato sobre a evolução da dívida brasileira desde o império até meados dos anos 1980, ver Gonçalves e Pomar (2000). Em volume organizado por Stallings e Kaufman (1988), com destaque para o capítulo 8, no qual Pang trata do caso brasileiro, são estudados aspectos históricos, sociopolíticos e econômicos do endividamento externo cuja crise dos anos 1980 assolou a América Latina. Esse período, que coincide com a ditadura militar (1964-1985), merece destaque, pois o endividamento externo foi uma das principais fontes de recursos do processo de industrialização para a substituição das importações. Ver ainda Bevilaqua e Garcia (2002), que destacam a hiperinflação dos anos 1980 como uma das explicações para a evolução da dívida pública e a concomitante constituição de um mercado interno de títulos públicos. Fatores recentes, e tidos como não recorrentes do endividamento brasileiro, podem ser vistos em Versiani (2002). Para origens da dívida pública no plano internacional, ver Carruthers (1996).

⁴⁶ Para uma descrição mais detalhada da financeirização da economia brasileira, ver Garagorry (2007), em especial o capítulo 5.

real. Desde o aprofundamento da liberalização para a movimentação de capitais promovida já antes do Plano Real, multiplicaram-se os principais itens daquilo que Marx chamara de capital fictício ou capital portador de juros, dos quais ele destacou os títulos de dívida pública e as ações representativas de capital de empresas.

Uma maneira de capturar essa tendência é analisar a contrapartida da destinação de capital-dinheiro para ativos financeiros que é a redução do investimento produtivo. Para Pierre Salama (1998), o grau de financeirização de uma nação ou empresa pode ser medido pela representatividade dos ativos financeiros em relação aos ativos totais. Evidência disso pode ser obtida pela taxa de formação bruta de capital, que representa o quanto do produto é destinado ao investimento em equipamentos fixos com vistas à manutenção ou aumento da atividade produtiva. Se a referida taxa for no mínimo da mesma magnitude da taxa de variação do PIB é de pressupor que os agentes considerem a produção mais rentável que inversões financeiras, sendo o oposto igualmente verossímil. A figura seguinte demonstra as escolhas dos capitalistas — aí incluído o Estado capitalista — sobre qual configuração teria a economia a partir de meados da década de 1990.

Gráfico 2.5 – Evoluções de capitais fixos e fictícios – Brasil – 1990-2009



Fontes: elaboração própria a partir de BC, Conjuntura Econômica e IPEA.

Notas: i) escalas percentuais; ii) montantes relativos ao PIB; iii) mesmo PIB e formação bruta de capital fixo sendo medidas de fluxo, os montantes de títulos públicos federais e de capitalização bursátil utilizados nos cálculos são os de fim de ano devido à indisponibilidade de valores médios para todos os dados.

* Escala à esquerda.

** i) DPMFi e preço de mercado das ações das empresas negociadas na Bovespa; ii) escala à direita.

Os itens que formam o capital fictício na composição da figura anterior — dívida pública e ações —, já vimos, são capital, pois representam para seus proprietários

potencial de valorização; são fictícios, pois esta mesma valorização é uma expectativa⁴⁷ de valorização sem qualquer adição de riqueza social. Essa valorização, contudo, assume concretude específica traduzida em contratos jurídicos de redistribuição de mais-valia.

Ambos os capitais, cada um à sua maneira, agem como mecanismos de aprofundamento da taxa de exploração das classes produtoras por parte das classes apropriadoras. No caso do capital fictício de tipo bursátil, isso se opera, por exemplo, por meio de uma novidade que veio na esteira do neoliberalismo. Trata-se da ideologia da governança corporativa, que, grosso modo, prescreve às administrações das empresas que atuem na direção última da valorização do capital dos acionistas. Essa lógica difere do momento anterior em que a valorização do capital era perseguida fundamentalmente via produção material. Não que isso tenha se encerrado ou mesmo reduzido — da produção material depende o capitalismo —, mas para os capitalistas individuais e seus prepostos ficou num plano inferior no rol de objetivos. O primeiro objetivo passou a ser a valorização financeira, para o que o aumento da riqueza material é *um dos meios* dentre tantos. Segundo François Chesnais,

depois dos anos 1980, os proprietários-acionistas empregaram energia e meios jurídicos (ou quase jurídicos) consideráveis para subordinar os executivos industriais e os transformar em gente que interiorizasse as propriedades e os códigos de conduta nascidos do poder do mercado acionário. (...) suas prioridades são muito diferentes daquelas do gerente-industrial ao qual ele sucedeu. Os grandes grupos são dirigidos atualmente por executivos que, acima de toda outra preocupação, trabalham observando a cotação em bolsa das ações da empresa que os empregou (2005b, p. 22).⁴⁸

⁴⁷ Quão fictício pode ser um capital como aquele expresso pelo preço de mercado do conjunto das empresas listadas na Bovespa que encerrou os anos de 2006 em 1,5 trilhão, 2007 em 2,4 trilhões, 2008 em 1,3 trilhão e 2009 em 2,3 trilhões de reais?

⁴⁸ Para uma análise contrária, ver Klagsbrunn (2008), que, aliás, critica vários pontos das teses de François Chesnais, em especial a contraposição que este estabelece entre as esferas produtiva e financeira e o comando desta sobre aquela, contradizendo a análise marxiana, na qual o próprio Chesnais diz inspirar-se. Quanto ao primeiro aspecto, ainda que a ênfase dada por Chesnais sobre a distinção entre administradores profissionais e acionistas controladores possa ser um tanto exagerada, também não seria correto dizer que pouca coisa mudou nesse aspecto, como diz Klagsbrunn. Quanto à separação entre as esferas produtiva e financeira e a eventual dominação desta sobre aquela, entendo que Klagsbrunn está parcialmente correto, tanto que, quando recorro a Chesnais para tratar da relação entre produção e finança, o faço discordando da ideia de *dominação*, reconhecendo, contudo, a existência de *importante influência* da segunda sobre a primeira (ver seção 4.2.1, p. 127). A análise de Klagsbrunn é parcialmente correta, pois, em outros momentos, Chesnais não deixa de reconhecer a dependência da finança em relação à produção material. Chesnais (1998) observa que antes das transações que se dão no campo fechado da esfera financeira, e que formam o capital fictício, os capitais aí transacionados se originaram no setor produtivo e assumiram forma de rendimentos constituídos na produção e intercâmbio de bens e serviços. Enfim, “para que o valor e a mais-valia possam ser apropriados, estes devem ter sido previamente gerados em escala suficiente” (Chesnais, 2002, p. 11).

Todas as ideologias administrativas que se propagaram a partir de então — governança corporativa, reengenharia, administração estratégica, gestão por desempenho etc. — traziam consigo o aprofundamento das taxas de exploração do trabalho por parte das classes apropriadoras vestidas de acionistas. Diferente do capitalista industrial ou comercial, o capitalista financeiro — acionista — se moveria em função das possibilidades de valorização do capital fictício que detinha ou poderia vir a deter. Logo, nesse sentido a finança chegou ao controle da indústria e do comércio apontada por Hilferding ([1910] 1981), porém, de modo diferente (ver nota 2, p. 4). Não são apenas os bancos que exercem influência forte sobre a indústria e o comércio, mas a finança de um modo geral — aí estão os bancos, mas não apenas eles —, que a exerce via mercados acionários e de capitais.⁴⁹

Num esforço não muito grande de abstração, perceberemos que a ideologia da governança corporativa seria a congênere privada da ideologia estatal da “responsabilidade” fiscal. Esta, conforme argumentação que desenvolvo mais adiante (ver seção 3.5.3, p. 102), teve como efeito prático importante estabelecer um aparato institucional que reserva parte considerável de recursos do orçamento estatal para remunerar a finança. Com isso, chegamos ao outro item do capital fictício que destaquei anteriormente, os títulos da dívida pública, que, junto das ações representativas de capital de empresas, sustenta a expansão financeira da economia brasileira (ver Gráfico 2.5, p. 50).

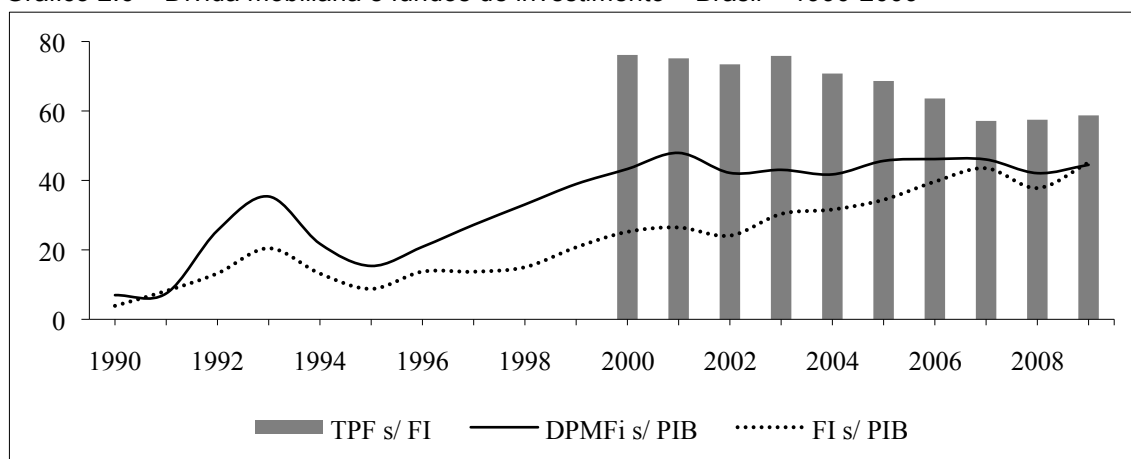
A dívida pública brasileira é hoje um dos destinos do capital-dinheiro não invertido produtivamente que, não obstante, se valoriza via juro no circuito fechado das finanças. Bancos e fundos de investimento, estes em sua maioria administrados por aqueles, concentram a quase totalidade da dívida brasileira, que, por sua vez, sustenta boa parte do mercado financeiro. De outro lado, conforme já vimos, a dívida pública, como fonte de financiamento estatal, encontra em tal mercado terreno apropriado de desenvolvimento. Outro aspecto dessa mutualidade é destacado por Hermann (2002) ao ressaltar que a tendente padronização mundial do endividamento público sob a forma mobiliária — títulos negociáveis em mercados secundários — é explicada pela

⁴⁹ Uma discussão sobre esse fenômeno pode ser vista em Sauviat (2005), que analisa os efeitos do poder dos chamados investidores institucionais sobre as grandes empresas estadunidenses. Ela trata, por exemplo, de mudanças na repartição da renda e nas relações entre capital e trabalho, cujo resultado tem sido a deterioração das condições de emprego e salário da maioria dos trabalhadores.

necessidade que têm os governos de colocar títulos em condições — juros, prazos — que atendam também aos seus objetivos de política econômica. Disso decorre uma mutualidade de reprodução entre dívida pública e mercado financeiro, confirmando o que diz Boyer (1999) sobre o Estado não somente corrigir lacunas do mercado, mas instituir vários deles.

Nesse ponto é importante chamar a atenção para um mecanismo cuja representatividade na economia brasileira é relativamente nova e cuja evolução pode ser colocada em paralelo ao próprio processo de endividamento público interno. É o que indica a figura seguinte, que demonstra um comportamento bastante similar entre dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi) e fundos de investimento (FI). Isso fica ainda mais claro na representatividade dos títulos públicos federais (TPF) na composição das carteiras desses fundos, que em média foi de cerca de 68 por cento no período para o qual há dados disponíveis. Ainda que este seja relativamente breve, a considerar o comportamento dos outros dois indicadores é razoável supor que os títulos federais tenham sido similarmente representativos no período anterior, que se inicia com o real. Numa palavra, foram a securitização — transformação de contratual em mobiliária — da dívida pública brasileira e o seu crescimento que desenvolveram o mercado de fundos mútuos de investimento no Brasil.

Gráfico 2.6 – Dívida mobiliária e fundos de investimento – Brasil – 1990-2009



Fonte: elaboração própria a partir de Anbima e IPEA.

Notas: i) escala percentual; ii) mesmo o PIB sendo uma medida de fluxo, os montantes de TPF, DPMFi e FI utilizados nos cálculos são os de fim de ano devido à indisponibilidade de valores médios para todos os dados.

Um aspecto importante do fundo de investimento é o seu significado para as organizações financeiras relativamente ao risco associado à dívida soberana. Para

apreendê-lo, será útil retroceder à época da crise da dívida externa do início dos anos 1980. Naquele momento, os cinco países latino-americanos com maiores dívidas deviam a bancos dos EUA mais do que o capital de todo o sistema bancário daquele país (Frieden, 2006). Tal situação representava um risco considerável para os bancos credores, tanto que durante o processo de reestruturação conduzido pelo governo estadunidense eles tiveram de abrir mão de parte de seus direitos. A figura do fundo de investimento mudaria essa situação consideravelmente.

Um fundo mútuo é um condomínio formado por investidores que entregam recursos financeiros a um administrador profissional — que pode ser um banco ou outra organização — que os investe na compra de ativos financeiros, dentre eles títulos de dívida soberana. Aparentemente trata-se de uma relação semelhante à tradicional operação de captar, agora via fundo de investimento, recursos de um poupador e emprestá-los a um tomador por meio da compra de papéis emitidos por este último. Contudo, o intermediário administrador de um fundo mútuo não detém o direito de crédito que deteria o intermediário financeiro tradicional. Esse direito é daqueles que compraram as cotas do fundo, assim como é também deles o risco de crédito. No caso de fundos que investem em dívidas do Estado, se este não honrar seus compromissos, os títulos correspondentes se desvalorizam, levando à igual desvalorização das cotas do fundo e, assim, impondo as perdas aos respectivos cotistas. Além de não terem de suportar o risco de crédito, no caso de moratória, os administradores já terão se apropriado da parte do fundo que lhes coube a título de remuneração pela gestão do fundo.

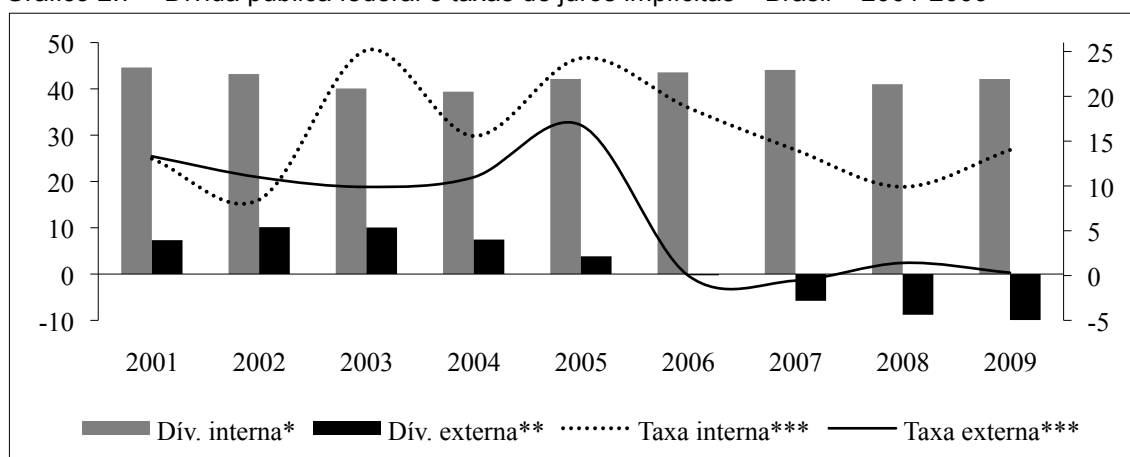
Há um outro aspecto relevante na ampliação do mercado de fundos de investimento sustentada pelo endividamento interno. O crescimento desse mercado significou ampliar também as fontes de financiamento dos déficits estatais, que até os anos 1980 se concentravam no endividamento contratual junto a bancos estrangeiros. Esse movimento de mútua reprodução entre expansão financeira da economia e endividamento público era coerente ainda com a remoção de barreiras para a movimentação de capitais entre fronteiras. Tal estrutura criava fontes alternativas de financiamento para o Estado ao mesmo tempo que disponibilizava alternativas de acumulação aos capitalistas financeiros. Ampliava a faculdade de emprestar ao Estado

brasileiro também para a finança doméstica, a qual poderia, assim, auferir rendimentos por vezes ainda mais substanciais que aqueles antes restritos à finança internacional.

Nesse ponto minha análise difere de muitas que comumente denunciam a expansão financeira da economia como favorecedora do capital estrangeiro. Ainda que isso fosse totalmente verdadeiro — não é, pois no caso brasileiro os capitalistas nativos também são favorecidos — seria irrelevante para uma análise sob a ótica de classes. Indo mais longe, trata-se de uma crítica, do ponto de vista teórico, incorreta e, do ponto de vista prático, inútil, porque recorre a uma distinção — estrangeiros e não estrangeiros — que nada acrescenta à questão fundamental da exploração capitalista. Essa abordagem foi bastante marcante na crise da dívida externa da década de 1980, quando a retórica de militantes de esquerda era marcada por duras referências ao capital-financeiro-internacional. Em tempos de privatizações e de expansão financeira, tal abordagem continua presente. Mais do que politicamente inútil, essa pode ser uma abordagem arriscada na medida em que ao ataque ao capital internacional for subjacente uma oposição entre estrangeiros e nacionais também dentro das classes subalternas. E essa divisão, sabe-se, é sempre bem-vinda para as classes dominantes.

A crítica que considero relevante ocupa-se em perscrutar se o fato de recorrer a capitalistas de um ou de outro local pode acarretar em aprofundamento da taxa de exploração. Isso é diferente das denúncias nacionalistas a que me referi como desprovidas de sentido. Inconscientemente elas acabam tomando o ponto de vista do explorador; fazem isso ao aceitar a simplificação que distingue nacional e estrangeiro *per se*, insinuando com isso que o último seria, aos olhos do analista, mais estranho do que o primeiro. Tomar, ao contrário, o ponto de vista do explorado nos leva a perguntar se a alteração qualitativa — substituir um explorador por outro — não se traduzirá na verdade numa mudança quantitativa. Refiro-me ao que dizem Nakatani e Herrera (2007) sobre a conversão da dívida externa em interna ocorrida nos países periféricos significar, de fato, o aprofundamento da taxa de exploração na medida em que sobre a primeira incidem taxas de juros mais baixas do que sobre a segunda. Esse tem sido o caso brasileiro, como demonstra a figura seguinte, onde constam as evoluções recentes das dívidas interna e externa e suas respectivas taxas de juros.

Gráfico 2.7 – Dívida pública federal e taxas de juros implícitas – Brasil – 2001-2009



Fontes: elaboração própria a partir de BC e IPEA.

Notas: escalas percentuais.

* i) DPMFi em relação ao PIB; ii) escala à esquerda.

** i) Dívida externa do governo central, líquida de reservas internacionais, em relação ao PIB; ii) escala à esquerda.

*** i) Taxas nominais; ii) escala à direita.

A figura anterior mostra um movimento de aprofundamento da transferência de recursos arrecadados pelo Estado brasileiro para a finança. O declínio do endividamento externo líquido, aliás, transformado em crédito pelas reservas internacionais e celebrado⁵⁰ pelo governo brasileiro, foi, de fato, conseguido à custa de um outro endividamento significativamente mais caro. Para tudo isso pouco importa se a finança credora é nacional ou estrangeira; esta, ademais, pode imprimir taxas de exploração menores do que aquela, como a figura anterior mostra em quase todo o seu período. Importa que a finança, de onde quer que seja, imporá taxas de exploração na medida das condições econômicas e políticas de que dispuser em meio a esse tipo específico de luta de classes. No caso demonstrado por meio da figura anterior, o que se confirma é uma diferença de taxas — externa e doméstica — que faz do sistema tributário um mecanismo de transferência de valor àqueles com acesso às finanças internacionais (Morais, Saad Filho e Coelho, 1999).

⁵⁰ “Em 2003, quando eu tomei posse, o Brasil tinha 30 bilhões de dólares em reservas, dos quais 16 bilhões eram do FMI. Então, na verdade, nós tínhamos 14 bilhões. Nós devolvemos para o FMI os 16 bilhões deles, pagamos o Clube de Paris, e temos hoje quase 200 bilhões de dólares em reservas. Desde que Cabral chegou aqui, em 1500, este país foi devedor. Em 500 anos, ou melhor, em 508 anos, este país foi devedor externo. Neste ano, pela primeira vez, nós somos credores [externos], temos mais dinheiro do que a dívida” (Presidência da República. Discurso do presidente da República. Campo Grande, 18 mar. 2008).

O processo de expansão financeira da economia brasileira, fortemente sustentado pela “necessidade”⁵¹ que tinham os governos de cobrir seus déficits fiscais, evidencia papel determinante do próprio Estado no processo de acumulação, qualquer que seja ele. Revela-se também aí a contradição entre teoria e prática neoliberais a que se referiu Harvey (2005): ao mesmo tempo que o Estado deveria deixar o mercado funcionar pelas suas próprias “leis”, é justamente ele o maior responsável pela ampliação de certos mercados.⁵² A contradição não está na função de criar as condições institucionais para o funcionamento dos mercados, o que, aliás, a ordem neoliberal vê como atribuição estatal. Ela está na ação direta do Estado no mercado de capitais como o maior emissor de dívida, que é sustentadora de grande parte da economia fictícia e do processo de expansão financeira da economia.

As mudanças promotoras do processo de expansão financeira da economia brasileira tiveram o maior ímpeto no primeiro governo FHC (1995-1998). Contudo, o processo atingiria seu estágio mais elaborado no início do segundo governo (1999-2002). Ali foi adotado o modelo de política econômica que vigora até hoje, cujos fundamentos principais são o câmbio flutuante e o regime de metas para inflação. Nos dois períodos, o governo gastou boa parte de esforço e de recursos orçamentários — ainda que futuros — para lidar com as diversas crises que atingiram os mercados financeiros doméstico e mundial, sendo que a última dessas crises se prolongou até o começo do governo de seu sucessor.

Durante a campanha presidencial de 2002, criou-se um cenário de incertezas acerca da capacidade do país honrar seus compromissos e manter o controle inflacionário, o que levou à elevação do risco do país, retração da entrada de capitais estrangeiros, e desvalorização do real e dos títulos brasileiros no exterior (Paulani, 2003). Esse pacote continha o que membros do primeiro governo Lula (2003-2006) viriam a chamar de herança maldita. A solução para ela, não obstante, continuaria sendo a mesma utilizada nos governos FHC, em especial no segundo (1999-2002), que era a

⁵¹ Ver Vernengo (2007), para quem é justamente a carga de juros da dívida pública a causa dos déficits fiscais. Ver ainda o Gráfico 3.4, p. 105, que corrobora essa ideia.

⁵² Este não é fenômeno novo, pois, já nos séculos XVII e XVIII, o aumento progressivo da dívida pública, ligado ao financiamento das guerras de Estados europeus, produzia correspondente aumento das transações financeiras (Bourdieu, Heilbron e Reynaud, 2003).

rigidez das políticas monetária e fiscal, esta em seu conceito primário (ver Gráfico 3.4, p. 105).⁵³

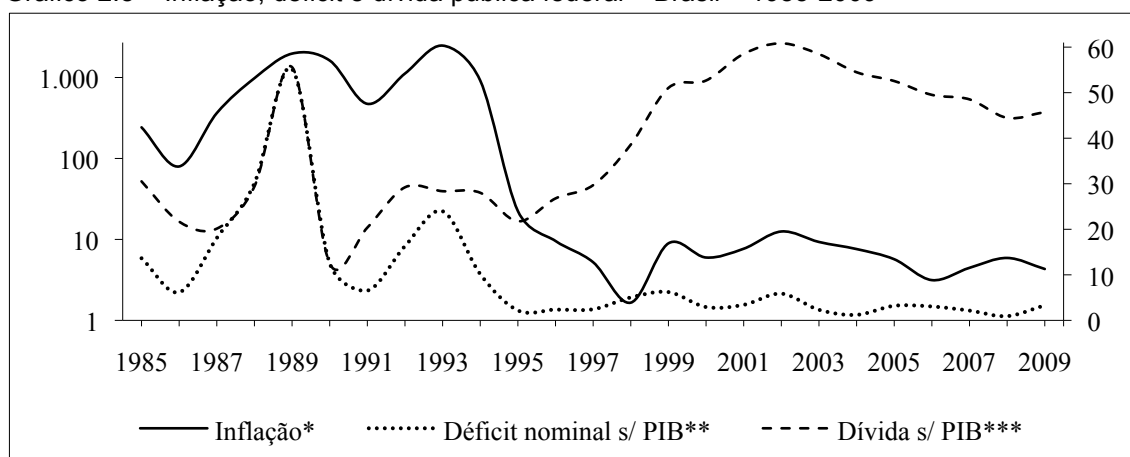
A evolução dos juros sobre a dívida pública indica que, por meio da política monetária, houve manutenção das taxas de exploração das classes produtoras por parte da finança. Já a política fiscal continuaria sendo praticada em níveis mais restritivos do que as do governo FHC como bem mostra a prática de crescentes superávits primários. Nesse ponto, o governo Lula, visando a obter a confiança do mercado e atrair capital, mais que manter, aprofundava a política econômica do governo FHC (Sader, 2005), da qual a grande beneficiária seria a finança (Boito, 2007). Vez ou outra, até objetivos de déficit nominal zero apareceriam no debate, como no caso do Programa de Aceleração do Crescimento⁵⁴, que colocou formalmente a proposta (Filgueiras e Gonçalves, 2007).

Todo esse cenário armado na economia brasileira fez dela um porto relativamente seguro para a finança, *status* garantido por atrativos como inflação baixa, endividamento sustentável, déficits públicos nominais igualmente sustentáveis e altas taxas de juros. Até antes do Plano Real, como mostra a figura seguinte, a dívida pública oscilava mais ou menos de acordo com os déficits nominais. A partir do real, com a política de juros reais a taxas mais altas do que até então (ver Gráfico 2.4, p. 49), a dívida elevou-se em relação ao período antecedente. Uma evidência de que foram as altas taxas de juros as maiores responsáveis pelo crescimento da dívida está no fato de que os déficits nominais foram menores do que vinham sendo até então. Outra, mais clara, é que os déficits nominais foram sistematicamente acompanhados de superávits primários (voltarei a esse tema; ver seção 3.5.3, p. 102, em especial o Gráfico 3.4, p. 105).

⁵³ Para uma análise enaltecadora de eventuais condições econômicas favoráveis ao crescimento econômico criadas pelo segundo governo FHC, ver Oliveira e Turolla (2003). Para uma contestação da necessidade de manutenção ou aprofundamento dessas políticas ocorridas durante o início do governo Lula, ver Paulani (2003).

⁵⁴ Programa a ser “constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da administração pública federal” (Brasil. Decreto do executivo nº 6.025, de 22 jan. 2007, artigo 1º).

Gráfico 2.8 – Inflação, déficit e dívida pública federal – Brasil – 1985-2009



Fonte: elaboração própria a partir de IPEA.

Notas: escalas percentuais.

* i) IPCA; ii) escala logarítmica à esquerda.

** Escala à direita.

*** i) DPMFi em poder do público e dívida externa bruta do governo central; ii) médias no ano; iii) escala à direita.

Um último ponto a destacar é a estabilidade que passam a ter o endividamento e os resultados fiscais a partir da estabilização monetária. Note-se na figura anterior que a partir de 1995, quando a inflação reduz drasticamente e mais ou menos se estabiliza, o déficit público federal tem comportamento similar. A dívida, por outro lado, passa a subir, e ainda que a curva inverta a tendência no início dos anos 2000, isso não se dá de modo suave, diferente do instável período pré-real. Foi a isso que me referi logo acima quando mencionei endividamento e déficit sustentáveis. Aqui, no entanto, não dou ao termo sustentável a conotação que os economistas burgueses lhe conferem, qual seja, de que tais níveis sejam suportáveis pelo orçamento público. Sustentável quer dizer que tanto dívida quanto déficit, além de suportáveis, devem continuar a existir e, assim, reproduzir o círculo financeiro sustentado por ambos.

3 ESTADO CAPITALISTA E HEGEMONIA FINANCEIRA

Um dos pontos antecipados no capítulo anterior foi de uma suposta distinção entre política e economia subjacente ao discurso neoliberal que reclama a demissão do Estado de intervir no mercado em nome de uma racionalidade da qual só este último seria capaz.⁵⁵ No entanto, se em vez do discurso for analisada a teoria neoliberal em suas contradições internas e, principalmente, a sua prática, essa é uma falsa oposição. Hoje como no passado, capitalismo e Estado se implicam mutuamente e, em vez da retração deste último, o que tem ocorrido é o seu reposicionamento frente a um modificado contexto social que ele contribui para formar. Mesmo economias de mercado estão enraizadas dentro de uma sociedade civil que, ao mesmo tempo que é estruturada pelo Estado, ajuda a estruturá-lo (Block e Evans, 2005). De acordo com Jessop,

Estados não existem em majestoso isolamento supervisionando o restante de suas respectivas sociedades, mas estão enraizados^[56] num sistema (ou sistemas) político mais amplo, articulados com outras ordens institucionais e ligados a diferentes formas de sociedade civil. Um aspecto chave de transformação do Estado é a redefinição das múltiplas “linhas de diferenciação” entre ele e seu(s) ambiente(s) com as quais Estados (e as forças sociais que eles representam) redefinem suas prioridades, expandem ou reduzem suas atividades, as recalibram ou reescalonom em face de novos desafios, procuram maior autonomia ou promovem partilha do poder, e retiram ou recolocam instituições e práticas estatais específicas na ordem social (2007, p. 6).

As transformações recentes pelas quais passa o Estado em suas formas de atuação econômica denotam o que diz Hay (1999, p. 170) sobre ser ele “um sistema dinâmico e em constante desenvolvimento”. Isso por si torna difícil qualquer empreitada que vise a definir-lhe algum conceito, ainda que restrito ao seu caráter capitalista. Para Jessop (1990), não há solução teórica abstrata ao problema de como o capital assegura sua dominação política de classe. A resposta para acessar o caráter capitalista do Estado, prossegue Jessop, será encontrada ao nível de conjunturas

⁵⁵ Essa distinção não é privilégio do discurso liberal. Por exemplo, segundo Block e Evans (2005), em mais de um século de debate, tanto críticos quanto defensores do Estado do bem-estar têm compartilhado a premissa implícita de que Estado e mercado são esferas distintas, cada uma com a sua própria lógica autônoma. Quando advogam que o Estado atue menos ou mais na economia, ambos os grupos só podem estar vendo-nos como domínios distintos.

⁵⁶ No original, *embedded*.

específicas de interações entre o circuito do capital⁵⁷, estratégias ou regimes de acumulação, formas de Estado e o equilíbrio de forças políticas.

Nesse sentido, uma contribuição importante para a compreensão do papel do Estado nas relações sociais pode ser qualificar suas intervenções na economia, reconhecendo e diferenciando atividades que ele desempenha e que, a depender do contexto, podem ser mais ou menos intensas. Trato, assim, de assinalar distinções entre formas de intervenção do aparato estatal evitando, contudo, a ideia bastante comum acerca de uma eventual renúncia de ação. Mesmo que fosse esse o caminho, teríamos de reconhecer que “deixar” de agir é também um modo de agir. Por exemplo, quando atividades são desregulamentadas, demanda-se ao Estado que garanta, inclusive contra ele próprio, a liberdade de ação privada nessas atividades.

Estas palavras introdutórias, assim como aquelas do capítulo anterior, indicam a opção por uma aproximação⁵⁸ a um conceito de Estado que busca compreendê-lo a partir de sua relação com o capitalismo e da mútua dependência entre ambos. Por isso, ainda que não se encontre nem em Marx nem no marxismo clássico uma teoria sistemática e coerente, tampouco específica do Estado (Harvey, 2006; Jessop, 1990, 2007), na tradição por ele inaugurada encontram-se muitas das explicações para a relação capital-Estado, que, aliás, o próprio Marx antecipara. Uma alternativa, e talvez uma complementação, poderia estar na teoria weberiana, que concorda que “é o Estado racional o único terreno em que o capitalismo moderno pode prosperar” (Weber, [1923] 2006, p. 308). Contudo, pouco serviria aquela análise burguesa, pautada por uma concepção liberal de Estado e de democracia que, ao advogar a participação popular restrita ao voto, tangencia o autoritarismo.

Escapa aos objetivos da pesquisa fazer um inventário das teorias marxistas do Estado, sendo mais útil tentar delimitar parcialmente o seu papel nos fenômenos sociais concretos que este estudo aborda. O que é (e o que faz) o Estado em meio às relações sociais envoltas pelo contexto geral da acumulação financeira e no específico da dívida pública? Como ponto de partida, adoto o conceito de Wood (1981, p. 83), que define o

⁵⁷ O circuito do capital é representado pela sequência capital-dinheiro => meios de produção e trabalho => produção e adição de valor => comercialização => reinvestimento de capital-dinheiro aumentado.

⁵⁸ O termo é empregado de modo a reconhecer, acompanhando Jessop (2007), que uma definição de Estado não pode ser dada de uma vez por todas e que ele será continuamente redefinido à medida que a análise for desenvolvida.

Estado “como um meio de apropriação do produto excedente — talvez até mesmo como um meio de intensificação da produção com vistas a aumentar o excedente — e como um modo de distribuição desse excedente de uma maneira ou de outra”.

O Estado-nação continua sendo ator indispensável à acumulação capitalista. Independente do que dizem os comentaristas acerca do seu declínio, não há evidência de que o capitalismo global tenha encontrado instrumento mais eficaz para manter a ordem e garantir as condições de acumulação (Wood, 2003). Mais especificamente, não há evidências que esteja reduzindo a provisão estatal das condições legais e institucionais estáveis aos atores do mercado (Fligstein, 2001b), o qual, mesmo em sua versão neoliberal, não pode funcionar sem tal provisão (Harvey, 2005). Isso não é menos verdade para o Brasil e seu processo particular de expansão financeira. Como ensina Chico de Oliveira (2006), a economia semiperiférica brasileira sempre se desenvolveu muito próxima do Estado, ocorrendo o mesmo com o processo de financerização em sua forma mais avançada. Para ele, os fundos de pensão de empresas estatais que cresceram sob o regime militar, o FAT, criado pela Constituição de 1988 e hoje a maior fonte de recursos do BNDES, e as atuais buscas por investimentos estrangeiros via fundos de pensão e via sistema bancário largamente dependente dos títulos da dívida pública são exemplos dessa proximidade.

3.1 Economia e Estado Capitalistas

Tentar definir Estado, tendo em conta categorias capitalistas, envolve conceitos que se situam entre concepções extremas acerca do mesmo. Uma delas, próxima à tradição marxista clássica — não necessariamente originária de Marx⁵⁹ —, aborda o Estado como um instrumento na mão de capitalistas destinado a criar e manter suas vantagens de classe⁶⁰. A outra pode ser uma concepção liberal que considera o Estado um empecilho à acumulação de capital na medida em que sua intervenção na economia contraria o funcionamento “natural” do livre mercado. Se o primeiro extremo cai na simplificação do Estado mecanicamente usado pelos capitalistas, o outro omite a dependência da acumulação capitalista em relação aos aparatos institucional e

⁵⁹ Segundo Beyme (1985), teóricos neo-marxistas têm evitado teorias baseadas na ideia de manipulação ideológica e enfatizado a relativa autonomia do Estado, retomando exatamente o *18 de brumário*, onde Marx tratou do papel do Estado com ênfase maior do que em escritos anteriores.

⁶⁰ Para uma síntese das principais definições de Estado dentro da teoria marxista, ver Hay (1996) e Jessop (1990, capítulo 1).

burocrático do Estado. Reconhecidas essas possibilidades e tentando evitá-las, a presente análise parte da consideração do Estado não como instituição independente do capital — que de um modo e de outro está presente em ambos os extremos citados — mas como orgânico dessa relação social⁶¹.

Na teoria liberal, a distinção entre Estado e capital aparece com mais clareza ao advogar o mínimo possível de intervenção do primeiro na economia como meio de dotá-la de maior racionalidade. Concepções tendentes a esse extremo ganharam evidência e iluminaram discursos e práticas nas últimas três décadas. A retórica neoliberal, unvida pela legitimidade acadêmica e pelo alcance social da grande imprensa, serviu com competência à ideologia que, contraditoriamente, pregava a redução do papel do Estado na economia ao mesmo tempo que recorria ao próprio Estado para sustentar condições de acumulação ameaçadas naquele momento. Empiricamente, contudo, o neoliberalismo significou um reposicionamento do Estado frente à situação econômica a que se chegou na década de 1970. Assim, ao invés de redução, o que se processou foi uma reconfiguração (Filgueiras e Gonçalves, 2007), ou seja, “uma mudança no *padrão de intervenção* do Estado capitalista na economia” (Saes, 2001, p. 82, grifo no original). O livre mercado, por exemplo, foi “declarado como uma esfera sem Estado sob a proteção estatal” (Bonefeld, 2010, p. 19).

Esse panorama, ao mesmo tempo que mostrou a falsidade do discurso neoliberal acerca do Estado como antitético ao mercado, reforçou a atualidade do núcleo das teorias de inspiração marxista que tratam da mútua implicação entre essas instituições. Segundo Hay (1999), apesar das diferenças que a atual fase de acumulação apresenta em relação às pretéritas, permanecem necessárias teorias sobre o Estado bem como destas seguindo abordagens marxistas. Teorias do Estado, prossegue Hay, se justificam pela centralidade deste para as dinâmicas de acumulação, e a abordagem marxista, pelas contradições que essas mesmas dinâmicas continuam a revelar. Um exemplo de contradição é a crise ambiental originada pelo imperativo do crescimento econômico⁶² patrocinado pelo Estado capitalista. Nessa mesma linha, a justificativa de

⁶¹ Capital é “uma *relação social entre homens* que parece uma relação entre coisas ou entres homens e coisas” (Mandel, 1990, p. 54, grifo no original).

⁶² Se o crescimento econômico deve ser o objetivo supremo, os consumidores jamais devem chegar ao ponto em que sintam ter adquirido o suficiente de bens (Smart, 2003).

tais abordagens pode ser buscada nas crises financeiras geradas pelo fortalecimento da finança patrocinado pelo Estado.

Não obstante, conforme já adiantei, a visão de Estado que parece prevalecer dentro do marxismo também o distingue do capital ao considerá-lo “um instrumento neutro” que poderia “ser manipulado e dirigido no sentido dos interesses da classe dominante” (Hay, 1999, p. 165). Se assim fosse, a questão para as classes dominadas poderia ser resolvida por meio da captura do Estado, que, em princípio, estaria acessível a todas as forças políticas (Jessop, 1990; Salama, 1978). Tais mudanças poderiam, então, levar a uma alteração na direção do favorecimento de classe operado pelo aparelho estatal. Ocorre que essa eventual captura não altera a substância do Estado — o seu caráter capitalista —, ainda que certas mudanças possam ocorrer, por exemplo, na redistribuição da riqueza social. Indo mais longe, trata-se de uma impossibilidade lógica classes dominadas capturarem o Estado capitalista sem que as frações que tomam a dianteira desse movimento passem a fazer — talvez sempre tenham sido — parte dos dominantes.

Para Claus Offe (1984a, p. 51), o Estado se caracteriza por “estruturas constitutivas e organizacionais cuja seletividade específica é delineada para reconciliar e harmonizar a economia capitalista ‘privadamente regulada’ com o processo de socialização que essa economia desencadeia”; ou seja, se o objetivo do Estado é harmonizar uma economia que é capitalista, ambos, Estado e capital, mantêm-se em mútua dependência. O conceito de Estado (capitalista) delineado por Offe (1975), não em termos institucionais⁶³, mas de sua relação com o processo de acumulação, abrange quatro elementos: i) exclusão — o Estado não é capitalista em si, pois a produção não ocorre no nem é controlada pelo Estado; ela se dá em unidades privadas de acumulação; ii) manutenção — o Estado tem, além de autoridade, mandato para criar e manter condições necessárias à acumulação, o que significa controlar ameaças não-capitalistas, como a classe trabalhadora ou aquelas advindas de comportamentos incompatíveis com a produção de mais-valia, por exemplo, os considerados desviantes ou criminosos; iii) dependência — o Estado, o seu poder de decisão, o pessoal de seu aparato, as suas agências e organismos, todos dependem da continuidade do processo de acumulação,

⁶³ Para uma abordagem acerca de aspectos institucionais envolvendo a relação entre Estado e economia capitalista, em especial no que se refere à construção, manutenção e estabilização dos mercados, ver Fligstein (1996, 2001a). Ver também Wilson (2002), em especial o capítulo 4.

pois é ali que se criam os recursos que derivam em tributação sobre salários e lucros; e iv) legitimação — a necessidade de coincidência e coexistência harmoniosa dos três elementos acima, ou seja, o imperativo de o Estado não subverter seu caráter capitalista, mesmo quando suas políticas transcendam a reciprocidade entre Estado e acumulação, demanda dele uma imagem de organização de poder que vise aos interesses comuns da sociedade, que possibilite igual acesso ao poder e que seja receptiva a demandas justificadas. Numa palavra, “a *existência* de um Estado capitalista pressupõe a sistemática *negação* da sua natureza de Estado *capitalista*” (Offe, 1975, p. 127, grifos no original).

A intervenção estatal na economia assume assim um caráter de classe, o que nem sempre é perceptível devido ao universalismo formal inscrito, por exemplo, na concepção de Estado como promotor de bem-estar. Tal caráter refere-se não à arbitragem tampouco à neutralidade estatais, mas ao exercício do poder de classe por meio do Estado, o qual “*medeia* relações sociais entre dominantes e dominados” (Therborn, [1978] 2008, p. 169, grifo no original). Também não significa que o Estado coloca-se entre classes com vistas a acabar com as suas lutas, mas, ao contrário, que ele as conecta numa relação assimétrica de dominação e exploração, o que, contudo, não significa unilateralidade, pois demandas e protestos por parte dos dominados sempre existirão (Therborn, [1978] 2008). Disso decorre que o Estado não pode ser definido como um instrumento a serviço de uma classe.⁶⁴ Se assim fosse — um instrumento unívoco num sistema de dominação — ele se empobreceria (Ianni, [1989] 2004) e não serviria ao propósito de reprodução das relações capitalistas, o que ele cumpre, então,

⁶⁴ Essa é uma questão não muito clara na teoria marxiana. Em *A ideologia alemã*, escrita entre 1845 e 1846, Marx e Engels diziam que o *Estado* “nada mais é do que a forma de organização que os burgueses se dão (...) para garantia mútua da sua propriedade e dos seus interesses” ([1846] 1982, p. 72). Já no *Manifesto*, publicado em 1848, eles diriam que “o *executivo* do Estado moderno não é mais do que uma comissão para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa” (Marx e Engels, [1848] 1982, p. 109, grifo meu). Ainda que aparentemente não tenha sido uma grande preocupação marxiana diferenciar Estado e poder executivo, talvez a adjetivação posterior mostre algum cuidado em melhor qualificar quem, dentro do aparato estatal, estaria mais diretamente conectado aos interesses cotidianos da classe burguesa. Pelas diversas características da burocracia, como maior proximidade às classes proprietárias e maior sujeição a influências dessas classes e o equivalente distanciamento dos segmentos mais amplos da sociedade, e pelo fato do parlamento ser potencialmente sujeito a influências sociais mais amplas, é do poder executivo, em primeiro lugar, esse papel de aproximação com a burguesia. Segundo Wright Mills ([1956] 1981), é justamente nas suas repartições onde a aproximação entre capital e governo se faz mais decisiva, a tal ponto de não ser mais possível distingui-los. Merecedor de nota é que no *Manifesto*, Marx e Engels se referem aos “negócios *coletivos*” da classe burguesa, apontando, assim, para aquilo que Poulantzas viria a caracterizar como autonomia relativa do Estado.

opondo-se tanto aos trabalhadores quanto aos capitalistas individuais (Jessop 1990; Salama, 1978).

Dizer que o Estado capitalista não é instrumento nas mãos das classes dominantes significa dizer que ele se mantém relativamente autônomo em relação a cada uma de suas frações em suas relações contraditórias (Poulantzas, 1976, [1978] 2000) com vistas a preservar a legitimidade a que se refere Offe (1975) em seu conceito de Estado. Essa autonomia é sustentada pelos recursos e poderes distintos do Estado, que, por outro lado, também tem vulnerabilidades distintas e depende da acumulação do capital (Giddens, 1991; Jessop, 1990, 2007). Esse aspecto fiscal, aliás, é percebido também pela teoria sociológica de tradição weberiana. Norbert Elias bem observa que o monopólio da força física a que se referiu Weber só pôde se consolidar por meio do também monopólio estatal da tributação, bem como da reciprocidade entre eles: “os meios financeiros arrecadados pela autoridade sustentam-lhe o monopólio da força militar, o que, por seu lado, mantém o monopólio da tributação” (Elias, [1939] 1993, p. 98).

Em termos mais específicos, como um Estado tributário, ele depende completamente da crescente acumulação de capital (Bonfeld, 2010). Decorre daí que o Estado não é autônomo em relação ao interesse geral do capital. Trata-se de uma implicação do aparato estatal nas relações de classes com vistas à acumulação capitalista, ainda que para isso suas estratégias tenham de contrariar interesses imediatos de capitalistas particulares em favor de reivindicações sociais mais amplas. Segundo Poulantzas ([1978] 2000, p. 129), o “estado, *agora como no passado* [grifo no original], deve representar o interesse político a *longo prazo no conjunto* [grifos meus] da burguesia”.⁶⁵

Para isso o Estado toma parte de processos que são imprescindíveis à acumulação de capital. São exemplos os gastos com pesquisa, desenvolvimento e

⁶⁵ Divergindo de Poulantzas, cuja análise considera funcionalista, Elster (1982) diz que pelo fato de a classe capitalista não ser uma organização formal, com um centro decisório singular, é o Estado um meio pelo qual ela pode promover seus interesses coletivos. Ele não recepciona a ideia do caráter capitalista do Estado e alega ser esse também o entendimento de Marx ao dizer que “o Estado não capitalista era benéfico ao capitalismo” (p. 458). Ao revisar algumas abordagens recentes acerca do conceito de Estado, Jessop (2007) conclui que elas convergem em não entender o Estado como capitalista coletivo na medida em que ele não é uma instituição acima da sociedade, mas sim, mais uma simples instituição entre outras. Ainda assim, prossegue, esse é um problema não resolvido na teoria do Estado, sendo paradoxal a ideia de Estado como mais uma instituição dentro da formação social ao mesmo tempo que é a maior responsável por manter a coesão social da formação social da qual faz parte.

treinamento, os investimentos em infraestrutura — comunicações, transporte, segurança, defesa —, os incentivos fiscais e as compras estatais. Todos eles são modos de intervenção que visam a criar e manter condições necessárias às relações de troca e ao aumento da produtividade do capital como um todo, contribuindo, assim, para a sua acumulação (Fligstein, 2001a; Offe e Ronge, 1975, 1984; Therborn, [1978] 2008; Wright, 1999). Trata-se, em parte, do papel estatal de socialização de custos privados necessários a criar precondições para a produção capitalista (Offe, 1984a). Enfim, o propósito do capital é acumular mais-valia, sendo o Estado a forma política para fazê-lo (Bonfeld, 2010).

Foi esse o papel do Estado brasileiro durante o esforço de industrialização, quando investiu em setores mais intensivos de capital que, por demandarem maior tempo de retorno do investimento, não eram atrativos aos capitalistas privados. São dessa época as criações das empresas estatais Companhia Siderúrgica Nacional (em 1941), Vale do Rio Doce (1942), BNDES (1952) e Petrobrás (1954). Em outros casos, é justamente o oposto desse movimento que corrobora a mesma ideia. Teóricos, mesmo liberais, e os organismos internacionais, ao tomarem como exemplo o ocorrido com a economia soviética, reconheceram que o Estado tinha responsabilidade essencial na construção das instituições necessárias ao florescimento do mercado (Boyer, 1999). Segundo Boyer, a trajetória ulterior da economia russa ensinou que não basta banir o monopólio do poder político e do planejamento centralizado para que uma economia de mercado prospere; as suas dificuldades recorrentes são evidências de que o mercado não possui a propriedade de se autoinstituir.

Mesmo os maiores expoentes capitalistas, que ao menos até a recente crise de crédito de 2008 ostentavam a ideologia da não intromissão do Estado na economia, foram construídos com forte apoio estatal. Na Inglaterra, berço do capitalismo industrial, este só foi possível após a abolição da proteção social⁶⁶ que impedia a formação de um mercado de trabalho competitivo justamente na fase mais ativa da Revolução Industrial (Polanyi, [1944] 2000). Nos EUA, além da política financeira

⁶⁶ O principal mecanismo de proteção era a lei de *Speenhamland* (1795-1834), que consistia num sistema de abonos que garantia uma renda mínima às pessoas pobres independente de seus proventos (Polanyi, [1944] 2000). Segundo Polanyi, a lei foi atacada pela classe média na sua busca pelo poder obstaculizada pela obriedade que, sob o regime do homem econômico, ninguém se submeteria ao trabalho assalariado se pudesse sobreviver sem fazer nada.

concebida por Alexander Hamilton⁶⁷, as ações pioneiras dos governos central e estaduais na construção de uma infraestrutura econômica e no fomento direto de atividades básicas foram fundamentais para atração de capitais, logo, para o desenvolvimento estadunidense na primeira metade do século XIX (Furtado, [1959] 2007). Em tempos mais recentes, observa Krippner (2003), a política monetária daquele país é evidência que, diferente do discurso, a prática neoliberal não é de retração do Estado em relação ao mercado, mas sim, de que este é abrangido pelo aparato político daquele.

Há ainda o aparato institucional e legal, destacadamente os dispositivos destinados a garantir a propriedade privada, o cumprimento de contratos e outras regras de partilha de mais-valia. Historicamente o Estado tem sido essencial ao processo de expropriação que é base do capitalismo, de forma que a esfera econômica da sociedade se assenta firmemente na esfera política, apesar da diferenciação entre elas (Wood, 1981).

Também quando surgem impedimentos ao processo de acumulação, uma combinação de estratégias entre Estado e classe dominante se estabelece com vistas a superar tal situação e continuar o processo de acumulação sob novas formas (Wright, 1979). Foi esse o caso da implementação das políticas de base keynesiana após o fim da Segunda Guerra. Também foi esse o papel do Estado nas mudanças econômicas que marcaram o fim do consenso keynesiano, em especial a guinada em direção às políticas de juros altos e de desregulamentação dos mercados financeiros mundiais, as quais contribuíram para o processo de financeirização estudado no capítulo anterior. Conforme tentei demonstrar, o papel do Estado naquele momento foi contribuir para restabelecer vantagens econômicas das classes que se viram ameaçadas pelas políticas de bem-estar e pela inflação que atingira níveis suficientes para impor perdas significativas à finança.

Esses aspectos vão ao encontro da ideia que capitalismo e estado se entrelaçam historicamente em seu desenvolvimento mútuo (Giddens, 1991), sendo este, porém, a fortuna daquele, pois só é possível manter lucros em larga escala e por prazo indefinido

⁶⁷ Primeiro secretário do Tesouro dos EUA (1789-1795), cuja primeira preocupação ao assumir o posto foi o pagamento da dívida pública acumulada a partir da Guerra de Independência.

via práticas restritivas⁶⁸ ancoradas no poder estatal (Arrighi, 1994). Por isso que o sucesso dos capitalistas depende menos de sua competência empresarial — coragem de assumir riscos, inventividade e habilidade em prever mudanças na demanda — do que dos resultados de políticas estatais (Offe e Ronge, 1975, 1984) restritivas à liberdade de mercado via fixação de preços e protecionismo (Bonefeld, 2010). Um exemplo é o das seguidas disputas no âmbito da OMC em torno de subsídios dados por países ricos a setores de suas economias que, caso contrário, não seriam competitivos frente aos produzidos em países mais pobres.

Mesmo em tempos de globalização os Estados permanecem cruciais na formatação da economia global (Block e Evans, 2005; Evans, 1997, 2008; Wood, 2005). Uma das razões para isso é que as elites nacionais dependem deles para preservar seu poder e adentrar nos mercados globais (Fligstein, 1996). Ainda é o Estado o responsável por implementar políticas uma vez que detém o legítimo — no sentido weberiano — monopólio para isso. Foi a ele e à força de organizações quase estatais, como o FMI, que a finança recorreu para que se substituísse a prioridade ao pleno emprego, integração nacional e desenvolvimento econômico pela política monetária neoliberal centrada na estabilidade de preços (Duménil e Lévi, 2001, 2004b; Potter, 2007). Nas atividades cotidianas isso não é diferente, como no comércio internacional, que é fortemente pautado pelas taxas de câmbio, que, por sua vez, são influenciadas pelas políticas monetária e fiscal (Bowles, Gordon e Weisskopf, 1990).

Há ainda crises, sejam elas nos mercados ou as de amplitude social mais ampla, com capacidade de ameaçar a estabilidade em dimensões indesejáveis à reprodução capitalista. Apesar do discurso liberal acerca da necessidade de afastamento do Estado das relações econômicas em favor do livre mercado, não fosse ele presente na resolução de crises, as ameaças ao capital seriam ainda maiores. Segundo Kellner (2002), apesar da fase pós-industrial ser caracterizada pelo aumento do poder do mercado e das corporações transnacionais, o Estado-nação e suas instituições permanecem atores extremamente importantes na economia global, sendo um exemplo

⁶⁸ Para Arrighi (1994), essas práticas cerceiam e rompem o funcionamento da economia de mercado significando que o capitalismo engendra, na verdade, o “antimercado”.

emblemático a resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro.⁶⁹ Mais emblemáticas ainda foram as ajudas sem precedentes dadas pelos governos ao redor de todo o planeta para salvar a finança e o restante da economia capitalista de si mesmo durante a crise de 2008.

Atores estatais estão constantemente respondendo a alguma forma de crise de mercado ou outra (Fligstein, 1996), e caso não adotem certas políticas fiscais e monetárias ditas responsáveis, o resultado será de caos nos sistemas financeiros internacionais (Evans, 1997). Enfim, é o Estado a instituição a ser instada quando significativas ameaças à ordem se aproximam. Cabe a ele sustentar a perenidade das relações de exploração, devendo intervir na crise no sentido de limitar os efeitos desestruturadores⁷⁰ para certas frações do capital (Salama, 1978). Segundo Evans (1997), a partir de certo ponto, a redução do poder de intervenção do Estado na economia aumenta a exposição coletiva ao risco mais do que aumentam as possibilidades de ganhos individuais.

Não por acaso que em meio ao terremoto que abalou a economia mundial na segunda metade de 2008 até mesmo George Soros, o mais célebre e um dos mais ricos especuladores do planeta, aparecia reivindicando certo nível de regulação estatal. Depois de em apenas um ano, em 2007, ter amealhado 2,9 bilhões de dólares com a

⁶⁹ Parece ter se estabelecido consenso que a globalização neoliberal tem efeitos deletérios sobre a democracia liberal e o poder do Estado-nação na medida em que grandes corporações, mercados financeiros e sindicatos transnacionais do crime têm sido capazes de contornar os tradicionais modos de regulação nacionais (Evans, 2008; Kellner, 2002; Munck, 2002). Por outro lado, acreditam todos esses autores, o mesmo movimento cria também novas perspectivas contra-hegemônicas e democráticas, dando poder a atores antes excluídos da luta política, como no caso dos movimentos de resistência a certos modelos de globalização ou que usam instrumentos e instituições globalizadas em suas lutas por democratização e justiça social. Para um exemplo que aponta para alguns desses aspectos, ver Ancelovici (2002), que trata do movimento antiglobalização encabeçado pela ATTAC. Ver ainda o estudo de Williams (2001) sobre a ação do movimento mexicano denominado *El Barzón*, que, na sequência da crise econômica de 1994, reuniu pequenos fazendeiros, comerciantes e consumidores endividados, primeiramente em torno de sua situação de insolvência, mas evoluindo dali para um movimento de massa contrário à associação neoliberal entre Estado e sistema financeiro expressa em especulação, rigidez monetária, falta de democracia e ação predatória de bancos.

⁷⁰ Em 1984, o *Continental Illinois National Bank and Trust Company* — à época o sétimo maior banco dos EUA, com relações interbancárias com mais de 2.200 bancos — se tornou insolvente e, em vez de ser legalmente liquidado, recebeu fundos da agência estatal *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), da qual ficou sob controle até ser reprivatizado em 1991 (Kaufman, 2002). Ao final do processo, a FDIC arcara com um prejuízo de 1,1 bilhão de dólares (FEDERAL, 1998). Desde então, tornou-se comum no meio bancário estadunidense o uso da expressão *too big to fail* — em língua inglesa, grande demais para falir — como uma referência à necessidade de resgate estatal a grandes bancos às voltas com sérios problemas financeiros.

administração de seus fundos especulativos⁷¹, em depoimento na Casa dos Representantes dos Estados Unidos no final de 2008, ele declarou:

a globalização dos mercados financeiros permitiu ao capital financeiro circular livremente e tornou difícil para os Estados singulares tributá-lo ou regulá-lo. Desregulamentação das transações financeiras também serviu aos interesses dos administradores de capital financeiro; e a liberdade de inovar intensificou a lucratividade das empresas financeiras (...) O novo paradigma [trazido pela crise das hipotecas] tem profundas implicações para a regulação dos mercados financeiros. Uma vez que eles são potenciais criadores de bolhas de ativos, reguladores como o Fed, o Tesouro e a SEC devem aceitar a responsabilidade por prevenir que elas cresçam tanto.⁷²

As palavras acima evidenciam prudência da finança em preocupar-se com a possibilidade do tamanho da bolha ameaçar o sistema, que, contudo, deve continuar a gerar bolhas desde que não tão grandes. Ela também é prudente ao requerer que a regulação não seja excessiva, mas apenas a necessária e suficiente para manter os mercados funcionando de modo minimamente seguro. No fim de seu depoimento, Soros expressou a seguinte preocupação:

tendo em vista as extraordinárias perdas sofridas pelo público em geral, existe um perigo real de a desregulamentação excessiva ser sucedida por uma regulação punitiva. Isso seria desastroso porque regulações podem ser ainda mais deficientes do que o mecanismo de mercado. Conforme sugeri, reguladores não são apenas humanos, mas também burocráticos e suscetíveis à influência e corrupção. Espera-se que as reformas aqui definidas evitem uma regulação maior que a necessária.⁷³

Vemos nas palavras acima uma amostra do que diz a teoria marxista do Estado capitalista, ao qual cabe proteger o capital de si mesmo e de interesses de capitalistas particulares. A aparente contradição apontada na reivindicação do especulador que lucra com crises, mas se preocupa com a necessidade de algum controle sobre elas, revela-se, com efeito, coerente com a sua situação de classe, que será a prevalecente. Ou seja, se o Estado capitalista tiver de agir contra o interesse de Soros para preservar o interesse da classe a que este pertence, assim o fará. Nenhum capitalista defenderia publicamente o contrário. Quando o especulador fala em regulação, não o faz com a intenção de pedir a imposição de limites à lucratividade da finança, mas de chamar o Estado à sua responsabilidade estrutural de garantir a proteção do capital e à responsabilidade conjuntural de dar estabilidade aos mercados financeiros.

⁷¹ ANDERSON, Jenny (2008) Wall Street Winners Get Billion-Dollar Paydays. *The New York Times*, New York, 16 Apr. 2008.

⁷² U.S. House of Representatives. Committee on Oversight and Government Reform. Statement of George Soros, 13 Nov. 2008, p. 6-9.

⁷³ *Ibidem*, p. 11.

3.2 Intervenções Estatais na Economia

Não se nega que a presença estatal na economia diminuiu em certas atividades que tradicionalmente desempenhava, contudo, não se pode dizer o mesmo em relação à economia como um todo. Conforme destaca Biersteker (1990) ao analisar reflexos dos principais componentes dos programas de ajuste prescritos pelo FMI e pelo Banco Mundial⁷⁴, isso não se deu em todas as atividades e nem com a mesma intensidade em cada uma delas: i) a atuação no câmbio, no controle do estoque de moeda, ajuste fiscal e mesmo a liberalização comercial e financeira eram questões tendentes ao aumento ou, no mínimo, manutenção da influência estatal na macroeconomia; ii) da mesma forma, acreditava-se na manutenção de um Estado ativo na mediação dos conflitos entre capital e trabalho; iii) funções como produção e planejamento foram sim reduzidas, e a regulação que se dava por essas vias foi convertida em apoio ao investimento privado, isso tudo materializado pela privatização; e iv) a função de redistribuição dos frutos da produção tenderia à redução via fim dos subsídios, dos controles de preços e de eventuais indexações salariais ou tenderia ainda a um redirecionamento causado por alterações no contexto econômico.

De um modo geral, aquilo que Biersteker (1990) constatava em outros países — o seu estudo antecede às mudanças mais significativas na economia brasileira — viria a ocorrer de modo semelhante no Brasil. A ação estatal continuaria a ter efeitos macroeconômicos importantes, destacadamente os juros altos; o seu papel mediador nas relações capital e trabalho, a despeito das ameaças que rondam sob o signo da flexibilização da legislação trabalhista, continua importante; as ações produtiva e planejadora foram sim reduzidas por meio das privatizações, e a ação reguladora se afastou da influência governamental com a autonomia dada às agências criadas para esse fim. Quanto à função de redistribuição, se por um lado foram extintas medidas indiretas como a indexação salarial e o controle de preços, por outro, criaram-se programas de ação direta de transferência de renda.

Mas há outra forma de redistribuição de riqueza exercida pelo Estado que elevou-se em importância e que, no caso brasileiro, significou a elevação da participação estatal na economia. Trata-se do complexo formado pelo sistema tributário

⁷⁴ Esses componentes eram: i) desvalorização cambial e taxas de câmbio determinadas pelo mercado; ii) adoção de medidas anti-inflacionárias, iii) restauração e/ou estabelecimento de mecanismos de regulação baseada em mercado; e iv) privatização (Biersteker, 1990).

e pela dívida pública, onde, por meio desta transfere-se parte da riqueza arrecadada por meio daquele. Essa forma nem sempre é percebida como redistribuição, pois o termo geralmente evoca a noção equivocada que a redistribuição levada a cabo pelo Estado envolve necessariamente a transferência de riqueza do mais rico para o mais pobre. No entanto, há áreas em que o Estado faz exatamente o oposto. Nelas, com o intermédio do Estado, se processam ainda formas peculiares de exploração de classes produtoras por parte de classes apropriadoras.

A função redistributiva do Estado envolve a dialética de que aquilo que é direcionado para um segmento será obtido de outro. Seu resultado econômico *stricto sensu* pode ser o de um modelo de soma zero⁷⁵, mas em termos sociológicos envolve uma redistribuição de riqueza entre classes e, assim, engendra o conflito entre elas. A legitimidade que tem o Estado para mediar tais conflitos de classe é empregada então para redistribuir riqueza, a exemplo do que já faz na relação fundamental entre trabalhadores e capitalistas. Assim, ao colocar-se entre classes, o Estado assume o duplo papel de mediação de conflito e de redistribuição de riqueza entre elas, papéis esses que podem servir-se reciprocamente a ponto de não ser possível estabelecer uma nítida distinção entre eles. Tomar a dívida pública como exemplo pode jogar um pouco de mais luz sobre essa questão.

A dívida pública é uma das expressões empíricas que ilustra a incorreção da ideia instrumental de Estado, ou seja, de que ele seria uma ferramenta na mão dos credores, logo, de capitalistas. É mais razoável considerar ambos — Estado e finança — aliados econômicos e políticos. Em termos econômicos, interessa aos credores que o Estado tenha capacidade de pagar seus compromissos; politicamente, lhes interessa a manutenção do regime que tomou o empréstimo, pois isso eleva a chance deste continuar sendo pago (Carruthers, 1996). Nesse sentido, a dívida pública reforça a ideia do Estado como instituição relativamente autônoma de cada uma das classes referida anteriormente (Ianni, [1989] 2004; Jessop, 1990, 2007; Poulantzas, [1978] 2000).

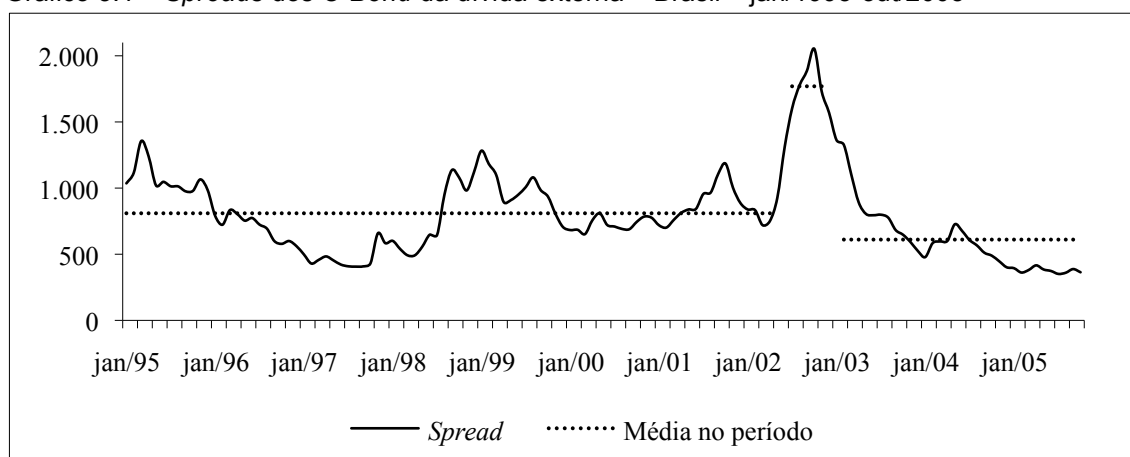
⁷⁵ A essa afirmação poderia ser feita a objeção que da ação redistributiva do Estado pode resultar o direcionamento de capital para atividades que geram aumento do produto, não sendo, então, um jogo de soma zero. Isso, contudo, não seria correto, pois o ato de realocar capital por si em nada altera a riqueza agregada, tão só a participação de cada ator na apropriação da riqueza existente, a qual só é aumentada por meio da produção, do trabalho. A produção, claro, poderá ser ativada, por exemplo, pelo crédito, mas isso não significa que crédito cria riqueza. Segundo Marx, um empréstimo é uma transação legal que nada tem a ver com o real processo de reprodução do capital ([1894] 1991).

Diferentemente das percepções que veem a finança subordinando o Estado quando este dá satisfações àquela, e, mais ainda, quando este se esforça em mostrar-se merecedor de confiança dos mercados, é justamente a necessidade de fazê-lo que indica a inexistência de subordinação. Fosse o Estado subordinado ou, na linguagem marxista clássica, um instrumento nas mãos da finança, a relação por si garantiria a esta o que ela espera daquele. Da mesma forma, governos não teriam de envidar tantos esforços para convencer investidores de que são dignos de confiança.

Um exemplo disso é a emblemática Carta ao Povo Brasileiro, que, apesar do nome, o então candidato e hoje presidente do Brasil endereçou à finança durante a campanha eleitoral de 2002. Seu objetivo era aplacar a crise de confiança gerada pelo temor de o Estado não honrar compromissos sob um eventual governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores, cuja vitória as pesquisas eleitorais indicavam como provável. Naquele documento, o candidato Lula defendia a necessidade de transição em direção ao abandono do modelo neoliberal sob a premissa, porém, “[d]o respeito aos contratos e obrigações do país”.⁷⁶ Afirmava, ainda, que seu eventual governo iria “preservar o superávit primário o quanto [fosse] necessário para impedir que a dívida interna aument[asse] e destru[ísse] a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos.” Era o que os membros da finança queriam ver cumprido e cuja realização se evidencia na figura seguinte.

⁷⁶ “Lembra-te que — como diz o ditado — um bom pagador é senhor da bolsa alheia. Quem é conhecido por pagar pontualmente na data combinada pode a qualquer momento pedir emprestado todo o dinheiro que seus amigos não gastam”. Esta é uma das sentenças do sermão de Benjamin Franklin (1706-1790) — signatário da declaração de independência e da Constituição estadunidenses, é considerado um dos “pais fundadores” dos EUA — com que Weber inicia o seu estudo sobre o “espírito do capitalismo” (Weber, [1920] 2004, p. 43).

Gráfico 3.1 – Spreads dos C-Bond da dívida externa – Brasil – jan/1995-out/2005



Fonte: elaboração própria a partir de IPEA.

Nota: escala em pontos-base.

A figura mostra a evolução do prêmio de risco sobre o principal título da dívida externa brasileira à época. Expresso em pontos-base, onde cada cem equivalem a uma sobre-taxa de um ponto percentual em relação aos títulos da dívida estadunidense, esse indicador é uma expressão do nível de confiança que tinha a finança no Brasil honrar o pagamento dessa dívida. Depois de ter mantido uma média de 810 pontos ao longo de quase todo o período dos governos FHC, o indicador disparou para uma média de 1.770 pontos no último semestre de 2002, período da campanha presidencial e vésperas da inauguração do governo Lula. O índice atingiu seu pico, mais de 2.000 pontos, exatamente em outubro de 2002, mês da eleição do candidato cujo partido no passado empunhara bandeiras que iam de encontro aos interesses da finança. Arriadas aquelas bandeiras — as promessas da Carta ao Povo Brasileiro vinham sendo cumpridas —, já no fim do primeiro ano do governo Lula o índice estava em menos de um quarto do nível que atingira no mês da eleição.

À luz do que vimos nesta seção, fica relativamente claro que o debate sobre se o Estado deve afastar-se da economia em favor do “livre” mercado — o que, aliás, nunca ocorreu — ou se deve intervir para lidar com as imperfeições do mercado é pouco frutífero para uma crítica substantiva. Esse debate não escapa aos limites estruturais do capitalismo, discutindo variações dentro dele mesmo. A consequência é a incorreção de visões que colocam o Estado como um antônimo de mercado (Preda, 2007) ou mesmo como um empecilho à acumulação capitalista (Wright, 1999), cujo remédio liberal é menos Estado e mais mercado. Também não há garantias de que mais Estado signifique menos centralização de riqueza e, assim, maior igualitarismo.

As próprias intervenção e regulação governamentais visam a influenciar os termos em que capitalistas exercem o seu poder de moldar mercados (Elson, 1988). Polanyi ([1944] 2000) já dizia que intervenção e sistema de mercado não são termos mutuamente exclusivos, pois, enquanto este não é estabelecido, os liberais apelarão pela intervenção estatal a fim de estabelecê-lo e, feito isso, a fim de mantê-lo. Dessa forma, é razoável acreditar que ao lado do enfraquecimento do Estado produtor, provedor e regulador, o seu papel de mediador das relações de classes permanece forte e articulado com outras forças dominantes. Para Krippner (2003), no mínimo o Estado hegemônico do capitalismo mundial — os EUA — tem sido hábil em controlar o desenvolvimento dos mercados mundiais de capitais de acordo com seus objetivos políticos domésticos. Não obstante, também nos países periféricos os Estados são determinantes na implementação de medidas necessárias ao restabelecimento das relações de classes.

A consideração de governos como sendo irrelevantes levaria à conclusão de que as elites econômicas nacionais foram ou esmagadas, ou absorvidas pela expansão capitalista mundial, o que não é correto, pois são justamente eles os principais atores em negociações para abertura de mercados do interesse das elites econômicas e políticas (Fligstein, 2001b). Quem senta à mesa no Mercosul, FMI, Banco Mundial não são membros da Fiesp ou Febraban, mas do Itamaraty, da Fazenda, do Banco Central, ainda que estes atuem no sentido dos interesses do conjunto das classes as quais pertencem aqueles. Segmentos como a chamada economia informacional, ou a do entretenimento cujos ativos tomam a forma de ideias, imagens ou representações culturais — fórmula da Coca-Cola, *Windows*, *Mickey Mouse* — em vez de bens tangíveis, não precisam de Estados fracos, mas de Estados sofisticados e ativos na repressão de atos contrários ao direito de propriedade (Block e Evans, 2005; Evans, 1997).

3.3 Hegemonia Financeira no Aparato Estatal

Conforme vimos acima, a presença do Estado como importante articulador das relações econômicas é um traço comum às diversas fases e processos do capitalismo. Evidências disso podem ser encontradas, por exemplo, na estrutura de distribuição de poder dentro do aparato estatal. Segundo Poulantzas (1973), a fração dominante no aparato estatal será aquela em que tem assento a classe ou fração de classe hegemônica. É o que veremos ao rapidamente olhar para a evolução do capitalismo brasileiro.

Até os anos 1930, era a economia agrícola e exportadora a atividade econômica mais importante e que ao mesmo tempo se situava mais próxima do poder estatal. De lá até os anos 1980, durante a busca da substituição das importações e da industrialização, foram as elites industriais que ocuparam posições de influência nas planificações estatais. A partir de então, após um hiato que alguns comentadores chamam de crise de hegemonia, os anos 1990 marcaram o início de uma tendência rumo à expansão financeira da economia. A virada neoliberal e os seus imperativos monetaristas e fiscais colocaram a finança e a sua lógica em posição privilegiada de influência sobre decisões governamentais.

Após o fracasso do Plano Collor (1990), que não conseguira neutralizar a inflação inercial, uma mudança geral de ministério e, especialmente, da equipe econômica, levou ao poder uma nova coalizão política liberal, conservadora e cosmopolita que começara a se formar já no Plano Cruzado, no governo Sarney (Bresser-Pereira, 2007)⁷⁷. A hegemonia dos intelectuais ligados ao partido do presidente que compunham o núcleo de formulação teórica do Plano Cruzado foi sucedida pela dos economistas ligados à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, que, mais tarde, reagrupados sob a liderança do então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso seriam os responsáveis teóricos do Plano Real (Abu-El-Haj, 2007; Silva, 2003). Inaugurava-se o que Bresser-Pereira chama de pacto liberal-dependente, que persiste até o presente como um pacto político excludente e cujos principais atores são os grandes rentistas, os agentes financeiros que deles recebem comissões, as empresas multinacionais, e os interesses estrangeiros interessados no câmbio valorizado.

Assim como ocorrido nos outros dois — planos Cruzado e Collor —, esse terceiro momento — Plano Real — levaria ao centro do poder estatal as agências responsáveis pelas políticas macroeconômicas. Uma mudança significativa de órgão predominante dentro do aparato estatal, acredita Poulantzas (1969), não ocorre a partir do papel exterior imediato do órgão agora predominante. Para ele, isso decorre de uma reorganização de todo o aparelho estatal diante de mudanças nas relações de produção e, também, em função de desenvolvimentos nas lutas de classes. Essa ideia encontra suporte no que se ensaiava no contexto brasileiro desde meados dos anos 1980 e que se

⁷⁷ Bresser-Pereira foi ministro da Fazenda no governo Sarney, da Administração e da Reforma do Estado no primeiro governo FHC e da Ciência e Tecnologia no segundo governo FHC.

aprofundou nos anos 1990 com o início do movimento de liberalização econômica. Desde então, as preocupações monetárias e fiscais, pontos centrais da lógica neoliberal, passaram a ser o centro das atenções governamentais, colocando todas as demais áreas subordinadas à lógica financeira.

Desde o lançamento do Plano Real (1994), a despeito das mudanças em divisões internas nos governos, as agências responsáveis pelas políticas fiscal e monetária se mantiveram hegemônicas. Durante os governos FHC (1995-2002), a clivagem entre capital financeiro e industrial reverberou no governo, sustentando a divisão entre uma corrente neoliberal extrema, que dominou a administração sob a liderança do Ministério da Fazenda e do Banco Central, e uma minoritária corrente neoliberal moderada, que controlava áreas menos influentes e dava voz aos clamores da burguesia industrial (Boito, 2007).

No primeiro governo Lula, a divisão se daria em torno de dois eixos: de um lado, ministérios da área social — educação, desenvolvimento agrário, saúde, cultura e cidades — e o das Relações Exteriores; de outro, um núcleo econômico, tendo o Ministério da Fazenda como a principal agência, não apenas desse núcleo, mas com proeminência sobre as áreas sociais, constantemente obstruídas em nome de uma rígida política fiscal (Sader, 2005). Tal configuração fez com que no primeiro governo Lula, a Fazenda se consolidasse como o “centro de gravidade do governo” (Sader, 2005, p. 72). A não ser pelo tropeço do seu primeiro titular, levado a renunciar sob suspeita de violação ilegal de sigilo bancário, a Fazenda não veria significativamente alterada tal situação até hoje.

A outra agência que dispunha de considerável autonomia era o Banco Central do Brasil (BC), em especial a partir de 1999 com a instituição do sistema de metas para a inflação. Essa panacéia daria à autarquia imenso poder para, via política monetária, interferir de maneira decisiva no conjunto da economia. Essa situação se manteria inalterada durante o primeiro governo Lula e a parte do segundo abrangida por esta pesquisa. O BC continuaria acima do bem e do mal na sua obtusa tarefa de defender o poder de compra da moeda, ainda que para isso muitos tivessem de dispor de menos moeda e poucos pudessem se apropriar dela via investimentos financeiros. A política cujo núcleo foi o juro alto significou sim a garantia da inflação dentro dos níveis planejados, mas também a redistribuição de mais-valia tendo como destinatários os

membros da finança — proprietários de títulos da dívida pública federal. É nesse sentido que Minella (2007) destaca a centralidade das decisões do BC para a política econômica que fizeram dele organização estratégica para a manutenção da hegemonia financeira.

Materializava-se, assim, o que disse Poulantzas (1973) sobre a fração hegemônica da burguesia ser aquela que garante o interesse geral da aliança entre as frações dominantes e que tem os seus interesses específicos garantidos pelo Estado. Num contexto de crescente importância das finanças para a acumulação capitalista, não só os capitalistas do ramo financeiro, mas também da indústria e do comércio tendem a direcionar investimentos para ativos financeiros toda vez que estes forem mais rentáveis que as suas atividades originais. Ainda assim, a fração hegemônica será aquela cujos interesses econômicos forem prioritariamente contemplados pelas políticas econômica e social do Estado (Saes, 2001). E quem, afinal, tem seus interesses primeiramente atendidos quando a política é de juros altos e de liberalização do movimento de capitais é a finança.

Tal fração hegemônica, devido à dependência⁷⁸ estatal para financiamento de seus déficits, tem a possibilidade de exercer influência sobre os governos a partir de uma lógica que coloca os órgãos responsáveis pelas políticas fiscal e monetária como centrais no aparato estatal. A questão fundamental é que a influência sobre o Estado tende a só se efetivar com sucesso na medida em que os canais de interlocução forem minimamente cristalizados. É imprescindível que determinados e restritos órgãos sejam os elaboradores das políticas em questão, e não fóruns deliberativos, sejam eles o parlamento ou, menos ainda, a participação direta, tão abominada por teorias políticas elitistas como, por exemplo, a de Weber ([1917] 1993). A unidade-centralização do Estado se estabelece por um processo de transformação tal

que alguns centros de decisão, dispositivos e núcleos *dominantes* só podem ser permeáveis aos interesses monopolistas⁷⁹ instaurando-se como centros de orientação da política de Estado e como pontos de estrangulamento de medidas tomadas “alhores” (porém dentro do estado) em favor de outras frações do capital. (...) Essa unidade se estabelece por toda uma cadeia de subordinação de determinados aparelhos a outros, e pela dominação de um aparelho ou setor do Estado (o exército, um partido político, um ministério etc.), o que cristaliza por excelência

⁷⁸ Aqui o termo dependência deve ser entendido sob a ressalva que parcela relevante do déficit fiscal é gerado pelos serviços da dívida pública (ver nota 165, p. 164).

⁷⁹ Atentar para o fato que a referência do autor é o final dos anos 1970, quando, segundo ele, era o capital monopolista a fração dominante do bloco no poder. A depender do contexto, podem ser outros os interesses a determinar que em torno de si se dê a unidade-centralização do Estado.

os interesses da fração hegemônica sobre outros setores ou aparelhos, centros de resistência de outras frações do bloco no poder (Poulantzas, [1978] 2000, p. 140, grifo no original).

Todo esse movimento significa a burocratização da política, pois “a burocracia executiva se torna não só o centro de poder, mas também a arena dentro da qual e em termos da qual todos os conflitos de poder são resolvidos, ou negam-se soluções a eles” (Mills, [1956] 1981, p. 317). Chega-se à situação em que o dirigente político tradicional, preparado apenas para as atividades jurídico-formais, torna-se anacrônico, um perigo para a vida estatal se não for capaz de, pelo menos, julgar as soluções projetadas pelos especialistas (Gramsci, [1932] 2004).

É com esse espírito que investidas políticas da finança sobre o aparelho do Estado não são vistas como tais, mas como uma busca por superar as barreiras que a política impõe à sociedade (Grün, 2007b). Exemplo emblemático é dado pelos representantes da finança — dentro e fora do aparelho estatal — que defendem a independência das autoridades monetárias em relação aos governos, de sorte a não terem elas de pautar-se por injunções políticas, que, por definição, tenderiam a atentar contra o funcionamento “normal” da economia. Tal assunto vez ou outra aparece na pauta governamental e, ainda que o banco central brasileiro não seja formalmente autônomo, de fato ele tem podido agir com considerável independência.

Considerando que regras de mercado são de natureza política, resultantes de relações de poder delineadas a partir da interação entre atores do mercado e instituições políticas (Preda, 2007), a independência da autoridade monetária é um passo na direção do aumento do déficit democrático já existente na democracia capitalista. Concedê-la significa reduzir ainda mais — no sistema representativo isso já ocorre — a quantidade de atores com poder de influência sobre decisões que afetam a toda a sociedade. E essa não é uma redução só quantitativa, mas uma alteração qualitativa importante por colocar tamanho poder em poucas e semelhantes mãos. A própria noção de independência é no mínimo ambígua, pois temos sempre o direito de perguntar: (in)dependente de quem? Dependente do Estado, por coerência com a noção de Estado capitalista, não é garantia que uma agência estatal não atuará no sentido dos interesses do capital. É isso o que toda a agência estatal capitalista faz. Por outro lado, afastar qualquer agência estatal do já reduzido controle democrático pode aprofundar o favorecimento de tais interesses.

Outro efeito importante ocorre nos resultados materiais decorrentes das disputas entre classes ou frações travadas com a mediação do Estado. Interesses de

grupos com acesso privilegiado à informação e à influência política geralmente prevalecem quando instituições estatais dificultam o mesmo acesso àqueles que dele necessitam para manter sob seu controle as decisões governamentais que também os afetam (Bowles, Gordon e Weisskopf, 1990). Segundo Bowles, Gordon e Weisskopf, isso resulta em políticas favoráveis aos rendimentos daqueles mais próximos aos legisladores e burocratas em detrimento da eficiência da economia como um todo. Como exemplo, eles citam o caso dos governadores do *Federal Reserve System* — com catorze anos de mandato —, que eram designados para assegurar uma influência desproporcional da finança sobre as decisões do órgão. É a essa associação lucrativa que Bowles, Gordon e Weisskopf atribuem a desastrosa recessão da economia estadunidense do começo dos anos 1980 (ver referência ao “golpe de 1979” na seção 2.2, p. 32).⁸⁰

Uma consequência para o modo de atuação estatal no que concerne à política democrática é o acréscimo de poder dos formuladores de política econômica, fenômeno que tem levado a uma espécie de Estado dentro do Estado. Às agências responsáveis por essas políticas tem sido conferida a prerrogativa de interferir em montantes de dispêndios estatais em praticamente todas as áreas de atuação, mesmo naqueles cuja escolha política possa ter seguido algum procedimento potencialmente democrático, por exemplo, a deliberação parlamentar. Sistemas orçamentários que, como o brasileiro, autorizam em vez de impor ao poder executivo gastar os valores programados, conferem à tecnocracia estatal grande poder discricionário. No caso das taxas de juros e seus reflexos nas despesas com os serviços da dívida pública, recursos arrecadados pelo Estado são redistribuídos sem que qualquer debate parlamentar substantivo ocorra.

Como será possível ilustrar nas próximas seções e também no capítulo 5, no caso da política econômica não foi necessário o “socialismo” que Weber ([1917] 1993) temia como capaz de estabelecer uma ditadura do funcionalismo. Nessa área observa-se exatamente aquilo que ele deplorava: uma burocracia fora do controle parlamentar. Fenômeno que não surpreende, afinal, ela sempre foi a instituição estatal mais rebelde à

⁸⁰ Para detalhes, ver Greider (1989), que relata que ao mesmo tempo que os cidadãos em geral não tinham espaço na discussão política raramente existente sobre a questão monetária, um grupo de interesses soube ocupar quase sozinho o seu lugar no debate: “os credores [da dívida pública], os banqueiros comerciais, os 400.000 profissionais financeiros de *Wall Street* e seus clientes, os investidores... eram como um coro sempre presente, reprovando ou aplaudindo o *Fed*, demandando que seus interesses fossem atendidos pelo governo antes de todos os outros” (p. 702).

democracia representativa (Poulantzas, [1978] 2000), sendo-lhe bem vindo um parlamento mal informado e, por isso, sem poder (Weber, [1922] 1964).

3.4 Intelectuais Orgânicos da Finança

Para a acumulação capitalista de tipo financeiro, controlar instituições mais do que pessoas, como ocorre, por exemplo, na produção material, tende a ser o meio mais eficaz. Na medida em que um campo econômico dotado de leis próprias de desenvolvimento se constitui e instala seus mecanismos de reprodução, cuja constância é garantida pelo Estado, o poder direto e pessoal sobre as pessoas tende a continuamente ceder lugar ao poder sobre os mecanismos que asseguram o capital econômico (Bourdieu, 1994). Numa palavra, riqueza e poder são resultados que dependem do acesso às principais instituições (Mills, [1956] 1981).

Se, conforme vimos anteriormente, uma das instituições imprescindíveis à reprodução capitalista é o Estado, acessar o seu aparato é mister para que os seus poderes ou capacidades sirvam a tal propósito. Ocorre que o Estado não é um sujeito real, não é ele que age e exerce o poder; são sempre conjuntos de políticos e funcionários localizados em determinadas partes do sistema estatal que ativam poderes e capacidades específicos inscritos em instituições e agências particulares (Jessop, 1990). Por isso, o acesso dos capitalistas ao Estado não se opera de modo imediato, demandando mediações por parte de uma categoria que, mesmo sem deter o capital, age de acordo com os interesses deste.

Como diz Poulantzas (1969), o Estado capitalista serve melhor aos interesses da classe capitalista quando os membros desta não participam diretamente do aparato daquele. Nesse ponto, partindo de Gramsci, insiro a categoria que chamo de intelectuais orgânicos da finança, que são os responsáveis pela articulação do Estado com as classes rentistas.

Segundo Gramsci, cada grupo social que se forma em torno de uma função essencial da produção econômica cria para si, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função nos campos econômico, social e político: “o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura, de um novo direito” ([1932] 2004, p. 15). Esses intelectuais são formados pelas classes dominantes nos seus intentos de preservação tanto da condição de exploração quanto do

principal fruto material dessa condição, a acumulação de capital. De acordo com Gramsci, os empresários, ou pelo menos a sua elite, com vistas à sua expansão como classe, devem ter a capacidade de organizar a sociedade em todo o seu complexo organismo de serviços, inclusive o Estado, ou então, de escolher prepostos — empregados especializados — aos quais pode confiar o papel de organizar as relações gerais exteriores à empresa.

É por isso que as superestruturas, das quais “os intelectuais são precisamente os ‘funcionários’” (Gramsci, [1932] 2004, p. 20), tornam-se relevantes. Gramsci as fixa em dois planos, o da sociedade civil — organismos vulgarmente designados como privados — e o da sociedade política ou Estado. Eles correspondem, respectivamente, ao exercício da *hegemonia* sobre toda a sociedade por parte do grupo dominante, e ao *domínio direto* expresso no Estado e no governo jurídico. Nessa relação, “os intelectuais são os ‘prepostos’ do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político” (Gramsci, [1932] 2004, p. 21).

A função subalterna exercida por meio desse intelectual orgânico é a

do consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce “historicamente” do prestígio (e, portanto, da confiança) obtida pelo grupo dominante por causa da sua posição e de sua função no mundo da produção (Gramsci, [1932] 2004, p. 21).

Ainda assim, é dentro do Estado que a relação orgânica entre trabalho intelectual e dominação política se dá de maneira mais acabada. Como diz Bourdieu, “a monopolização do universal é resultado de um trabalho de universalização realizado principalmente no interior do próprio campo burocrático” (1996, p. 122).⁸¹ Devido à cristalização do trabalho intelectual e ao seu conseqüente afastamento do processo de produção, os aparelhos estatais implicam o domínio de um saber e de um discurso constituídos pela ideologia dominante e excludentes das massas populares (Poulantzas, [1978] 2000). Como ensina Foucault ([1971] 2004), poder e saber implicam-se mutuamente, pois o exercício do poder cria saber, e este, por sua vez, acarreta efeitos de poder.

Já na época da industrialização brasileira os intelectuais ocuparam postos de destaque no aparelho estatal. Na era Vargas, assumiram tarefas políticas e ideológicas

⁸¹ Também especialistas externos à burocracia chamados pelos governos para auxiliar na reforma de suas instituições o fazem dentro de um limitado repertório de ideias, muitas vezes apelando para “as melhores práticas internacionais” como padrões de julgamento dessas instituições e modelos a serem seguidos (Carruthers e Halliday, 2000, p. 5).

determinadas pela crescente intervenção estatal nos diversos domínios de atividades; no período 1945-1960, as carreiras a eles reservadas foram ampliadas, ao tempo em que também foi intensificado o recrutamento de novos especialistas, como economistas, sociólogos e técnicos em planejamento e administração (Miceli, 2001). O economista, ao tornar-se personagem notável das mudanças estruturais ocorridas no Brasil na fase da industrialização, responsável por analisar fatos econômicos e propor diretrizes de ação, exerceu o papel de intelectual orgânico da classe dirigente, dando uma feição tecnocrática à revolução burguesa no Brasil (Ianni, [1989] 2004).

Em momentos mais recentes, economistas atuando como intelectuais orgânicos da finança instalados no aparelho do Estado apareceram como figuras fundamentais para a reprodução dos universais do momento, como a estabilidade monetária e a responsabilidade fiscal. Na história mais recente, ao mesmo tempo que denunciavam a calamidade da inflação e desenhavam planos para contê-la, difundiam uma verdadeira cultura da instabilidade monetária, processo que lhes conferiu legitimidade e autoridade para, como pedagogos dessa instabilidade, diagnosticar e remediar os males do país (Neiburg, 2005, 2006).

Assim como a impossibilidade de o Estado representar a vontade geral, também à burocracia estatal não pode ser atribuída neutralidade em suas relações sociais. Isso porque, mesmo constituindo uma categoria social detentora de unidade própria, seu pessoal não deixa de ter um lugar de classe, que, no caso das altas esferas do funcionalismo, é o da classe burguesa ou pequeno-burguesa (Poulantzas, 1973, 1976, [1978] 2000). Essa unidade, acredita Poulantzas (1969), é dada pelo papel objetivo do Estado, cuja totalidade coincide com os interesses da classe dominante. Mas ela é dada também pela localização social do burocrata. Para Wright (1998, 2000), apesar da indefinição no posicionamento das frações intermediárias, quanto mais alta a sua posição nas hierarquias burocráticas, mais elas se alinharão aos interesses capitalistas. Uma das razões, prossegue Wright, é que os executivos — aí incluídos os membros da elite dirigente estatal — compõem a burguesia sem maiores problemas relativamente aos seus posicionamentos de classe contraditórios⁸².

O estilo tecnocrático de gestão da economia — fechado e excludente — faz dessa categoria social “uma elite acima do questionamento da sociedade ou da classe

⁸² Ver nota 167, p. 166, e, principalmente, o parágrafo do texto ao qual ela está vinculada.

política” (Diniz, 2004, p. 39). Reunida nos seus restritos comitês, tal elite conta com legitimidade suficiente para destinar parcelas dos recursos arrecadados pela máquina tributária sem ter de submeter tais atos à discussão que se suporia existir no ambiente genuinamente democrático. Participa, assim, de um processo que carrega riqueza das classes produtoras — trabalhadoras — que, a despeito de seu papel, raramente são chamadas a opinar sobre sua destinação.

Ao analisar relações mantidas pelos intelectuais orgânicos da finança, é possível constatar algumas importantes similitudes, das quais destacam-se as origens e os destinos educacionais e profissionais em diversos momentos que antecedem ou sucedem as suas passagens pela burocracia estatal. Muitos deles estudaram em determinadas escolas, trabalharam em determinados segmentos econômicos e têm nessas instituições seus prováveis destinos profissionais depois da passagem por altos postos governamentais. Idealizando (Weber, [1922] 2001), pode-se recorrer à figura de um economista que intercala atividades profissionais entre departamentos de economia de prestigiadas universidades, equipes econômicas governamentais, instituições privadas do sistema financeiro e organismos financeiros multilaterais.

A importância disso é que, como ensina Bourdieu (1996, p. 25), “a proximidade no espaço social (...) predispõe à aproximação” em termos de algum grau de compartilhamento, por exemplo, das doxas⁸³ a que ele se refere. Uma constatação menos abstrata, mas nessa mesma linha, é a do insuspeito⁸⁴ Joseph Stiglitz (2002), para quem os ministros de finanças e dirigentes de bancos centrais tipicamente são estreitamente conectados à comunidade financeira, que é de onde vêm e para onde retornam, após passar pelo governo. Para ele, é natural que esses indivíduos vejam o mundo através dos olhos dessa comunidade.

O caso brasileiro, além de corroborar essa percepção — segundo um ex-ministro da Fazenda no governo Sarney e que chefiou ainda outros dois ministérios nos

⁸³ Doxa é “um ponto de vista particular, o ponto de vista dos dominantes, que se apresenta e se impõe como ponto de vista universal; o ponto de vista dos que dominam dominando o Estado e que constituíram seu ponto de vista em ponto de vista universal” (Bourdieu, 1996, p. 120). Para o caso específico da economia financeira brasileira, sobre como determinadas ideias, gestadas em determinado segmento da sociedade, podem redefinir a própria ideia de interesse geral, ver Grün (2004a).

⁸⁴ Em 2001, Joseph Stiglitz recebeu o Prêmio Nobel em Economia, que todo ano é ofertado pela banca sueca. Tinha sido vice-presidente e economista-chefe do Banco Mundial depois de presidir Conselho de Assessores Econômicos no governo Clinton, dos EUA.

governos FHC, “esses técnicos são facilmente capturáveis”⁸⁵ —, segue linha similar em termos das conexões educacionais da tecnocracia econômica. Vários de seus membros mais importantes se formaram num sistema universitário — em especial o estadunidense — que parece ter homogeneizado, sob o credo e as receitas neoliberais, os esquemas teóricos e as orientações políticas e ideológicas que governam suas ações e decisões (Chesnais, 1998, 2005a; Loureiro, 1998). Em termos de conexões profissionais, dos 34 que ocuparam cargos de diretor do BC, logo, de membro do Copom, desde a sua criação, em 1996, até o final de 2009, 16 vieram de bancos, administradoras de fundos de investimento ou FMI. Dos 25 diretores que nesse mesmo período deixaram o BC, 18 foram trabalhar em organizações do mesmo tipo.

Um ponto que se observa das políticas econômicas dos diversos governos desde a implantação do Plano Real (1994) é certa continuidade de pessoas, ideias e ideologias, todas com importantes conexões com a finança. Segundo Morais e Saad Filho (2003), trata-se de uma peculiaridade brasileira, onde as organizações financeiras exercem sua influência não principalmente por meio do financiamento à indústria ou via operações no mercado acionário, mas por meio da propriedade de títulos da dívida pública. Além disso, continuam Morais e Saad Filho, os representantes da finança desalojaram da burocracia antigas frações sociais e garantiram seu controle sobre o Estado por meio do crescente poder do Ministério da Fazenda e do BC.

Finalizando, devo esclarecer que não inseri a figura do intelectual orgânico da finança como se os tecnocratas da economia fossem dotados de poder discricionário absoluto para fazer valer os interesses seus e das classes que representam. Isso, aliás, iria de encontro a uma parte considerável do argumento que permeia esta pesquisa, segundo o qual o Estado não é uma esfera controlada por representantes da classe capitalista, que serão hegemônicos dentro do aparato estatal e, assim como na sociedade capitalista, travarão suas disputas com outras frações em busca de hegemonia. A intenção em abordar a figura do intelectual é antes a de oferecer uma discussão sobre o atual momento histórico do Estado brasileiro e qual fração do seu aparato é a hegemônica. Sua hegemonia decorre do atual estágio da reprodução capitalista, que tem também na finança a fração de classe hegemônica.

⁸⁵ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 16 dez. 2009, n. 2400/09, p. 6.

3.5 Caráter de Classe das Políticas Fiscal e Monetária

O Brasil é hoje um país com instituições econômicas e políticas mais estáveis do que eram até meados dos anos 1990. Até ali, convivera com a instabilidade, alternando ditaduras e democracias, expansões e estagnações econômicas, e sendo palco de recorrentes crises econômicas ou políticas, por vezes simultâneas. O ano de 1994 foi o marco da inflexão estabilizadora. Naquele ano, foi eleito o primeiro presidente da República que depois de quase quarenta anos cumpriria integralmente o mandato concedido por voto direto. Também foi esse o ano em que o país trocou de moeda, no âmbito de um plano de estabilização econômica considerado pelos seus entusiastas e até por antigos críticos o mais bem sucedido desde as frustradas tentativas de anos anteriores.

Esse cenário contribuiu então para colocar o Brasil no grupo dos países que se encaminhavam rumo ao desenvolvimento. As razões eram justamente a estabilidade política e, principalmente, a estabilidade monetária, a qual adquirira o *status* de salvadora do inimigo eleito como o pior de todos: a inflação. Passada cerca de uma década e meia, contudo, quesitos como distribuição de renda, saúde e educação permaneciam entre os piores do planeta a despeito de avanços socioeconômicos.

Por outro lado, sob a lógica levada ao *status* de verdade pela ciência econômica, com especial referência ao respeito aos contratos e à lógica do livre mercado, o Brasil se aproximava de seus pares do hemisfério norte. Um símbolo apoteótico desse novo estágio da economia mundial, ao qual o Brasil parecia ter adentrado porque satisfiz aos principais critérios de admissão, foi quando, em abril de 2008, a agência de classificação de risco *Standard & Poors* atribuiu a uma parte da dívida brasileira o cobiçado grau de investimento, ao que reagiu o presidente da República dizendo que

o Brasil foi declarado um país sério, que tem políticas sérias, que cuida das suas finanças com seriedade (...) E o que nós recebemos agora é apenas o aval de que nós passamos a ser donos do nosso nariz em determinarmos as políticas que acharmos convenientes para o Brasil.⁸⁶

As palavras acima revelam não apenas a elementar contradição de vincular soberania para determinar políticas à existência de um atestado de bom comportamento emitido por quem quer que seja. A simples existência de uma já invalida a outra. Tampouco importa que, alguns meses depois, as agências de classificação de risco,

⁸⁶ Presidência da República. Discurso do presidente da República. Maceió, 30 abr. 2008.

cujos atestados de boa conduta os devedores tanto ansiavam, ver-se-iam às voltas com dúvidas ainda maiores sobre sua credibilidade postas pela crise das hipotecas estadunidenses. Destaque-se, então, o que há de coerente e de verdadeiro nas avaliações feitas pelos intelectuais da finança, pela imprensa econômica e por membros dos governos sobre a economia brasileira no período pós-real.

Qualificando um pouco mais o que dizem analistas econômicos e políticos, jornalistas, governantes e membros da tecnocracia estatal, o Brasil tem se tornado um país sério e responsável aos olhos, contudo, da finança. Tal qualificação se faz necessária, pois, numa sociedade de classes, a ação do Estado é pautada, ainda que primeiramente pela lógica do capital, também pela lógica de sua fração hegemônica. Se olharmos para o Brasil das últimas duas décadas, veremos justamente isso, o que se revela na busca por um cenário digno da confiança dos rentistas. A tônica tem sido a da institucionalização de um ambiente em que investidores possam contar, se não com garantias, ao menos com certas precedências sobre outras classes ou frações na partilha da riqueza socialmente produzida.

Ajudará nesse exercício analisar de que modo certos aspectos das políticas econômicas contribuem para reafirmar o caráter de classe do Estado, de modo geral, e o seu momentâneo caráter de fração financeira de classe, de modo específico. Para isso, analiso três fenômenos que, de modo articulado, formam um sistema institucional cujo resultado é o favorecimento à finança na referida partilha de riqueza. Tais fenômenos são a desvinculação de receitas federais de obrigações constitucionais de destinação, o sistema de metas para a inflação e a denominada responsabilidade fiscal.

3.5.1 Desvinculação constitucional de receitas

Há várias formas de escolher destinos para a riqueza transitoriamente apropriada pelo Estado. Das disputas entre os atores em torno dessa riqueza podem resultar diferentes configurações distributivas. A depender da correlação de forças em cada momento histórico ou sociedade, as decisões podem ser mais ou menos democráticas. Podem ainda estabelecer vantagens ou desvantagens para cada uma das classes ou frações que lutam por essa riqueza. Um dos meios pelos quais isso se processa é o tipo de gasto, o qual determinará que uma ou mais frações sociais serão favorecidas em detrimento de outra ou outras. Todas as frações sociais sendo favorecidas simultaneamente é uma impossibilidade lógica em sociedades desiguais. Há

ainda formas que podem conferir à distribuição estatal maior estabilidade em termos do destino da riqueza. Nesse caso, mecanismos legais podem prescrever de que modo se dará a repartição, por exemplo, quando a Constituição de um Estado nacional definir percentuais mínimos que devem ser destinados a certos tipos de gasto.

Tal foi o caso da Constituição brasileira promulgada em 1988, pouco mais de três anos após o fim da ditadura militar que governara o país por mais de duas décadas. Talvez por conta da demanda por participação democrática reprimida pelo regime, a Constituição foi produto também de forças sociais que contavam com significativa legitimidade para reivindicar e, efetivamente, serem ouvidas e atendidas. De sua participação resultaram conquistas que, em princípio, não dependeriam da discricionariedade do governo do momento para se converter em políticas públicas universais. Por exemplo, a União deveria aplicar anualmente não menos de 18 por cento e os demais entes federados não menos de 25 por cento da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. As contribuições ao PIS e ao PASEP financiariam o seguro-desemprego e o abono anual de um salário mínimo a trabalhadores com renda mensal de até dois salários mínimos. Já as receitas decorrentes das contribuições sociais se destinariam integralmente ao financiamento da seguridade social — saúde, previdência social e assistência social.

Essa configuração concedeu a uma parcela significativa da população brasileira a possibilidade de contar com um mínimo de serviços de educação, saúde e previdência que seriam obrigatoriamente providos pelo Estado. Se por um lado a previsão constitucional não garantia, por outro, tornava a luta para que essas conquistas pudessem ser reduzidas mais complexa do que no caso de tais políticas sujeitarem-se à discricionariedade do governo. Ainda assim, isso não evitaria a redução do espaço conquistado. No cenário de expansões financeira e da lógica neoliberal subjacente, o Estado capitalista não deixaria de adaptar-se à nova ordem, a qual ele contribuía para moldar e que dialeticamente o moldaria.

Indo de encontro ao que fora conquistado pelas frações sociais subalternas em 1988, ainda na fase preliminar ao lançamento do Plano Real, em 1994, o governo brasileiro instituiu mecanismo que lhe permitiu desvincular de destinos até então prescritos pela Constituição uma parcela significativa das receitas tributárias federais. Em março daquele ano, a Constituição foi emendada para criar o Fundo Social de

Emergência (FSE), ao qual vinculou-se o “objetivo de saneamento financeiro da fazenda pública federal e de estabilização econômica”⁸⁷. Grosso modo, a principal fonte do fundo seria 20 por cento da arrecadação tributária federal. Originalmente criado para os exercícios de 1994 e 1995, o FSE seria prorrogado primeiramente até junho de 1997⁸⁸ e depois até dezembro de 1999⁸⁹, sendo que desde 1996 passara a denominar-se Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Os mesmos 20 por cento de desvinculação constitucional das receitas tributárias federais continuariam a compor o FEF.

Há um ponto que merece destaque na comparação entre a criação do FSE e a sua primeira prorrogação. No primeiro caso, a emenda constitucional previa que os seus recursos seriam “aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais”⁹⁰. Já na prorrogação, a emenda estabeleceu que os recursos seriam “aplicados *prioritariamente* [grifo meu] no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais”⁹¹. Ou seja, agora o governo deixava ainda mais clara a desvinculação, curiosamente por meio de uma ambiguidade — o termo *prioritariamente* — que, não obstante, reforçaria a não obrigatoriedade constitucional de aplicação.

Tal se concluiria com aquilo que ficou conhecido como desvinculação de receitas da União (DRU). Em março de 2000, a Constituição seria novamente emendada, e, nessa ocasião, nenhum fundo seria instituído, tão só os mesmos 20 por cento de desvinculação que vinham desde 1994 seriam prorrogados até 2003⁹². Depois disso, a mesma desvinculação seria prorrogada mais duas vezes, uma até 2007⁹³ e, vencida esta, até 2011⁹⁴.

⁸⁷ Brasil. Emenda constitucional de revisão nº 1, de 1 mar. 1994, artigo 1º.

⁸⁸ Brasil. Emenda constitucional nº 10, de 4 mar. 1996, artigo 1º.

⁸⁹ Brasil. Emenda constitucional nº 17, de 22 nov. 1997, artigo 1º.

⁹⁰ Brasil. Emenda constitucional de revisão nº 1, de 1 mar. 1994, artigo 1º.

⁹¹ Brasil. Emenda constitucional nº 10, de 4 mar. 1996, artigo 1º.

⁹² Brasil. Emenda constitucional nº 27, de 21 mar. 2000, artigo 1º.

⁹³ Brasil. Emenda constitucional nº 42, de 19 dez. 2003, artigo 2º.

⁹⁴ Brasil. Emenda constitucional nº 56, de 20 dez. 2007, artigo 1º.

Resta daí que a DRU⁹⁵ vem se mantendo como mais uma expressão reveladora do caráter de classe do Estado, agora na sua versão financeira. Isso porque seria justamente a finança a grande beneficiária dessa instituição criada com o objetivo não explícito de alcançar os superávits primários requeridos por essa fração do capital.

Assim como o que foi dito anteriormente sobre capitalistas preferirem liquidez (Arrighi, 1994), os do tipo financeiro temem qualquer embaraço que possa representar ameaça a essa liquidez. Nesse sentido, existe um paralelo entre dinheiro e crédito que pode jogar um pouco mais de luz no fenômeno da DRU. Trata-se da fungibilidade, ou seja, a homogeneidade e capacidade de troca do dinheiro moderno. Segundo Carruthers (2005), essa característica que torna o dinheiro tão útil ao conferir-lhe o poder de comprar qualquer coisa também traz um problema, que ele singelamente exemplifica: fungibilidade significa que o dinheiro que uma mãe dá a um filho para pagar um corte de cabelo pode ser sub-repticiamente desviado para a compra de doces.

Um pouco estranha, essa associação, contudo, faz sentido quando observamos que a DRU deu ao governo brasileiro maior liberdade de decisão sobre uma parte significativa do orçamento. Note-se que aí neoliberais e monetaristas não viram grandes problemas em se contrariar um de seus axiomas mais caros, o qual clama por regras fixas contra o poder discricionário dos formuladores de política. O que a DRU fez foi justamente substituir regras claras de destinação de recursos arrecadados pela máquina tributária por um poder discricionário do governo sobre como empregar os recursos desvinculados. O problema, contudo, não estava na existência de regras claras, mas sim, a quem elas interessavam e atendiam. Como não eram do interesse da finança — seus membros não necessitam de educação ou saúde públicas; eles querem juros públicos —, elas não eram regras que se enquadravam no referido axioma.

Lembrando da estória do doce, Carruthers (2005) diz que credores, assim como mães, não querem ver dinheiro fungível desviado do seu propósito original e, por essa razão, buscam fazer com que seus empréstimos sejam menos fungíveis. Uma das formas de fazê-lo é converter dinheiro geral — aquele que pode ser empregado em qualquer coisa — em dinheiro especial — aquele que deve ter destinação específica. Isso se dá, por exemplo, por meio de classificações orçamentárias, que, assim, criam

⁹⁵ A partir deste ponto, a sigla DRU fará referência também às desvinculações promovidas por meio do FSE e do FEF.

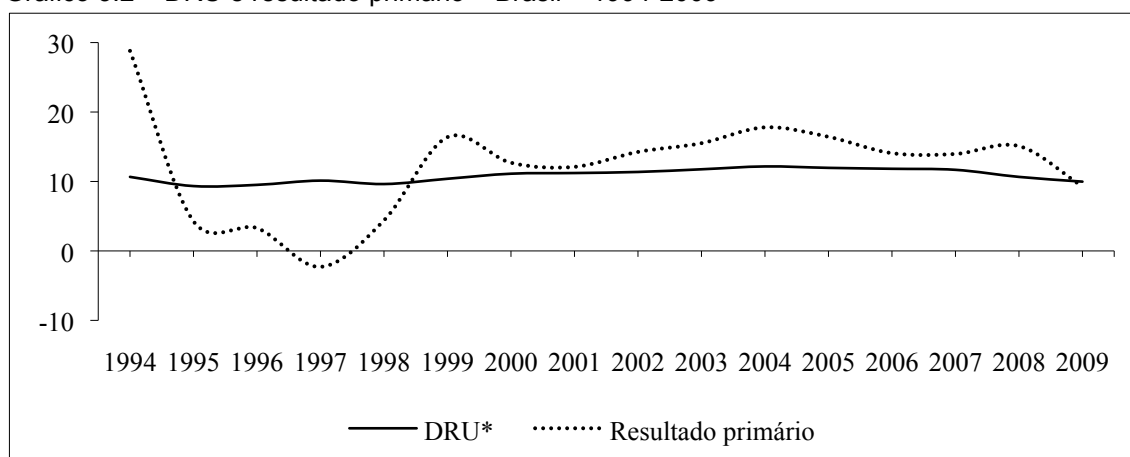
restrições para que um determinado tipo de recurso seja empregado em atividades predeterminadas. O racional é que essas provisões aumentam a probabilidade da dívida ser paga (Carruthers, 2005). No caso do crédito, sua concessão pode ser condicionada a cláusulas contratuais que delimitem as destinações dos recursos.

Essa lógica pode ser empregada para explicar de que forma a DRU também serviria ao objetivo de sustentar o endividamento público brasileiro. Ainda que de forma não tão clara, o seu efeito prático foi justamente reservar recursos para pagamento de serviços da dívida pública. Façamos mais um esforço de abstração para trazer a noção de fungibilidade para mais perto deste argumento, porém invertendo o raciocínio.

Na descrição de Carruthers, o credor impõe ao devedor a condição de que o empréstimo deverá ser aplicado em determinado empreendimento que, acredita-se, será capaz de gerar excedentes para pagamento do financiamento. Isso, obviamente, é o mesmo que definir que tal recurso não deverá ser empregado em qualquer outra coisa que não o destino contratado, sob pena de no futuro não haver dinheiro para o pagamento do financiamento. A inversão de raciocínio a que me refiro está na ideia que o aumento da fungibilidade do dinheiro — como ocorreu por meio da DRU — favoreceu os credores na medida em que evitou que recursos potencialmente destinados aos serviços da dívida — ou seja, aos credores — tomassem, obrigatoriamente, destinos estranhos a eles. Assim, se um recurso vinculado é menos fungível porque se destina a objetos distintos dos serviços da dívida pública — educação, seguridade social etc. —, torná-lo fungível, ou seja, desvinculá-lo, aumenta a probabilidade de ele vir a servir à dívida.

De um modo sutil, o que fez a DRU foi informar aos credores não que o produto da desvinculação estaria hipotecado com os juros da dívida, mas que, com efeito prático similar, tampouco estaria vinculado a qualquer destino concorrente, como a saúde ou a educação. Os valores desvinculados estariam livres da restrição constitucional para, então, serem disputados e redistribuídos conforme as correlações de força entre classes e outras frações sociais que lutavam pelos valores em questão. A desvinculação de receitas significou um importante acréscimo de recursos de livre aplicação, equivalentes a uma média a cerca de 11 por cento das receitas com tributos federais, como mostra a figura seguinte.

Gráfico 3.2 – DRU e resultado primário – Brasil – 1994-2009



Fonte: elaboração própria a partir de IPEA.

Notas: i) escala percentual; ii) montantes relativos à arrecadação de impostos e contribuições federais, exceto previdenciárias.

* i) Estimativa própria, baseada nas emendas constitucionais do FSE, FEF e DRU; ii) A DRU atingiu também os 18 por cento que a Constituição brasileira determinava que fossem aplicados pela União em educação. O percentual de desvinculação de recursos da educação foi reduzido dos originais 20 para 12,5 em 2009, será de 5 em 2010 e nulo em 2011, restabelecendo-se, assim, a previsão constitucional original (Brasil, Emenda constitucional no 59, de 11 nov. 2009, artigo 5º).

A liberdade de gasto a que me referi deve, contudo, ser relativizada se considerarmos o que ocorreu a partir de 1999, ano da crise que levou ao câmbio flutuante e à adoção do regime de metas para a inflação. Desde então, até 2008, os valores desvinculados passaram a servir integralmente à formação de resultados primários positivos, o que não ocorreu na maior parte da fase pré-1999 do real. Acontece que superávit primário maior do que o incremento da parcela desvinculada significa um esforço de contenção de gastos não financeiros também em relação à parcela que já era desvinculada. Assim, se para formar os superávits primários observados entre 1999 e 2008 recorreu-se também a uma parcela do que já era desvinculado, a DRU, nesse período, só pode ter sido integralmente direcionada à própria formação de superávits primários. Além disso, como esse tipo de superávit é uma provisão para pagamento de juros, depreende-se que, de 1999 a 2008, os incrementos das parcelas desvinculadas foram integralmente direcionados ao pagamento de juros da dívida pública. Até então, no período analisado, esse direcionamento era parcial.

Considerando que o objetivo primeiro da DRU tenha sido a formação de superávits primários, o que ela fez foi desvincular receitas de um tipo de destinação — educação, saúde — para vinculá-las a outro — serviços da dívida pública. Da mesma

forma que a educação e a saúde, que tinham suas cotas da receita tributária predeterminadas, agora também a finança poderia contar com a possibilidade de obter a sua. Se por um lado esta não seria garantida pela Constituição como continuavam sendo aquelas em patamares menores, tampouco haveria o constrangimento constitucional até então imposto às classes superiores no acesso à parcela agora desvinculada.

A DRU foi uma opção que nitidamente revelou o caráter de classe do Estado brasileiro ao colocar à mercê da apropriação por parte da finança a mesma parcela que arrancara às classes e frações sociais subalternas. Essa espécie de aumento da fungibilidade de parte da arrecadação seria o primeiro passo a conceder à finança importante vantagem na luta pela mais-valia apropriada transitoriamente pelo Estado. No entanto, como isso não veio acompanhado de uma vinculação explícita ao pagamento de juros, outras instituições viriam somar-se à DRU, contribuindo, assim, com a vantagem de classe da finança. É disso que as duas próximas seções tratam.

3.5.2 Controle inflacionário e metas para a inflação

Nos cerca de três decênios que se seguiram à Segunda Guerra, a grande preocupação socioeconômica era o pleno emprego, em torno do qual o consenso keynesiano foi erigido, aproximando interesses de capitalistas, Estado e trabalhadores. Terminada a chamada fase dourada do capitalismo, a partir de fins dos anos 1970 — um pouco mais tarde na América Latina — é o controle da inflação que assume o posto. Essa preocupação, no entanto, já se revelava desde os primeiros anos do pós-guerra, por exemplo, nas conhecidas receitas anti-inflacionárias que o FMI impunha aos países que recorriam à sua ajuda (Babb, 2007). Mas é quando o monetarismo se torna hegemônico no pensamento econômico que a inflação se torna igualmente hegemônica nas preocupações e práticas dos governos.

A veemente aversão dos monetaristas à inflação estava na crença que, além de distorcer os preços e impossibilitar uma tomada de decisão racional no nível das empresas, ela impedia a condução racional da economia (Eyal, 2000). Isso então demandava ações que fizessem do mercado uma fonte capaz de suprir os agentes econômicos com informações mais precisas acerca do real funcionamento da economia. Para isso, o controle inflacionário era o primeiro requisito. Tal prioridade dever-se-ia, acredita Babb (2007), ao fato de a inflação erodir a integridade do sistema de preços, que é o provedor chave de informação numa economia de mercado. Mas esse é um

debate aberto, afinal “o mecanismo de mercado não nos transmite informações diretas sobre intenções, desejos e valores; ele apenas transmite informações sobre os resultados de decisões” (Elson, 1988, p. 13). Para além desse debate, importa que se a teoria monetarista não é explicação suficiente para a troca de prioridades, ela serviu para dar legitimidade teórica à prioridade prática da finança.

Como em tantos outros movimentos irradiados do Norte para grande parte do planeta, a preocupação com inflação chegaria à América Latina, onde vários países passariam a direcionar seus maiores esforços para combatê-la. Tal movimento se tornara não só econômica, mas politicamente legitimado na medida em que a inflação era inculcada nas representações sociais como uma espécie de catástrofe social. Em fevereiro de 1986, quando o governo brasileiro lançava o Plano Cruzado com vistas a conter a escalada inflacionária, esse era o tom. Segundo o então presidente da República iniciava-se ali “uma guerra de vida ou morte contra a inflação”⁹⁶. Esta era, assim, sinônimo de crise nacional e, desde então, passaria a frequentar importantes eventos da vida nacional. O processo que começara com a quixotesca figura do “fiscal do Sarney”⁹⁷ teria como ponto político culminante a eleição presidencial do ex-ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. A ele atribuía-se a imagem de principal responsável pelo plano que finalmente estava vencendo a inflação depois dos vários fracassos dos governos Sarney e Collor.

Ocorre que, como bem disse Marx sobre a França de Louis Bonaparte, “a sociedade é salva tantas vezes quantas se vai restringindo o círculo dos seus dominadores e um interesse mais exclusivo é defendido contra um interesse mais amplo” (Marx, [1852] 1982, p. 426). Se o Brasil é uma sociedade até hoje a salvo da inflação, veremos mais adiante que isso se deu concomitantemente ao favorecimento da fração capitalista financeira. Esse favorecimento, por sua vez, foi alcançado a expensas do aprofundamento da exploração do trabalho alheio e da redução de políticas de bem-estar de amplos segmentos sociais economicamente desfavorecidos.

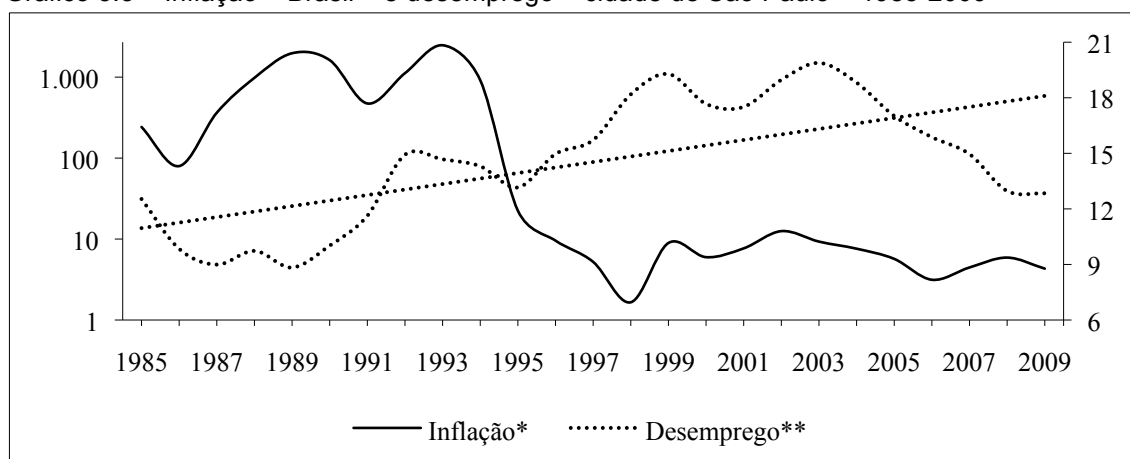
A inflação no Brasil atingira níveis para ser eleita uma espécie de inimigo público número um. Isso se deveu, em grande parte, à retórica sobre os seus piores

⁹⁶ O início de um governo. *Veja*, São Paulo, 5 mar. 1986, 913. ed., p. 22.

⁹⁷ “Todos estaremos mobilizados nesta luta. Cada brasileiro ou brasileira será um fiscal dos preços — um fiscal do presidente, para a execução fiel do programa em todos os cantos deste Brasil” (Idem). Trecho do pronunciamento do presidente da República no anúncio do Plano Cruzado.

efeitos atingirem mais os mais pobres. Como não tinham a capacidade de se proteger da perda do poder de compra da moeda de que gozavam aqueles com acesso ao mercado financeiro, também os mais pobres alinharam-se aos clamores da finança pela prioridade ao controle inflacionário. No entanto, assim como é verdade que o chamado imposto inflacionário atinge com maior violência as classes de menor poder aquisitivo, também é que a inflação corrói os rendimentos dos que têm aplicações financeiras. Essa segunda parte, contudo, não fazia parte do discurso justificador dos planos de estabilização. Também é verdade que muitas das medidas usadas no combate à inflação geram efeitos como o de não haver renda nenhuma para aqueles que engrossam as estatísticas do desemprego, que é um dos efeitos do modelo. Como mostra a figura seguinte, a redução da inflação brasileira veio acompanhada do aumento do desemprego.

Gráfico 3.3 – Inflação – Brasil – e desemprego – cidade de São Paulo – 1985-2009



Fonte: elaboração própria a partir de IPEA.

Nota: escalas percentuais.

* i) IPCA; ii) escala logarítmica à esquerda.

** i) Taxas de desemprego na Região Metropolitana de São Paulo, incluindo o desemprego oculto — trabalho precário e desemprego por desalento; ii) escala à direita.

Como é sabido, as tentativas de controle inflacionário implementadas desde a chamada redemocratização até antes do Plano Real fracassaram. Quase todas acabaram sendo seguidas por períodos cujos níveis inflacionários foram ainda mais elevados do que aqueles que visavam a reduzir.⁹⁸ No quesito estrito inflação, o Plano Real logrou importante êxito, mantendo os seus níveis sob controle e por um período considerável

⁹⁸ A exceção é para o Plano Collor, de março de 1990. Nesse mês, a inflação medida pelo IPCA atingira mais de 82 por cento ao mês e o índice seguinte mais alto, cerca de 47 por cento, em junho de 1994, véspera do lançamento do Plano Real.

de tempo, que se estende até os dias de hoje. Talvez o feito não seja tão impressionante se tais critérios forem comparados aos dos países do centro, mas olhando para a história interna recente do Brasil, a mudança foi significativa.

A questão inflacionária passou a ser tratada desde então como um valor em si mesmo, ou seja, em nome do qual qualquer medida se justificaria. É o que tem acontecido com as políticas estatais eleitas para conter a inflação em níveis considerados satisfatórios pela finança, ao que parece alinhar-se a maioria da sociedade. Um ponto por vezes não tão claro é que se a sociedade foi aparentemente — numa sociedade de classes não se pode dizer que efeitos econômicos se deem uniformemente sobre a sociedade — beneficiada pela inflação baixa, uma minoria dela, especificamente as classes financeiras, vêm sendo, não aparente, mas efetivamente beneficiadas de forma sistemática. Isso pelo simples fato de que o mecanismo usado para conter as elevações de preços tem sido, ao longo do período em questão, taxas de juros reais sistematicamente altas.

Essa questão tem sido tratada de modo insatisfatório tanto por analistas e interessados que a colocam num plano de extrema importância, mas pouco crítica, quanto pelos que a colocam em segundo plano. No primeiro se enquadram aqueles que consideram que o importante mesmo é a estabilidade da economia e que uma taxa de juros alta é o preço a ser pago por isso. Questionados, respondem que a alternativa — juro baixo, inflação mais alta, perda de credibilidade etc. — tenderia a ser ainda mais cara. Nesse grupo estão aqueles que caracterizei como intelectuais orgânicos da finança, que agem dentro ou fora do aparato estatal. Entre tecnocracia econômica estatal, rentistas, banqueiros, administradores de fundos mútuos e de pensão é consensual que qualquer medida que ameace a estabilidade deve ser evitada.

Outro grupo de analistas, mais simpáticos a uma certa esquerda, é o que focaliza sua análise na magnitude dos juros. Sua crítica é limitada à questão, correta aliás, de que juro alto inibe o crescimento econômico. Tal crítica, ao ficar no primeiro passo — juro alto — e não avançar para o essencial — juro em si, ou seja, mais-valia aumentada (ver seção 4.4, p. 144) — acaba enfraquecendo a visibilidade sobre a verdadeira contradição capitalista. Isso é tão claro que, por vezes, capitalistas e trabalhadores se põem lado a lado reivindicando a mesma coisa. Não é raro ver sindicatos patronais, da indústria e do comércio, e sindicatos de trabalhadores clamando

em uníssono por taxas de juros mais baixas. Se hoje fôssemos comparar os pronunciamentos da CUT ou Força Sindical e da Fiesp apenas de posse dos seus conteúdos, teríamos certa dificuldade de identificar quem dizia o quê sobre a questão.

Acerca dos meios para o controle inflacionário, o período pós-real pode ser dividido em duas fases. Na primeira, o mecanismo principal foi a política cambial de manutenção da moeda nacional valorizada em relação ao dólar estadunidense, a chamada âncora cambial. Em essência, a paridade das moedas estabilizava preços de produtos comercializáveis no mercado internacional, refletindo-se também em preços de produtos transacionados no mercado doméstico. Um dos reflexos da moeda nacional valorizada era favorecer a importação e prejudicar a exportação, como reflexos negativos no balanço de pagamentos. O déficit deste tinha de ser coberto com a atração de capitais estrangeiros, para o que o chamariz era a taxa de juros das mais altas do mundo (ver Gráfico 2.3, p. 46). A necessidade de emissão de títulos públicos para a esterilização dos dólares que entravam maciçamente no país, por sua vez, seria uma das fontes de aumento da dívida pública, além dos juros altos.

O regime não se sustentou e, em janeiro de 1999, diante de ataques especulativos contra o real, o câmbio passou a flutuar, abandonando-se a paridade com o dólar estadunidense. Com a desvalorização da moeda brasileira, uma das consequências foi a elevação da inflação. Em março de 1999, em sua primeira reunião após a flutuação do câmbio, o Copom declarou:

Considerando-se o novo regime cambial, é essencial transmitir à sociedade que a economia não opera sem âncora nominal e que o Banco Central possui capacidade de atuação. Nesse sentido, o desempenho da autoridade monetária passará a pautar-se pelo comprometimento com o controle da taxa de inflação. Dado o atual cenário, percebe-se como fatores determinantes a austeridade da política fiscal e o aporte de crédito externo.⁹⁹

Naquela mesma reunião, de uma só vez, o Copom elevou a meta da taxa de juros básica da economia de 25 para 45 por cento ao ano¹⁰⁰. Isso se refletiu no aumento da taxa anual de juros reais *ex-post* de cerca de 17, em fevereiro, para cerca de 30 por cento em março de 1999. Esse patamar seria reduzido já no mês de abril. O próprio

⁹⁹ Banco Central do Brasil. Comitê de Política Monetária. Ata da 33ª reunião, de 4 mar. 1999.

¹⁰⁰ Até a 32ª reunião do Copom, em que foi decidido permitir a flutuação das taxas de câmbio, a taxa de juros básica fixada pelo Comitê era a TBC. Extinta aquela taxa, a partir da 33ª reunião o Copom passou a fixar metas para a taxa Selic, cujo observado no período compreendido entre a 32ª e a 33ª reuniões foi de cerca de 37 por cento anuais. A taxa Selic é a taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia para títulos públicos federais.

Copom, na reunião daquele mês, admitiria “que a taxa de juros nominal de 39,5%^[101] ao ano representava remuneração real muito elevada” e que “não havia dúvidas, portanto, quanto à necessidade de diminuir a meta de taxa Selic”¹⁰². Ainda assim, as taxas reais de juros brasileiras seriam mantidas no mais alto patamar dentre as principais economias mundiais em quase todos os anos que se seguiram (ver Gráfico 2.3, p. 46). Taxas tão altas eram bastante atrativas para a finança, o que era coerente com o que dissera o Copom sobre “o aporte de crédito externo” ser determinante para o controle inflacionário¹⁰³. Por outro lado, revelava a contradição da política monetária com a alegada necessidade de austeridade fiscal.

Ao inaugurar essa nova fase, o Copom declarou que “a estabilidade dos preços em regime de câmbio flutuante é garantida pela austeridade fiscal sustentada e por um sistema de austeridade monetária compatível com a política fiscal” e que, “como no curto prazo a política fiscal está dada, o instrumento efetivo para controle das pressões inflacionárias é de natureza monetária, ou seja, a taxa de juros”¹⁰⁴. O que fez a autoridade monetária nesse momento foi lançar mão do instrumento sobre o qual detinha controle praticamente absoluto — controle monetário — e sinalizar para o restante do aparato estatal o que mais seria necessário à sustentação do controle inflacionário — austeridade fiscal. Pode-se dizer que houve, assim, uma transferência de problemas e de atribuições, ou seja, de uma política monetária restritiva que impunha limites à política fiscal. Esta precisava ser austera para pagar a conta da rigidez daquela.

A contradição a que me referi estava na preocupação com uma austeridade fiscal seletiva, ou seja, aplicada a outros gastos estatais que não os com juros da dívida. Estes se elevam, por exemplo, por ações como a descrita acima, em que o governo julgou “essencial transmitir à sociedade que a economia não opera[va] sem âncora

¹⁰¹ Desde a reunião anterior, a meta já tinha sido reduzida de 45 para 39,5 por cento ao ano por meio da utilização do viés de redução. A definição de viés para a taxa de juros é um mecanismo pelo qual o Copom indica um sentido — elevação ou redução — para potencial alteração da meta da taxa de juros, delegando ao presidente do Banco Central tal prerrogativa sem a necessidade de realização de reunião extraordinária do Comitê.

¹⁰² Banco Central do Brasil. Comitê de Política Monetária. Ata da 34ª reunião, de 14 abr. 1999.

¹⁰³ Banco Central do Brasil. Comitê de Política Monetária. Ata da 33ª reunião, de 4 mar. 1999.

¹⁰⁴ Idem.

nominal e que o Banco Central possu[ía] capacidade de atuação”¹⁰⁵. Essa capacidade de atuação se concretizou pela elevação da meta da taxa Selic, que em fevereiro de 1999 indexava mais de 57 por cento da dívida pública mobiliária federal interna. Sem surpresa, a participação dos títulos indexados àquela taxa passaria a ser de mais de 68 por cento no mês seguinte, quando a finança reduziu suas aplicações em títulos vinculados a taxas prefixadas e, até mesmo, à variação cambial. É importante lembrar que, normalmente, os títulos vinculados ao câmbio são os preferidos em momentos de instabilidade, a não ser que, como foi o caso, as taxas de juros domésticas sejam suficientemente altas para mais do que compensar o risco de desvalorização da moeda nacional.

O objetivo que vinha sendo perseguido desde a chamada redemocratização e que, com o real, atingira seu sucesso mais durável, mas que se vira ameaçado no início de 1999, ganharia então contornos institucionais importantes. A partir dali, a âncora nominal, que até então fora do tipo cambial, passaria a ser monetária. Receoso que a flutuação do câmbio pudesse se converter em hiperinflação, em junho de 1999, o governo brasileiro aderiu ao regime de metas para inflação como mecanismo para mantê-la sob controle (Arestis, Paula e Ferrari-Filho, 2009). Conforme já assinali, a inflação era merecedora de todas as atenções, a partir de agora sintetizadas em metas a serem perseguidas de forma implacável. Tal deferência não seria dada, ao menos com a ênfase da responsabilização dos encarregados do cumprimento de tais metas, a nenhum outro objetivo socioeconômico. Não haveria qualquer meta para o emprego, a educação, a saúde, cujas melhoras, segundo a ideologia monetarista, viriam como decorrência da estabilidade.

A política de juros altos — ao menos altos o quanto fosse necessário para manter a inflação sob controle — que vinha já desde antes do Plano Real agora ganharia suporte legal. Atendia-se com isso a um dos clamores da finança que a economia acadêmica apresentara no axioma de que a condução das políticas econômicas deve pautar-se por regras e não pela discricionariedade dos formuladores. Iniciava-se o segundo momento, que persiste até os dias de hoje, em que o mecanismo principal, contudo, continuaria a ser o de altas taxas de juros. A grande diferença é que desde então o governo passaria a fixar, explícita e formalmente, compromissos com dados

¹⁰⁵ Idem.

níveis de inflação. Para isso, a interação entre Estado, via banco central, e finança atingiria um formato especial. Era o regime de metas para a inflação que passava a proteger a finança da temida potencial desvalorização de seus investimentos.

De acordo com o decreto que estabeleceu a sistemática de metas para a inflação, a fixação do regime de política monetária passaria a obedecer às seguintes diretrizes: i) as metas seriam fixadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN); ii) essa fixação se daria até junho de cada segundo ano imediatamente anterior ao ano para o qual se estabeleceria a meta; iii) caberia ao BC executar as políticas necessárias ao cumprimento da meta; e iv) caso isso não ocorresse, o seu presidente deveria divulgar em carta aberta endereçada ao ministro da Fazenda as razões do descumprimento, as providências para retomar os níveis de inflação estabelecidos e o prazo estimado para isso acontecer.¹⁰⁶

A tônica do decreto se concentrou naquilo que o discurso oficial costuma chamar de transparência e num compromisso, numa sinalização firme para os atores sociais de como se comportaria o governo nessa questão. Conforme tentei demonstrar anteriormente, inflação baixa é favorável aos credores, e, no caso brasileiro, esse caráter se aprofundaria pela determinação legal para que a autoridade monetária executasse “as políticas *necessárias* [grifo meu]”¹⁰⁷ para a sua consecução. Ocorre que o mecanismo chave dessas políticas vinha sendo e foi mantido como a taxa de juros das mais altas do mundo. Com isso, a sinalização do sistema de metas era para todos os atores sociais, o que, contudo, não significava que fosse favorável ao seu conjunto. Ao contrário, a configuração foi a de uma política novamente com nítido caráter de classe, que, neste caso, tinha a finança como a maior favorecida na luta pela riqueza.

Como toda política estatal decorre de interações do seu aparato com a sociedade da qual, aliás, ele é parte; como esse aparato não é um representante do universal; enfim, como o Estado não opera num vácuo de influências e interesses, não seria a panacéia do regime de metas a primeira a fazer o que nunca fora feito. Jamais se observou o que dizia a ideologia patrocinada por economistas neoconservadores acerca da necessidade — o que revela uma crença na possibilidade — de a economia ser uma esfera minimamente exposta à influência política. Ocorre que, como discuto mais

¹⁰⁶ Brasil. Decreto do executivo n° 3.088, de 21 jun. 1999.

¹⁰⁷ Idem, artigo 2°.

adiante, a pretensão de retirar um tema da arena política — o que é por si mesmo um ato político — engendra a pretensão de deixá-lo à mercê de quem não se retira de continuar agindo politicamente sobre ele. A única garantia disso será a exclusão da disputa pela riqueza de todos aqueles que não são chamados ao debate, em obediência a uma ideologia que consegue distinguir política e economia.

Ao concluir esta seção devo reforçar que a preocupação aqui não é com o regime de metas naquilo que ele alegadamente se propõe, ou seja, não faço qualquer consideração sobre se é ou não um mecanismo eficiente para o controle inflacionário. Essa polêmica, aliás, existe, por exemplo, nos debates entre aqueles analistas que há pouco assinaei cujas preocupações são, resumidamente, ou mais com a estabilidade ou mais com o crescimento. Entendo que isso é menos importante. Importa então investigar como esse mecanismo se articula como outros — por exemplo, a DRU, que estudamos na seção anterior, e a lei de responsabilidade fiscal, que estudaremos na próxima — que caracterizam o caráter de classe do Estado, agora sob a hegemonia da finança.

3.5.3 Responsabilidade fiscal e superávit primário

Há termos que ao longo da história se estabelecem com impressionante força simbólica. As questões que alguns deles sintetizam chegam a guiar ações de indivíduos e organizações como se fossem objetivos indiscutíveis. Para análises do período pós-Segunda Guerra, poderíamos selecionar termos como desenvolvimento econômico ou pleno emprego; depois disso, para aqueles que se encontravam sob ditaduras, poderíamos eleger a democracia; um pouco mais adiante, nossa escolha poderia recair sobre o controle inflacionário. O que todos tiveram em comum foi a sua apresentação ao conjunto da sociedade como valores universais, como se todas as frações sociais fossem beneficiárias de tais conquistas.

Nos dias atuais, um termo de destaque é responsabilidade. Adjetivado às vezes por social, outras por ambiental, o termo tem servido, por exemplo, como um importante recurso de propaganda para diversas organizações empresariais. Como nos dias de hoje é imperativo ser responsável, também o setor estatal deve sê-lo. Se a empresa deve ser socialmente responsável — seja lá o que isso quer dizer —, se todos nós devemos ser ambientalmente responsáveis, o Estado deve ser, além de tudo isso, responsável quanto à questão fiscal.

No caso brasileiro, depois da redemocratização, e tendo passado pelas estabilizações política e econômica, o Estado foi instado a promover certas instituições particularmente importantes para o atual estágio do capitalismo. Partindo do pressuposto emanado da ideologia neoliberal de que o Estado, além de gastar mal, gasta demais, eram necessárias instituições capazes de conter esse ímpeto que, segundo a mesma ideologia, é classificado como natural. É aí que se apresenta o discurso da responsabilidade fiscal, que, contudo, não é um valor em si, do tipo quanto mais disciplina melhor.

Discursos assumem contornos ideológicos na medida em que se estabelecem como verdades incontestáveis. Tal verdade passar a existir, como toda ideologia, a partir do privilégio de determinados aspectos e, ao mesmo tempo, pela ocultação de outros. Um exemplo disso é a necessidade da chamada responsabilidade fiscal propalada pelo Estado e pelas classes hegemônicas que por meio dele exercem seu poder. Um exame da parte mais significativa do aparato institucional delineado sob a denominação da tal responsabilidade mais uma vez denota o caráter de classe do Estado a que já me referi nas seções anteriores.

Ao lado de outros dispositivos, merece destaque a denominada lei de responsabilidade fiscal (LRF)¹⁰⁸, que desde a sua edição, no ano 2000, tem sido celebrada pela grande imprensa, por economistas da finança e da academia e por tantos outros que se baseiam no discurso simplista de que o Estado gasta demais e mal. Digo simplista, pois deixa de ocupar-se com a fundamental necessidade de considerar *com quem* o Estado gasta e *de quem* é extraído o que ele gasta. Essas análises apressadas da questão acabam assim privilegiando determinados aspectos da lei sem tocar na questão fundamental que é justamente o seu caráter de classe. Nesse sentido, pode ajudar a compreender esse caráter, presente também na questão fiscal de um modo geral, se nos ocuparmos não só do que a lei faz, mas também daquilo que ela “não faz”, o que, de fato, é outra forma de fazer.

Primeiramente, a LRF declarou como objetivo o estabelecimento de normas para a gestão responsável das finanças públicas, entendendo como tal, fundamentalmente, o cumprimento de metas de resultados fiscais e a obediência a limites de endividamento. Para tanto, determinou que nas leis de diretrizes

¹⁰⁸ Brasil. Lei complementar n° 101, de 4 maio 2000.

orçamentárias (LDO) passassem a ser estabelecidas metas de receitas, despesas, resultados nominal e primário e endividamento público. Para a fase de execução do orçamento, a LRF impôs que, se num dado momento for constatado que o total da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, a despesa deverá sofrer a limitação necessária ao alcance do equilíbrio. Dessa limitação, contudo, não podem fazer parte despesas relativas a obrigações constitucionais e legais, aí incluídas — o que é o mais importante — aquelas destinadas ao pagamento dos serviços da dívida pública.

Da configuração acima, ao menos dois pontos chamam atenção. Um deles, mais óbvio, é a ressalva que faz a lei para que não se imponham limites para despesas com serviços da dívida. Esse é o “não faz” ao qual me referi há pouco e que, contudo, efetivamente concede privilégio a uma determinada fração da classe capitalista, a dos credores da dívida pública. Estes, no caso de dificuldades financeiras por parte do Estado, não verão sua parte na partilha da riqueza social sacrificada no primeiro momento. É como num concurso de credores¹⁰⁹, que neste caso teria a finança como a primeira da fila. Claro que de acordo com a LRF ao lado dos rentistas estariam as frações sociais destinatárias do gasto estatal vinculado a obrigações constitucionais, porém, como vimos anteriormente, a DRU tratou de enfraquecer esse preceito. Resta do espírito da LRF não criar embaraços significativos para que o Estado cumpra suas obrigações junto à finança.

Outro ponto, menos óbvio, da configuração distributiva que a LRF promove e que merece atenção é a figura da meta de resultado primário. Esta, assim como a de resultado nominal, deve ser estabelecida a cada ano pela LDO¹¹⁰. No entanto, o tratamento dado a esses dois tipos de resultado na referida lei não tem sido o mesmo. Como esclarece o governo brasileiro,

anualmente são estabelecidas metas de resultado primário no intento de garantir a solvência intertemporal da dívida pública. Por sua vez, o resultado nominal e o estoque da dívida do setor público são *meramente indicativos* [grifo meu], uma vez [que] sofrem influência de uma série de fatores fora do controle direto do governo.¹¹¹

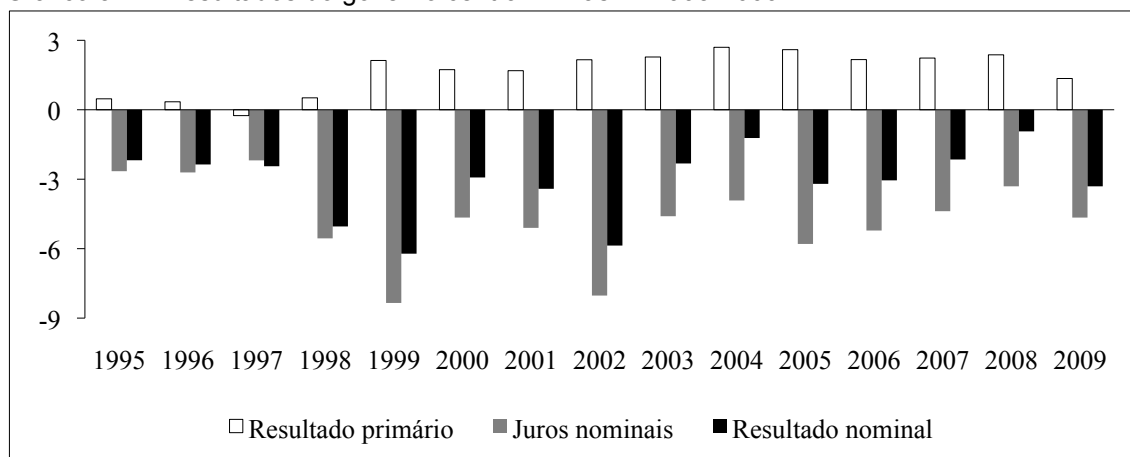
¹⁰⁹ Concurso de credores é um procedimento judicial por meio do qual é decidido a quem pagar em primeiro lugar dentre os diversos credores reclamantes (Guedes, 2007).

¹¹⁰ Brasil. Lei complementar n° 101, de 4 maio 2000, artigo 4º, parágrafo 1º.

¹¹¹ Brasil. Lei n° 11.768, de 14 ago. 2008, anexo IV.

Na prática tem sido feito mais do que isso. Em todas as LDO editadas desde a sanção da LRF, a meta de resultado primário — o mais importante segundo a citação acima — tem sido de superávit. De 2001 a 2009 foram estabelecidas metas de superávits primários equivalentes a 2,36 por cento do PIB em média. Em momento algum desde a LRF isso ocorreu com as metas de resultado nominal, ou seja, não foram estabelecidas metas de superávit sob o conceito nominal. Ao contrário, nesse mesmo período, as LDO apontavam para déficits nominais da ordem média de 1,33 por cento em relação ao PIB. É certo que metas de superávit nominal também atenderiam à finança, afinal, uma vez atingidos tais superávits, todos os compromissos teriam sido pagos. No entanto, se na construção do orçamento as condições da economia e das finanças públicas apontam para resultado nominal deficitário, o superávit primário é a alternativa para provisionar um dado fluxo de pagamentos de juros no curto prazo. Essa tem sido a realidade brasileira conforme mostra a figura seguinte. Nela, vemos superávits fiscais primários — totais das receitas não financeiras superiores aos totais das despesas não financeiras — sustentados a partir de 1999 que, contudo, foram superados pelos juros da dívida, levando o governo central¹¹² a recorrentes déficits nominais.

Gráfico 3.4 – Resultados do governo central – Brasil – 1995-2009



Fonte: elaboração própria a partir de IPEA.

Notas: i) escala percentual; ii) montantes relativos ao PIB.

A importância da diferença entre resultado primário e resultado nominal não se resume a uma questão empírica revelada pela conjuntura brasileira, esta caracterizada

¹¹² O governo central compreende o tesouro nacional, a previdência social e o banco central.

pelas sustentabilidades do primeiro em níveis superavitários e do segundo em níveis deficitários. Há nessa questão um aspecto teórico que faz da simples existência do conceito de superávit primário um instrumento de favorecimento da finança em qualquer contexto. Para aproximar essa questão, tomemos o orçamento público, porém não em seu aspecto burocrático, mas como uma arena política em que atores decidem, movidos por interesses. Guardadas as devidas proporções, façamos com o orçamento o que fez Marx com o capital, tratando-o como uma relação social.

Nas decisões no âmbito das finanças estatais, devido às alternativas disponíveis, frações sociais se mobilizarão na defesa de seus interesses, influenciando, assim, as políticas econômicas relacionadas. O que o conceito de resultado primário faz quando se lhe estipula meta de superávit é anunciar de antemão aos contendores que uma parcela do orçamento estatal não será mais objeto de disputa. A disputa já ocorreu e a fração de classe vencedora é conhecida. A diferença entre as equações pelas quais são aplicados os conceitos de cada um dos tipos de resultado na gestão do gasto público deixa isso claro:

resultado nominal = receitas – despesas não financeiras – *juros nominais*

resultado primário = receitas – despesas não financeiras.

Assim, o resultado primário retira os juros da dívida pública do debate político e da disputa entre classes sobre os recursos arrecadados pelo Estado. Debate e disputa assim restringem-se aos níveis da receita, formada em sua maioria pelos tributos, e da despesa não financeira, num tendente movimento de redução desta e de aumento daquela como resultados da luta de classes na arena fiscal (voltarei a esse tema nas seções 4.3, p. 130, e 4.5, p. 158).

A existência por si do conceito resultado primário também revela uma opção de classe, mais especificamente pela fração financeira do capital. Além disso, coloca em questão a própria legitimidade do discurso de responsabilidade idealizado na LRF. Nesse aspecto, o que ela faz é, no máximo, apontar em relação a quais classes a gestão fiscal brasileira pode ser considerada responsável. Por isso que reivindicações sobre a composição do orçamento em nome da responsabilidade fiscal são muitas vezes armas políticas que refletem o poder dos atores mais fortes para, via restrições composicionais

impostas sobre os mais fracos, defender os níveis absolutos almejados pelos primeiros.¹¹³

Desde a edição da LRF estabeleceu-se uma crença que o Brasil entrara numa fase de maior cuidado com as finanças públicas ao imporem-se restrições, inclusive penais, aos governantes na execução do gasto estatal. Nas palavras de Loureiro e Abrucio (2004, p. 60) ter-se-ia estabelecido ali uma “cultura política de responsabilidade fiscal”, sendo então mais difícil a adoção de práticas populistas e irresponsável na gestão das contas públicas. Não se nega que uma maior rigidez se estabeleceu, o que se evidenciou, por exemplo, por meio da tipificação como crime de responsabilidade a efetivação de gastos em desacordo com a referida lei. Mas essa é uma análise no mínimo incompleta, o que se percebe justamente por aquilo que, via LRF, o governo decidiu privilegiar e, reversamente, por aquilo que no mesmo dispositivo decidiu flexibilizar.

Talvez a lei pudesse dificultar a prática “irresponsável” se não fosse manifestamente tendenciosa acerca do tipo de gasto a ser controlado e aquele que se manteria sem o mesmo nível de controle. Por exemplo, a LRF define que a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado deve ser acompanhada da demonstração da origem dos recursos para o seu custeio. Contudo, diz a mesma lei que isso “não se aplica às despesas destinadas aos serviços da dívida”¹¹⁴. A objeção a essa crítica poderia ser que a referida restrição não se aplica também a reajustes anuais do funcionalismo público previstos na Constituição¹¹⁵. Ocorre que, mais adiante, a LRF estabelece limites explícitos para a despesa com pessoal, que não pode ultrapassar 50 por cento na União e 60 por cento nos estados e municípios.¹¹⁶

A realidade é que o Estado brasileiro gasta mais do que arrecada, e assim a responsabilidade fiscal assume mais o caráter retórico em face dos seus efeitos. Estes têm recorrentemente sido o aumento de impostos e a emissão de dívida — alternativas como impressão de moeda e produção estatal direta, na prática, estão fora de questão — para o Estado equilibrar suas contas. Ao lado do declarado objetivo da LRF de induzir a

¹¹³ Devo essa passagem a Erik Wright.

¹¹⁴ Brasil. Lei complementar nº 101, de 4 maio 2000, artigo 17º, parágrafo 6º.

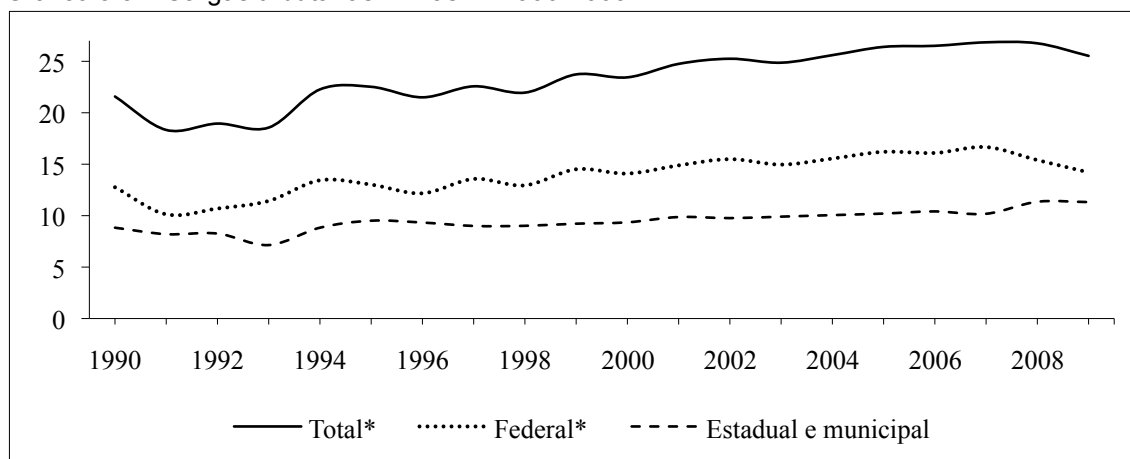
¹¹⁵ Brasil. Constituição, de 5 out. 1988, artigo 37º, inciso X.

¹¹⁶ Brasil. Lei complementar nº 101, de 4 maio 2000, artigo 19º.

uma gestão fiscal comprometida com o equilíbrio das contas públicas, consta a necessidade de os agentes estatais obedecerem aos limites e às condições para o endividamento público. No primeiro caso, a LRF até mandou estabelecer limites de endividamento, o que até hoje não foi feito para o nível federal.¹¹⁷ Em relação ao pouco que existe no processo de orçamento no que se refere à dívida, a passagem extraída da LDO para 2009 citada anteriormente deixa claro que “o estoque da dívida do setor público [é] *meramente [indicativo] [grifo meu]*”.

A ideologia da responsabilidade fiscal tem sido uma estratégia legitimadora do estabelecimento de metas de juros a pagar, ao mesmo tempo que passa a impressão que as contas públicas são geridas de forma austera. Os recorrentes déficits nominais e o crescente endividamento são evidências suficientemente fortes para autorizar tal conclusão. Como o limite da despesa é a receita, aumente-se esta e estará autorizado o aumento daquela, o que fica evidente na figura seguinte. A carga tributária total, excluída a arrecadação previdenciária, que no período 1990-1999, ou seja, antes da edição da LRF, equivalia a cerca de 21 por cento em média do PIB, foi a 26 por cento em média no período 2000-2009, seguinte à lei. Responsabilidade fiscal, nesse sentido, é um comportamento não restrito a limitar os gastos àquilo que é arrecadado; é possível ser fiscalmente responsável arrecadando o necessário para um determinado volume de gasto. Qual discurso empregar depende dos interesses de classe do seu emitente.

Gráfico 3.5 – Cargas tributárias – Brasil – 1990-2009



Fonte: elaboração própria a partir de IPEA.

Notas: i) escala percentual; ii) cargas em relação ao PIB; iii) 2008 e 2009 estimados (Ipea (2009) *Estimativa da carga tributária de 2002 a 2009*. Nota técnica n. 16).

* Não inclui contribuições previdenciárias.

¹¹⁷ Ver nota 232, p. 221, e o parágrafo do texto ao qual ela está vinculada.

Por tudo isso, acerta Garagorry (2007) ao afirmar que a LRF se constitui num conjunto de mecanismos que visam à geração de superávits destinados aos pagamentos de juros da dívida pública. Isso se revela, prossegue, pela imposição de limites e condições para o gasto não financeiro, concomitante à proibição de limitações para a despesa financeira. Essa distinção entre gastos que devem e gastos que não podem ser limitados também distingue em classes e suas frações aqueles que irão ceder ou se apropriar dos recursos arrecadados pelo Estado. Mais do que o caráter de classe do Estado, a LRF evidencia o privilégio à fração hegemônica do capital no seu atual estágio reprodutivo. O privilégio às classes financeiras não é subliminar, não está nas entrelinhas da lei; ele é bastante claro ao longo do seu texto, cuja redação mostrou-se zelosa em evitar ambiguidades capazes de por em questão a priorização aos serviços da dívida pública.

Isso fica evidente na diferença entre o texto do projeto da lei aprovado no parlamento e aquele que veio a ser sancionado. O primeiro prescrevia: “a lei de diretrizes orçamentárias (...) estabelecerá (...) limite referencial para o montante das despesas com juros, com base em percentual da receita corrente líquida”¹¹⁸. O dispositivo foi vetado pelo poder executivo, que, ao lado de considerá-lo redundante devido à existência de outros limitadores do endividamento, alegou que “a introdução de limite para despesas com juros, ainda que com caráter referencial, suscitaria a interpretação de que o objetivo seria o não pagamento de juros, o que apresenta caráter bastante distinto, senão oposto, à tônica do projeto de lei complementar”¹¹⁹.

Bem disse Ianni — ainda que em contexto diverso — que “quando o predomínio dos interesses sintetizados no grande capital já é tão amplo, o governo não se dedica a discursar à opinião pública” (2004, p. 263). No caso da LRF, com especial clareza explicitada no referido veto, o destinatário do discurso do governo foi a finança, que viu-se desde então brindada com uma lei cuja “tônica” era justamente não constranger o “pagamento de juros”. Ao fazê-lo, o governo não pareceu preocupado em simular o interesse comum (Offe, 1975) ou o caráter universal, tanto em relação à sociedade (Bourdieu, 1996; Gramsci, [1932] 2004) quanto em relação à classe

¹¹⁸ Brasil. Presidência da República. Mensagem [de veto] nº 627, de 5 maio 2000.

¹¹⁹ Idem.

capitalista como um todo (Poulantzas, [1978] 2000) que conferem legitimidade às decisões do Estado capitalista.

Finalmente, vemos que a LRF tem um caráter político importante, afastando a noção incorreta de que se trataria de um dispositivo fundamentalmente técnico, ou seja, destinado a diminuir a influência política sobre a esfera fiscal. Uma lei, como qualquer decisão do Estado, decorre de disputas que os atores travam em torno dos seus potenciais resultados. Com isso, o seu idealizado caráter universal é empiricamente suplantado pelo caráter de classe da sociedade capitalista que, inescapavelmente, é reproduzido no aparato e na ação estatais.

4 DÍVIDA PÚBLICA, CLASSES E DESIGUALDADE

Tratar do termo classe tende a conduzir nossa atenção para a velha distinção marxista entre as duas classes fundamentais do capitalismo: donos dos meios de produção e donos da força de trabalho. Esse caminho, contudo, é um tanto simplificador da complexidade que caracteriza a estrutura de classes das sociedades contemporâneas.¹²⁰ Como ensina Poulantzas (1973), se abstratamente nos confinarmos aos modos de produção em si, veremos que cada um deles tem duas classes — senhores e escravos no modo escravo de produção; senhores e servos no feudal; burgueses e trabalhadores no modo capitalista —, porém, numa sociedade concreta, uma formação social envolve mais de duas classes na medida em que é composta por vários modos e formas de produção. Para ele, a dominação burguesa se opera por meio de uma aliança entre frações — a industrial, a comercial, a financeira — que são todas dominantes e que compartilham a dominação política. Mas essa aliança, prossegue, só pode funcionar regularmente sob a hegemonia de uma delas, a qual unifica o poder de classe sob sua liderança.

Ainda que não seja um fenômeno exclusivo dos dias atuais, parece que são maiores hoje a presença e a relevância de outros atores em meio à relação entre produtores e apropriadores, que, não obstante, permanece fundamental. Burocratas, prestadores de serviços, gerentes, consultores, cientistas, financiadores e uma série de outros agentes não produtivos ou indiretamente produtivos se multiplicam numa sociedade que se complexa ao englobar um sem número de postulantes à riqueza produzida. No caso do regime financeiro de acumulação, ganha representatividade a classe daqueles que não são nem proprietários dos meios de produção, tampouco vendem sua força de trabalho. São os proprietários de capital em forma de dinheiro que, por meio de juros, apropriam-se de parte da mais-valia socialmente produzida.

Essas primeiras considerações apontam para uma abordagem da relação entre devedores e credores da dívida pública como relação de classes e como meio de exploração do trabalho sem relação direta de trabalho. Trata-se de uma exploração levada a cabo de modo indireto, logo, que demanda mediações, nesse caso, exercidas pelo Estado. Não me ocupo aqui em investigar a estrutura de classes brasileira no

¹²⁰ Para uma discussão aprofundada sobre a complexidade da estrutura de classes, ver Wright (1985).

sentido de determinar quantas há, quais são, quantos indivíduos há em cada uma delas etc. Trato da categoria classe no seu sentido relacional (Wright, 1985, 1994a), entendendo que não há problemas teóricos significativos em recorrer à relação entre devedores e credores, assim como não há grandes problemas em abordar o processo de exploração apenas entre as classes fundamentais capitalistas e trabalhadores.

Embora Marx reconhecesse a existência de outras classes, a divisão fundamental é entre explorador e explorado (Johnston e Dolowitz, 1999). Com isso, o termo exploração indica essas mesmas classes, pois no modo de produção capitalista é desta o papel de produtora e daquela, o de apropriadora. Weber, ao definir classe proprietária — “aquela em que as diferenças de propriedade determinam de um modo primário a situação de classe” — já apontara que as positivamente privilegiadas são as rentistas, ali incluídos os credores de dinheiro, e que das negativamente privilegiadas fazem parte os devedores ([1922] 1964, p. 242). Dessa forma, depreende-se o mercado financeiro é um dos meios de transferência de riqueza entre classes.

No caso brasileiro, muito desse mercado se desenvolveu junto com o aumento do endividamento público, que, ao converter-se de externo para interno, possibilitou a expansão financeira da economia. Aliado a isso, o fundamentalismo anti-inflacionário e a busca por capitais estrangeiros premiaram a finança com as maiores taxas de juros do mundo. Isso acompanhado de elevações sustentadas da carga tributária em nome de uma alegada responsabilidade fiscal e para suportar também os juros da dívida pública. Os consistentes excessos destes últimos têm convertido esse movimento supostamente responsável numa espécie de “irresponsabilidade” fiscal de origem monetária.

Por isso, atenção especial deve ser dada ao juro, mais do que à dívida em si, pois aquele representa o aprofundamento da taxa de exploração das classes produtoras por parte das classes apropriadoras. Talvez, aqui esteja uma das polêmicas que este trabalho possa ter como pretensão suscitar, qual seja, a de não tomar o juro como legitimado por uma lógica de remuneração “natural” do capital-dinheiro. Também não é uma preocupação de primeiro nível discutir se taxas de juros são altas ou baixas, até porque para isso existiriam tantas referências quanto há de opiniões e interesses sobre a questão. Basta que a simples existência de juros — sejam eles positivos ou negativos em termos reais — engendra exploração de classe. Não obstante, a magnitude dos juros será abordada, mas não com os olhos sobre seus efeitos para o crescimento da

economia, mas sobre quem ganha e quem perde nesse jogo, independente de a economia crescer ou não.

Para Harrod (1992), a preocupação com o juro talvez seja o melhor indicador de como a humanidade sempre teve problemas em lidar com a legitimidade da dívida. Exageros a parte — nem toda a humanidade tem esse problema —, esta tese me coloca ao lado dos que têm tal problema, daí a opção por uma abordagem sociológica crítica do juro. Nas palavras de Vernengo (2007), é justamente a questão do ônus dos juros que diferencia autores progressistas dos economistas e políticos preocupados com a dívida naquilo que ela possa significar de transferências injustas entre gerações ou de redução da taxa de acumulação de capital. Por isso, me ocupo da questão do juro como transferência de mais-valia entre classes, restando para a questão intertemporal não mais que a consideração de que ela se trata de uma noção abstrata que naturaliza a existência de explorados e exploradores que, numa palavra, vivem no mesmo momento histórico.

Um último esclarecimento é sobre o uso da teoria do valor-trabalho marxiana. Diferentemente do conceito de exploração baseado no aparato econômico daquela teoria, recorro a um conceito sociológico de exploração, que conduz à questão da relação de classes em termos tais que do esforço de uma depende o bem-estar material da outra (Wright, 2002, 2006a). Este trabalho absorve essa concepção na medida em que o tipo de acumulação em questão — a financeira — decorre justamente da dependência entre classes. Além disso, chamo a atenção para a necessidade de medições por parte do aparato estatal para que esse processo se desenvolva. No caso da dívida pública, as suas dimensões quantitativas — valores, prazos, juros — e o seu aparato institucional — legislação, risco soberano, aparato estatal — asseguram aos investidores lucros, liquidez e riscos que nem sempre são encontrados nos setores produtivos ou, no mínimo, com as regularidades e magnitudes que o são no primeiro tipo de investimento.

4.1 Exploração de Classe

Antes de entrar no assunto propriamente, é necessário um esclarecimento em relação ao termo exploração. A quem entende que a investigação científica deve ser

desenvolvida sob o requisito weberiano da neutralidade axiológica¹²¹, talvez o termo *exploração de classe* indique uma preocupação mais ideológica do que científica. Contudo, isso só ocorre se, contraditoriamente, o termo for tomado em seu significado não científico, como uma avaliação moral. Não é esse o caso, aqui, onde o emprego do termo segue a consideração sobre exploração ser importante não como uma categoria ética, mas como uma explicação para a acumulação capitalista (Roemer, 1982c). Basta aos propósitos desta seção esclarecer que, apesar das conotações pejorativas do termo, o conceito de exploração capitalista se refere tão só à apropriação do sobre-trabalho de uma classe por outra — ainda que isso possa se dar sem relação direta entre seus integrantes — tornada possível pela desigualdade de propriedade ou de acesso aos meios não humanos de produção (Roemer, 1982a, 1982c; Therborn, [1980] 1999).

De acordo com o pensamento marxista clássico, a exploração de classe é baseada na relação entre proprietários dos meios de produção e proprietários da força de trabalho, ambos “livres”¹²² para se encontrar no mercado e ali estabelecer seus contratos. Num primeiro momento, nenhuma relação de exploração se estabelece uma vez que tanto capitalistas quanto trabalhadores têm a faculdade de decidir aceitar ou não as condições do contrato. Contudo, uma vez celebrado o contrato, as relações passam ao interior do local de trabalho, onde o capitalista conta com dispositivos organizacionais que lhe permitem extrair quantidade de trabalho maior do que a necessária para a reprodução da força de trabalho.¹²³ Esse processo é que dá origem à mais-valia¹²⁴, que, por meio das mercadorias produzidas e levadas ao mercado, se converterá no lucro a ser adicionado ao montante de capital empregado originalmente.

¹²¹ Segundo Weber ([1922] 2001), aderir a uma posição é um assunto exclusivamente pessoal, que envolve vontades, consciências e cosmovisões particulares, que, assim, conferem aspectos eminentemente subjetivos aos enunciados, contrariando preceitos de uma ciência que se quer objetiva. No seu entendimento, os problemas das ciências sociais devem ser resolvidos dentro de uma postura de neutralidade axiológica, o que significa dizer que não são problemas de valor.

¹²² Ressalve-se que o capital pode envolver opressão, pois esta pode estar presente nas relações de troca se considerarmos as obrigações legais dos direitos de propriedade como formas de exclusão coercitiva (Wright, 1998, 2008).

¹²³ Para uma opinião diferente, ver Roemer (1982c), para quem a coerção relevante para o processo de exploração do trabalho não é a que ocorre no processo laboral, nas relações de produção, mas na manutenção das relações de propriedade. Para ele, é a desigualdade de propriedade de ativos produtivos em vez do que acontece no processo de trabalho que determina a exploração marxiana (Roemer, 1982a).

¹²⁴ Para mais detalhes acerca da origem, componentes e taxa de mais-valia, ver Sweezy (1942).

Wright (1994, 1997) define exploração econômica comparando o conceito desta com o de opressão. Para ele, a diferença fundamental entre ambas é que na primeira existe uma relação de dependência de um ator social em relação a outro, ao passo que na segunda, não. O fim de uma relação de opressão não leva a nenhuma perda material por parte do opressor, mas o fim de uma relação de exploração sim. Dessa forma, uma coalizão é explorada quando, e somente quando, a coalizão complementar, ou seja, a exploradora, depende da relação entre elas para auferir seu rendimento atual (Roemer, 1982c). Apesar de esse conceito indicar uma relação binária, logo, simplificadora das complexas estruturas de classes contemporâneas, ele serve ao propósito didático de demonstrar a importância da relação de dependência — ou de exploração — como fundamental para a distinção de classes em um sistema de apropriação da riqueza socialmente produzida.

De acordo com essa abordagem, segundo Wright (1994, 1997), o explorado teria certo poder nas relações e lutas de classes na medida em que a sua retirada importaria perdas materiais ao explorador. Embora plausível, essa ideia deve ser relativizada considerando-se o contexto em que as relações são desenvolvidas. Esse tipo de poder é mais passível de ser exercido, por exemplo, em situações de maior igualdade no acesso aos meios não humanos de produção. Mas essa não é a realidade capitalista, na qual uma classe pode contar apenas com a demanda pela sua força de trabalho para sobreviver. Como disse Weber ([1923] 2006), a condição prévia da empresa capitalista é “que existam pessoas, não somente no aspecto jurídico, mas no econômico, obrigadas a vender livremente sua atividade num mercado”. É a privação dos meios de produção que obriga os trabalhadores a aderir ao contrato de trabalho, sob pena de passar fome (Cohen, 2001).

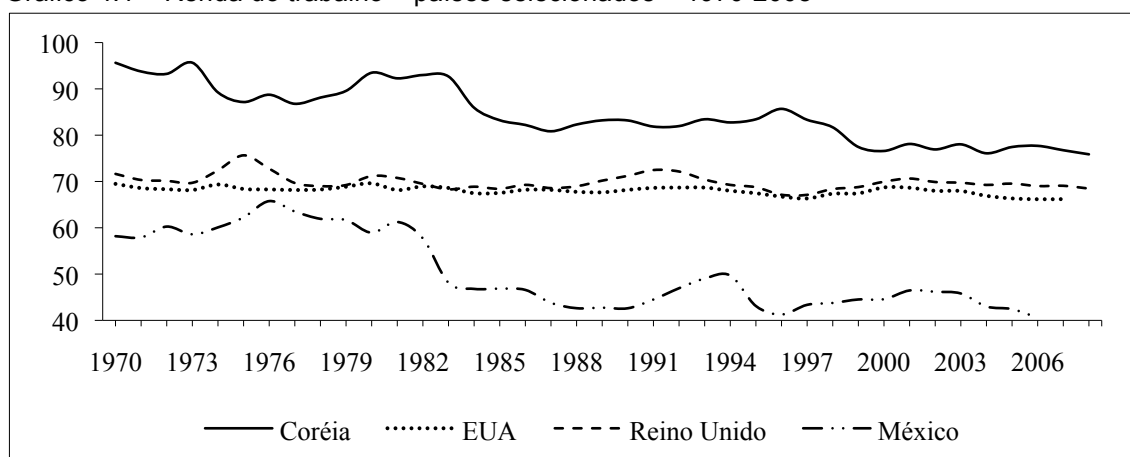
Assim, numa situação de níveis crescentes de desemprego, a disponibilidade do exército de reserva confere aos capitalistas imenso poder na luta de classes. Seu poder resulta de uma posição favorável num mercado em desequilíbrio, ou seja, onde há excesso de oferta de força de trabalho (Bowles e Gintis, 1990). Por isso que os interesses de classe dos capitalistas se opõem a baixas taxas de desemprego (Wright, 2000). Também se opõem porque o pleno emprego é prejudicial à acumulação de capital uma vez que acarreta em aumentos salariais e, de um modo geral, torna o empregado menos submisso às demandas do empregador (Duménil e Lévi, 2004a).

Embora os capitalistas não tenham a possibilidade real de substituir todos os seus empregados por mais baratos e dóceis disponíveis no exército de reserva, na verdade são eles que decidem se o fazem em quantidades e momentos mais favoráveis à acumulação. Eles também não são obrigados a comprar mão-de-obra em bases contínuas, e o fazem somente se for lucrativo, caso contrário, preferem esperar, demitir ou ainda encerrar a atividade até dias melhores (Mandel, 1990).

Aliado a isso, a abertura dos mercados internacionais e a flexibilização de condições institucionais e tecnológicas têm possibilitado a alguns setores econômicos a faculdade de mover seus capitais entre diferentes localidades do planeta de forma a aproveitar oportunidades mais lucrativas. Ampliam-se aí as chances de localidades menos desenvolvidas se candidatarem a recebê-los, vislumbrando vantagens de hospedar novos capitais e pagando por isso. É o que ocorre quando investimentos são direcionados do Ocidente para o Oriente, quando parte da indústria estadunidense se move do norte para o sul e da brasileira toma o sentido geográfico inverso. Em comum, esses movimentos têm o ímpeto da busca por menos militância sindical, salários mais baixos e redução de impostos. Mas esse não é um caminho de mão única. Todas essas ações podem levar a reações, que, assim, criam novas oportunidades, que surgem quando potenciais mudanças pressionam aqueles que têm a perder com elas. Na questão da mobilidade de capitais, permanecer pode ser uma oportunidade rentável criada pela ameaça de retirada.

Dessa lógica resulta que dentre os maiores perdedores estará justamente a classe trabalhadora. Ocorre que “o capitalista pode viver mais tempo sem o trabalhador do que este sem aquele” (Marx, [1844] 2004, p. 23). Detalhando, como o primeiro pode sobreviver mais tempo à custa de sua propriedade do que o segundo à custa do seu salário, a necessidade que este tem de salário é maior do que a de mais-valia que tem aquele (Johnston e Dolowitz, 1999). Ao ver-se constrangida em direção a condições de trabalho cada vez mais precárias e premida pela crescente ameaça ao próprio emprego, sua capacidade de luta diminui. A figura seguinte deixa claro acerca dos países selecionados essa tendência, sintetizada na deterioração da renda do trabalho.

Gráfico 4.1 – Renda do trabalho – países selecionados – 1970-2008



Fonte: elaboração própria a partir de OCDE.

Notas: i) escala percentual; ii) índice de representatividade dos custos totais do trabalho em relação à produção nominal (*annual labour income share*, OCDE); iii) originalmente, esses índices são publicados pela OCDE em forma unitária.

Nesses países, a representatividade do salário relativamente ao que produzem vem sendo sistematicamente reduzida. Note-se que dentre eles, as reduções de rendimentos ocorreram com maior intensidade nos países menos desenvolvidos, mas não deixaram de dar-se também nos mais avançados. Nos EUA, a renda do trabalho, que representou em média cerca de 69 por cento da produção na década de 1970, passou a 67 por cento no período 2000-2007. Mas as situações mais dramáticas foram as dos dois países do primeiro grupo. O caso do México é emblemático. De uma representatividade de cerca de 61 por cento em média que tinha a renda do trabalho sobre a produção na década de 1970, o índice caiu para uma média de aproximadamente 44 por cento no período 2000-2006. Ou seja, houve uma redução no volume de salários de cerca de 17 pontos percentuais em relação ao que os trabalhadores produziram.

Devemos sublinhar ainda, que tanto no México quanto na Coreia do Sul houve quedas de salários de forma mais acentuada justamente em momentos próximos de crises econômicas, como a decorrente da elevação mundial das taxas de juros do início dos anos 1980 e as crises cambiais de meados dos anos 1990. No México, em apenas um ano, de 1982 a 1983, o índice renda do trabalho sobre a produção caiu 10 pontos percentuais; na outra crise, o mesmo índice caiu 7 pontos entre 1994 e 1995. Na Coreia, foram 10 pontos percentuais de redução entre 1983 e 1985, e 5 entre 1997 e 1999. Esses são mais alguns indícios do quanto a finança foi capaz de aprofundar as perdas que, ao longo da história da luta de classes, têm sido impostas aos trabalhadores em favor dos que o exploram o trabalho alheio.

Não obstante, deve-se ter em conta que o poder do explorador não é absoluto e livre de ameaças por parte dos explorados. Se por um lado, devido à necessidade de sobrevivência os últimos não são de fato livres para deixar a relação, por outro, a necessidade de acumulação do primeiro o faz dependente dos explorados. Trabalhadores podem adotar alternativas como reduzir o ritmo de trabalho, sabotar o processo de produção, atuar de forma ineficiente e de outras maneiras que demandam do explorador arcar com custos de supervisão para vigiá-los (Wright, 2008). Ocorre que os recursos e a configuração institucional que conferem poder aos atores sociais, como vimos, desequilibram a balança em favor das classes proprietárias.

Para além desse debate, importa que o explorador necessita do explorado onde e quando quer que estudemos esse tipo de relação. No entanto, a ideia de que o explorado tem poder em relação ao explorador deve levar em conta contextos mais específicos, nos quais as condições materiais e institucionais, como a propriedade e o controle do capital, são determinantes para a estruturação de classes. Mais adiante, onde abordo a dívida pública, esse ponto deve ficar mais claro se for possível demonstrar como ela pode envolver exploração, exploradores significativamente poderosos e explorados com significativamente menos poder para interferir nos rumos da relação. Digo menos, em vez de sem poder, pois, a exemplo da relação de trabalho, na relação de dívida, devedores não deixam de ter algum poder na medida em que podem impor perdas aos credores, cabendo a estes o ônus de monitorar aqueles para que se mantenha o processo de exploração.

Exploração de classe não é novidade, tampouco exclusividade do sistema capitalista, podendo ser percebida em distintos momentos da história humana, como no caso do feudalismo, que Marx notou como também caracterizado pela existência de tal fenômeno, ainda que sob diferente modo de produção. Resumidamente, tal modo era caracterizado como mais coercitivo do que econômico nos métodos empregados na exploração do trabalho, cuja existência, então, independia do modo de produção. Segundo Parijs (1998), enquanto na exploração capitalista a distribuição dos rendimentos é afetada pela distribuição desigual da propriedade sobre os meios de produção, na exploração feudal isso se dava por conta da propriedade sobre pessoas.

Embora correta naquilo que tem de substantiva, a comparação feita por Parijs merece um reparo a fim de aproximá-la de um conceito mais abstrato de exploração e

mais adequado ao atual estágio do capitalismo, em que os mecanismos parecem mais complexos do que no passado. Ao lado de propriedade, é importante adicionar a ideia de controle sobre, ou acesso aos, meios de distribuição dos resultados gerados na produção. Alguém capaz de se apropriar do sobre-trabalho alheio, mesmo sem estar diretamente envolvido numa relação de trabalho ou de propriedade, é um explorador e sua posição de classe independe de tal relação (voltarei a esse tema na próxima seção). Um agente é explorado se, não importando como gaste o rendimento proveniente de sua produção, não for capaz de comprar bens que incorporem tanto trabalho quanto ele efetivamente efetuou; é explorador quando, não importa como gaste seus rendimentos, for incapaz de evitar comprar uma quantidade de bens que incorpore mais trabalho do que ele efetuou (Roemer, 1982a). Sintetizando, exploração refere-se “ao fato de que uma categoria de agentes econômicos trabalha mais do que o necessário para a sua própria reprodução e que os frutos do seu sobre-trabalho são apropriados por outra” (Therborn, [1980] 1999, p. 9-10).

Essa ideia é próxima a um dos critérios usados por Wright para definir exploração, o qual denomina princípio da apropriação e que significa “a apropriação dos frutos do trabalho do explorado por aqueles que controlam os recursos produtivos relevantes” (2000, p. 10).¹²⁵ Note-se que Wright usa os termos controle em vez de propriedade; por outro lado, emprega o termo produtivos, que envolve o problema que apontei logo acima. O controle da produção capitalista pode se dar, por exemplo, via capital financeiro; além disso, esse tipo de capital pode ser empregado não só em atividades produtivas, mas também em atividades improdutivas com capacidade de redistribuir os frutos da produção gerados em relações anteriores. Wright (2008) confirma essa interpretação ao dizer que exploração

significa apropriação de sobre-trabalho, e há uma variedade de mecanismos institucionais específicos pelos quais ela ocorre. O excedente, é claro, é criado na produção em qualquer que seja o sistema (por definição, uma vez que ele é uma parcela da produção total), mas a divisão entre produto excedente e produto necessário (para o usar os velhos termos marxistas) pode ser gerada fora da produção por meio de uma variedade de mecanismos.

¹²⁵ Além do princípio da apropriação, os outros dois critérios definidores de exploração de classe assinalados por Wright são o princípio do bem-estar interdependente inverso, que, resumidamente, significa que o bem-estar do explorador se dá a expensas do explorado, e o princípio da exclusão, que envolve a exclusão assimétrica do explorado do acesso e controle sobre certos recursos produtivos importantes.

4.2 Exploração do Trabalho sem Relação Trabalhista¹²⁶

Para a teoria econômica marxiana, o trabalho é a mais importante das atividades necessárias à existência humana.¹²⁷ Correta nesse sentido, a ideia foi, porém, amplificada na análise do processo do capital, e o significado econômico do trabalho adquiriu o *status* de único fator capaz de diferenciar uma mercadoria da outra em termos de valor. Com isso, também a relação de trabalho seria considerada o meio fundamental de exploração capitalista, pela qual o capital se acumula nas mãos dos donos dos meios de produção a expensas dos donos da força de trabalho, estes explorados, aqueles exploradores. Esse entendimento particular de classes, baseado no conflito fundamental entre capital e trabalho sobre a produção, incorporou-se à teoria do valor-trabalho (Fine, 2001).

Tal concepção do trabalho apresenta dois problemas cujas soluções, não obstante, podem jogar alguma luz na compreensão do significado sociológico da dívida. O primeiro refere-se à polêmica da própria teoria marxiana do valor-trabalho em estabelecer o trabalho como o elemento explicativo do valor. Embora esta pesquisa não envolva estudo sobre mercadoria e o tema valor não lhe seja central, ela concorda com a ideia que valor é resultado não apenas do trabalho abstrato incorporado na mercadoria, podendo advir de outros fatores. É sempre problemático tentar delimitar as *origens* do valor, problema que fica ainda maior quando se estabelece uma delas como a sua *explicação*.¹²⁸

¹²⁶ Alguns dos argumentos desta seção puderam ser discutidos durante apresentação de trabalho no grupo *Reestructuración productiva, trabajo y dominación social* do XXVII Congresso ALAS – Associação Latino-americana de Sociologia, Buenos Aires. Ao grupo agradeço pelos comentários, críticas e sugestões — acatadas ou não —, sendo minha a responsabilidade sobre as impropriedades aqui presentes.

¹²⁷ O trabalho, “como o criador de valor de uso, como trabalho útil, é uma condição da existência humana que independe de todas as formas de sociedade; ele é uma necessidade natural eterna que medeia o metabolismo entre homem e natureza, e consequentemente a própria vida humana” (Marx, [1890] 1990, p. 133).

¹²⁸ Segundo Erik Wright (2010, correspondência pessoal), há muitos fatores que afetam o valor das mercadorias — tecnologia, clima, luta de classes, regulação estatal; a questão é se eles, que *afetam* o valor, podem ser tratados como *fontes* de valor. A teoria do valor-trabalho, ainda segundo Wright, como uma teoria baseada em custos de produção, não apenas nos diz que o valor de uma mercadoria é função do total dos custos de produção em termos de recursos escassos; a isso aquela teoria adiciona o argumento de que o vetor recursos escassos pode ser reduzido a uma simples métrica determinada pelo total de trabalho abstrato socialmente necessário incorporado em todos os recursos empregados na produção. Essa adição é problemática, pois os custos de produção não podem, entende Wright, ser reduzidos a essa única métrica (para mais acerca desse debate, ver nota 129, p. 121).

Segundo Gerald Cohen (1979), a teoria marxiana do valor-trabalho não é uma base adequada para sustentar as acusações marxistas acerca do caráter explorador do capitalismo. O argumento central daquela teoria é que o valor de uma mercadoria é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la em condições padronizadas de produtividade. Para Cohen, um argumento óbvio contra essa teoria é que a magnitude de valor é afetada por outros elementos que não o tempo de trabalho socialmente necessário, por exemplo, os padrões de propriedade dos meios de produção, que podem afetar a distribuição de poder de barganha, esse inegavelmente capaz de influenciar valores de troca. Nessa mesma linha, ou seja, das implicações sociológicas para a determinação de valor de troca, Wright (2000, 2002) discorda do aparato técnico¹²⁹ da teoria marxiana do valor-trabalho como capaz de explicar o processo de exploração, defendendo para tal uma abordagem sociológica.

Outra parte do argumento de Cohen defende que o trabalho não cria valor, mas produtos que têm valor. Isso pode parecer mero jogo de palavras, contudo, essa distinção e sua importância sociológica tocam na questão que citei há pouco sobre valor ser uma construção social e não uma medida objetiva ou técnica. Uma das figuras centrais nesse processo é o mercado, local onde, distintamente do ponto de produção, se atribui valor à mercadoria que tem valor, seguindo a terminologia de Cohen. A inserção do produto no mercado torna a relação de exploração menos clara, pois, diferente do que ocorria no sistema feudal, onde servo e senhor dividiam o produto, no capitalismo ele não é dividido entre capitalista e trabalhador, mas levado ao mercado (Cohen, 1979). Ali, toda a sorte de relações sociais pode interferir nas magnitudes de exploração.

Além de tornar a exploração menos manifesta e, por isso, potencialmente mais intensa, a dinâmica do mercado capitalista possibilita outro fenômeno. O fato de a

¹²⁹ Nem mesmo nas questões eminentemente técnicas a teoria do valor-trabalho é livre de dúvidas. Para Roemer (1982c, 1985), não se pode explicar acumulação de capital apenas pela exploração do trabalho, servindo a esse propósito qualquer mercadoria. A própria existência de fatores de produção diferentes do trabalho e não produzidos, por exemplo, a terra, não permite uma definição adequada de valor a partir da ideia de tempo de trabalho incorporado na mercadoria (Roemer, 1982c). Para outra análise, em defesa da validade da teoria do valor-trabalho e do trabalho como a explicação do valor, ver Saad Filho (1997), para quem o “valor é produzido pelo trabalho apenas” (p. 128) e é “a expressão monetária do tempo de trabalho socialmente necessário para reproduzir mercadorias” (p. 117). Para uma posição intermediária, que não refuta a teoria do valor-trabalho, mas defende que ela seja expandida de modo a incorporar, por exemplo, o fator conhecimento na análise do processo de valorização capitalista, ver Fine, Jeon e Gimm (2010).

riqueza socialmente produzida ser levada ao mercado adiciona processos de apropriação e atores até então ausentes. Segundo Marx,

a separação da venda e da compra torna possível, ao lado do comércio propriamente dito, um grande número de transações fictícias antes da troca definitiva entre os produtores e os consumidores de mercadorias. Permite deste modo que uma quantidade de parasitas se introduza no processo de produção, explorando essa separação ([1859] 2003, p. 96).

Por uma série de arranjos estruturais — dentre eles os superestruturais marxianos — cada um desses atores, agora no mercado capitalista, se qualifica como destinatário de parte da mais-valia agregada. Ao capitalista, que realiza lucros, se juntam o Estado, que arrecada tributos, a finança, que percebe juros, e toda sorte de profissionais, burocratas, atravessadores e corretores, que recebem salários, comissões etc. Assim, reformulando a proposição que talvez melhor sintetize o argumento de Cohen acerca da exploração capitalista, pode-se dizer que “o proletário produz todo o *produto*, mas o capitalista [e outros atores improdutivos apropriam-se de] parte do *valor do produto*” (Cohen, 1979, p. 358, grifos meus).

O segundo problema citado no início, lembrando, refere-se à ideia de que exploração capitalista se processa fundamentalmente pela relação de trabalho. Não se trata de negar que o objeto da exploração capitalista seja o trabalho alheio, mas de salientar que este é uma categoria distinta da *relação* de trabalho, sendo que, mesmo sem esta, a exploração daquele pode ocorrer. Segundo Fine (2001), a crescente complexidade dos processos de reprodução de valor (excedente) tem como contraparte uma crescente sofisticação de entendimento de classes e relações de classe. Para isso, prossegue Fine, pode ser útil o refinamento da teoria marxiana de classe a partir de uma variedade de critérios de estratificação.

Seguindo essa linha, veremos que outros tipos de relação, que não a de trabalho, podem engendrar exploração do trabalho, algo de certo modo presente na argumentação de Cohen. Essa possibilidade é mais clara na proposição de John Roemer (1982b, p. 263), a qual ele mesmo chama de “heresia ampliada”¹³⁰ e cujo argumento central é que até “mesmo a estrutura de classes marxiana pode ser produzida sem qualquer instituição de relação de trabalho” e que a exploração pode ocorrer sem tal

¹³⁰ A heresia original se refere a uma proposição no mesmo texto sobre “uma teoria da exploração ser operativa mesmo quando a propriedade privada de meios de produção for ausente” (Roemer, 1982b).

instituição. Para isso, ele desenvolve uma controversa tese¹³¹ que visa a demonstrar como ocorre a exploração baseada em desigualdades não necessariamente ligadas à *venda* da força de trabalho (Roemer, 1982b, 1982c). Não se nega que exploração de classe é vinculada ao trabalho, mesmo nos dois mercados hipotéticos sem mercado de trabalho que serão descritos na sequência. O próprio Roemer (1982a, 1982b, 1982c), em seus exemplos, emprega o trabalho como medida para distinguir explorador e explorado: enquadra-se nesta categoria quem trabalha mais que o socialmente necessário e naquela, quem trabalha menos que o socialmente necessário.

Num exercício de considerável abstração, Roemer amplia teoricamente as possibilidades de exploração do trabalho ao adicionar (i) mercados competitivos e propriedade desigual dos meios de produção e (ii) mercado de crédito ao (iii) mercado de trabalho, atribuindo-lhes a característica comum de ser dispositivo capaz de realocar parcelas da riqueza socialmente produzida. Para fazê-lo, idealiza três economias hipotéticas. Na primeira, todos os produtores trabalham em suas próprias instalações, tendo todos eles as mesmas necessidades, utilizando as mesmas tecnologias e diferenciando-se uns dos outros apenas por suas posses iniciais. Esta última característica dá aos mais ricos a opção de produzir bens cujo valor de mercado lhes permite trabalhar menos tempo do que os mais pobres. É um caso em que as condições de mercado criam uma estrutura de exploração porque levam um agente a ter de trabalhar mais do que o socialmente necessário, e possibilitam a outro trabalhar menos que essa medida, ainda que nenhuma relação trabalhista tenha sido estabelecida. O resultado é uma apropriação de frutos do trabalho alheio de modo indireto, mediado pelo mercado.

A segunda economia hipotética difere da anterior unicamente pela existência da faculdade de cada produtor comprar ou vender força de trabalho. É cada uma dessas ações que define a posição de classe de cada produtor e, assim, quem é explorado e quem é explorador, respectivamente, quem vende e quem compra força de trabalho. Assim como na primeira economia, a exploração ocorre na medida em que o último pode trabalhar menos ao passo que o primeiro deve trabalhar mais do que o socialmente necessário para que seja atingido um determinado montante de bens demandado pelo conjunto da sociedade.

¹³¹ Para um detalhamento maior do argumento, ver Roemer (1982a).

O terceiro mercado hipotético é especialmente importante para um dos argumentos desta pesquisa por envolver relação de dívida.¹³² Essa economia — mercado de crédito — é capaz, diz Roemer, de produzir a estrutura de classes marxiana mesmo sem a existência de venda de força de trabalho. Aqui, ela é substituída por capital¹³³ a ser emprestado pelo potencial explorador ao potencial explorado, sendo esses *status*, bem como as suas posições de classe, definidas por meio dos juros, que facultam ao primeiro trabalhar menos e coagem o último trabalhar mais do que o tempo socialmente necessário. Marx já fizera analogia similar dizendo que mercadorias são “capital potencial, latente (...); nessa forma elas proporcionam controle sobre o trabalho alheio, dão direito à apropriação do trabalho alheio” ([1894] 1991, p. 477).

Isomórficas, as ilhas crédito e trabalho idealizadas por Roemer podem ser assim comparadas em termos das relações de classes e de exploração que engendram:

Quadro 4.1 – Exploração de classe nos mercados hipotéticos de Roemer

Mercado de trabalho	Mercado de crédito	Tempo de trabalho	Status de exploração
Capitalista puro	Grande emprestador	Mínimo	Explorador
Pequeno capitalista	Emprestador misto	Menos que o socialmente necessário	Mais explorador que explorado
Pequeno burguês	Nem tomador nem emprestador	O socialmente necessário	Nem explorador nem explorado
Proletário misto	Tomador misto	Mais que o socialmente necessário	Mais explorado que explorador
Proletário	Puro tomador	Máximo	Explorado

Fonte: adaptado de Roemer (1982b).

Nota: as duas primeiras colunas foram reproduzidas conforme o original, e as duas últimas, adaptadas para clarificar a ideia implícita em Roemer acerca de um *continuum* onde indivíduos poderiam ser eventualmente classificados. Nesse sentido, trato o *status* de exploração da segunda e da quarta classes como gradativos em vez de discretos como sugerido por Roemer, que as define como somente exploradoras e somente exploradas, respectivamente.

¹³² Devo reconhecer um esforço significativo de adaptação, inclusive sob risco de não ser suficientemente fiel à tese de Roemer, que, por exemplo, trata do referido mercado de crédito como um dos meios pelo qual a sociedade pode organizar a produção. Ou seja, trata de produção material, logo, passa longe de qualquer discussão de dívida pública, capital fictício. Não obstante, recorro à abordagem de Roemer com o objetivo de demonstrar que o trabalho pode ser explorado não apenas via relação direta de trabalho — o crédito é uma forma — e que classes se formam a partir daí, em variadas formas e tipos de relações sociais.

¹³³ Roemer não trata de dinheiro, tão só de capital. Segundo Saad Filho (2001), a exploração capitalista pode ser conceituada e medida em três níveis, o físico, o macromonetário e o de valor. A análise de Roemer, que não trata de aspectos monetários e discorda da teoria do valor-trabalho, estaria, então, próxima do nível físico de análise. Para Saad, a análise física é a mais simples, ainda que não seja incorreta, demonstrando sua validade sempre que produtores, como classe, são obrigados a produzir mais do que consomem ou controlam, e o excedente é apropriado pelos seus senhores, mestres ou empregadores. Aqui não é lugar para mais do que reconhecer a existência dessa polêmica e recomendar a consulta a Saad Filho (2001) para mais detalhes.

O modelo de Roemer não é livre de deficiências, passando ao largo de questões importantes. A principal delas, apontada por Bowles e Gintis (1990), é que os dois mercados — de trabalho e de crédito — são idealizados sob condições de equilíbrio, o que é empiricamente improvável. Ambos os mercados, prosseguem Bowles e Gintis, são mercados em que as transações são contestadas¹³⁴, ou seja, não há garantias de que os atores cumprirão as cláusulas dos contratos. Por exemplo, ainda que uma dada quantidade de tempo a ser devotada ao trabalho — força de trabalho — possa ser contratada, a efetiva realização de suas quantidade e qualidade não podem ser garantidas *a priori*. Como alertou Durkheim, “não se deve esquecer que, se a divisão do trabalho torna os interesses solidários, ela não os confunde; ela os deixa distintos e rivais” ([1930] 1999, p. 200). Era o que Adam Smith já apontara dizendo que “os trabalhadores desejam conseguir o máximo e os patrões, conceder o mínimo possíveis” ([1776] 2003, p. 94).

Da mesma forma, enquanto as condições de um empréstimo podem ser contratadas, as ações futuras do tomador ou de outros que influenciarão as chances de o empréstimo ser pago não podem ser garantidas *a priori*. Ainda assim, a abordagem de Roemer trata de um aspecto político que é dos mais importantes para o argumento desta seção. Trata-se do caráter relacional, logo, sociológico, inscrito no conceito da exploração levada a cabo por meio do mercado de crédito. A crítica de Bowles e Gintis, que não é endereçada especificamente a esse ponto, mas à idealização de mercados em equilíbrio, reforça o aspecto relacional da dívida ao inserir a dialética — mesmo sem empregar esse termo — da transação contestada.

Em comparação com o processo de acumulação de capital baseado na exploração direta da força de trabalho, o processo de acumulação baseado em dívida ocorre por meio da exploração dos reais devedores pelos emprestadores em dados tipos indiretos de relação. Contudo, do mesmo modo que a mais-valia não surge do mero processo de circulação de mercadorias — sua fonte é a força de trabalho — (Sweezy, 1942), ela tampouco surge da mera circulação de capital-dinheiro que se dá por meio da dívida. Numa palavra, juro é mais-valia, sendo redistribuída sob o rótulo de juro. Ainda assim, o juro atua na constituição de classes que se formam fora da relação de produção. Nesse caso, a identificação de sujeitos a classes não se dá pela relação deles com os

¹³⁴ No original, *contested exchange*.

meios de produção, mas com o mercado financeiro (Williams, 2001), onde devedores formam uma classe e credores, outra.

Essa discussão não é livre de ambiguidades quando tentamos apontar os reais devedores, logo, os reais explorados. Nem toda relação de dívida pode ser considerada exploração dos formais tomadores por parte dos formais emprestadores de capital-dinheiro. Por exemplo, não pode ser considerado explorado alguém que toma dinheiro para, em seguida, emprestá-lo a um terceiro aproveitando-se de informações assimétricas sobre fatores que podem interferir em preços futuros. Outro exemplo é quando um capitalista toma dinheiro emprestado de um banco, investe na construção de uma fábrica e, com uma parcela dos lucros, paga os juros; são os trabalhadores dessa fábrica os explorados de fato, tanto pelo capitalista, que é o formal tomador do empréstimo, quanto pelo banco emprestador, que receberá parcela da mais-valia sob a denominação de juros (Wright, 2008).

Em termos qualitativos, o juro é um mecanismo de redistribuição de mais-valia e, em termos quantitativos, expressão de valor do esforço adicional a ser executado pela classe trabalhadora. Ele é “uma parte do lucro, quer dizer, a mais-valia” (Marx, [1894] 1991, p. 493) que, no entanto, não surge das condições objetivas subjacentes à característica essencial do capitalismo — a separação entre trabalho e meios de produção — mas de uma circunstância fortuita em que não somente capitalistas produtivos¹³⁵ dispõem de dinheiro (Hilferding, [1910] 1981). No entanto, ainda que o capital que Marx caracterizou com portador de juros tenha “o modo de exploração do capital sem o seu modo de produção” ([1894] 1991, p. 732), o fato de o dinheiro não estar nas mãos apenas dos capitalistas “produtivos” faz com que a finança, por nutrir-se do trabalho, interfira no emprego, no salário e nas formas de dominação do trabalho (Salama, 1998).

¹³⁵ O modo como Hilferding emprega o termo parece indicar que haveria capitalistas produtivos — no sentido de seu trabalho ser materialmente necessário (Cohen, 2001) — e capitalistas improdutivos. Para maior precisão, deve-se esclarecer que qualquer capitalista é improdutivo e que a discriminação feita por Hilferding é entre os capitalistas que empregam capital-dinheiro de modo produtivo e os que o empregam no circuito fechado das finanças. O próprio Marx, no volume III d’*O capital*, referiu-se ao capitalista “produtivo”, mas o fez nesse mesmo sentido quando o contrastou ao que chamou de *money capitalist* ou capitalista emprestador: o último “simplesmente empresta o capital” ao passo que o primeiro, que ele chamou de *functioning capitalist*, “o aplica produtivamente” (Marx, [1894] 1991, p. 495, grifo meu). Importa, ao final, que qualquer que seja o tipo, o capitalista será sempre improdutivo, independente de onde empregue seu capital.

Esse processo envolve exploração na medida em que os juros transferidos do tomador ao prestador de recursos permitem ao segundo economizar esforço de trabalho cujo equivalente, necessário à manutenção da produção socialmente demandada, terá de ser compensado por meio do esforço adicional por parte do primeiro. De acordo com o argumento desenvolvido por Roemer, quanto menos tempo um agente econômico trabalha em função dos rendimentos de juros que as prerrogativas de credor lhe proporcionam, mais algum outro agente terá de trabalhar para manter o tempo socialmente necessário a um dado nível de produção. Em relações mais complexas, pode haver agentes intermediários envolvidos, o que, contudo, não invalida o modelo. Isso apenas coloca a necessidade de identificar quem são aqueles que efetivamente produzem mais-valia e aqueles que dela se apropriam; enfim, quem está nos reais destino ou origem da riqueza redistribuída. Típico desse imbróglio é a dívida pública.

4.2.1 O juro como categoria sociológica

Em certa teoria econômica, o juro é considerado uma compensação monetária que um agente percebe por reduzir um consumo presente — respeitada a sua necessidade — em troca de uma potencial capacidade de consumo maior no futuro. Segundo Keynes, trata-se de uma “recompensa pela renúncia de liquidez por um período determinado” ([1936] 1964, p. 167). Tal concepção, contudo, ao centrar-se no indivíduo, não dá conta dos aspectos social e dialético subjacentes ao juro. Esse sentido psicológico é, assim, coerente com a velha ideologia que naturaliza o capitalismo e, de modo mais específico, não problematiza uma relação social que possibilita a alguém ser remunerado por privar-se de um consumo que excede suas necessidades. Mais do que isso, ele não revela a relação de exploração que, justamente por isso, é antes de tudo uma relação social.

Como o próprio conceito econômico deixa claro, o juro deriva de capital que em vez de ser consumido teve destino distinto da satisfação de qualquer necessidade, o que indica não haver qualquer necessidade cuja satisfação dependesse daquele capital. Como disse Keynes, a poupança “é o excesso de renda em relação ao consumo” ([1936] 1964, p. 62). Ou seja, aquele que adia o consumo o faz somente quando tem fontes alternativas de satisfação de suas necessidades pelo período do empréstimo contratado, sendo o valor emprestado nada mais que capital acumulado. E capital, lembremos,

acumula-se a partir de uma relação social de exploração — “capital é trabalho acumulado” (Marx, [1844] 2004, p. 26). Ainda segundo Marx, o capitalista financeiro auferir uma parte dos lucros exatamente porque ele é proprietário de capital-dinheiro acumulado. Como a acumulação tem origem na exploração do trabalho alheio, o juro tem a mesma origem, porém, trata-se de uma exploração pretérita. Diferente da relação de trabalho, em que uma classe é remunerada em função do que faz — produzir —, na relação de dívida outra classe é remunerada pelo que não faz — consumir além de determinado nível. Por isso que o “juro aparece como mero fruto da propriedade no capital, do capital em si mesmo, abstraído do processo de reprodução do capital na medida em que ele não ‘trabalha’” (Marx, [1894] 1991, p. 497).

Segundo Harrod (1992), lendo textos econômicos e ouvindo banqueiros, pode parecer que o juro é o necessário e justo pagamento pelo emprego do dinheiro, sendo sua taxa a real expressão do custo do capital. Este custo, prossegue, é visto como uma combinação do retorno que tal capital produziria se fosse investido na produção e da recompensa necessária para persuadir pessoas a poupar em vez de consumir, criando com isso fundos para empréstimos. Sob esse argumento, diz o autor, o juro se torna economicamente justificado tanto para quem toma emprestado quanto para quem empresta. Contudo, prossegue Harrod, isso não é ponto pacífico, e seu significado vai a pontos mais fundamentais da vida humana e social. Colocando em dúvida a universalidade de tal justificação econômica, ele pergunta: por que as grandes religiões discutem juros, dívida e usura em seus textos sagrados?¹³⁶; por que antigos sistemas legais continham leis relacionadas ao juro e seus efeitos?¹³⁷ Uma resposta, acredita, está

¹³⁶ Max Weber ([1923] 2006) fornece algumas evidências disso ao tratar de juros no período pré-capitalista: i) quando os israelitas se converteram em judeus, os juros ficaram proibidos entre compatriotas, ainda que fossem permitidos frente a estrangeiros; ii) a Igreja Católica, até antes do desenvolvimento da economia monetária e do domínio dos banqueiros florentinos do século XV, também lutava contra os juros, por exemplo, forçando muitos, em seu leito de morte, a restituir os juros cobrados; iii) ainda que tenha sido com o protestantismo que se deu o desaparecimento da proibição da usura no norte da Europa, anteriormente era expressa nos sínodos calvinistas a inadmissibilidade de um prestamista e sua esposa à comunhão. Para o teólogo luterano Philipp Jakob Spener (1635-1705), fundador do pietismo, era ilícita a cobrança de juros, pois o seu usufruto levaria à preguiça (Weber, [1920] 2004).

¹³⁷ Não apenas sistemas antigos. A Constituição brasileira de 1988 foi promulgada dizendo que “as taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como *crime de usura* [grifo meu], punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar” (Brasil. Constituição, de 5 out. 1988, artigo 192º, parágrafo 3º). Em 2003, o dispositivo foi revogado (Brasil. Emenda constitucional nº 40, de 29 maio 2003).

na dificuldade de atribuir valor — nesse caso Marx diria valor de uso — ao capital no sentido de obter uma taxa de juros real. Para Harrod, isso significa que os proprietários de capital têm um poder de arbitrariamente impor taxas maior do que aquele que os ideólogos do mercado gostariam que o mundo acreditasse. A segunda resposta seria que há aí também uma questão moral e ética acerca do juro.

A primeira resposta de Harrod vai ao encontro do que disse Marx sobre preço do dinheiro. Assim como o preço de qualquer mercadoria, a taxa de juros, que é o preço do dinheiro¹³⁸, é determinada pelas condições de mercado de oferta e de demanda (Marx, [1894] 1991). Quando Harrod diz que proprietários têm poder para impor taxas, ainda que exagere no último verbo — entendo que proprietários têm mais poder do que não proprietários para *influenciar* —, ele se afasta das categorias estritamente econômicas e trata de valor de troca, neste caso do dinheiro, como algo que é criado a partir de relações sociais, as quais se desenvolvem *no* mercado.

Posição similar tem Chesnais (2002), tanto sobre o poder que teria a finança para *determinar e impor* condições de modo absoluto — ênfase com a qual, já disse, não concordo — quanto ao aspecto sociológico das relações financeiras. Para ele, a autonomia da finança permite que a poupança concentrada se coloque diante do capital produtivo, logo, diante do trabalho, em condições de impor sua participação na partilha da riqueza legitimada tão somente pela propriedade, cujos detentores, ademais, são os que determinam os termos de tal partilha.

Um exemplo concreto disso é o papel das agências de classificação de risco. Ao emitir suas opiniões sobre as perspectivas de um determinado Estado pagar suas dívidas, elas podem levar a mudanças em taxas de juros que aquele Estado terá de oferecer para obter novos financiamentos. Para Wilson (2002), é manifesta a falta de objetividade para se determinar tal risco, o que sugere que os critérios para isso são fundamentalmente ideológicos. Qual o critério objetivo capaz de determinar que o “risco-Brasil” tenha sido elevado tão abruptamente às vésperas da vitória de Lula, em outubro de 2002, e se mantido em 2003, segundo Mosley (2006), em magnitude aparentemente superior ao que os fundamentos da economia sugeririam? Que houvesse

¹³⁸ Marx ([1894] 1991) alertou, contudo, que o juro como preço do capital-dinheiro é uma forma irracional de preço, uma vez que é reduzido à sua forma puramente abstrata, completamente desprovida de conteúdo, como uma simples soma de dinheiro paga por alguma coisa que, de um modo ou de outro, figura como valor de uso. O valor de uso de uma soma tomada emprestada, segundo Marx, refere-se ao valor que o tomador confere à capacidade do capital-dinheiro produzir lucro.

o temor de o novo governo não se comprometer com os pagamentos da dívida e a austeridade fiscal para suportá-los era razoável, pois seria coerente como o discurso passado do partido vitorioso, mas isso está longe de ser um critério objetivo. Some-se à questão da falta de objetividade a falta de transparência. Segundo Carruthers, “para uma indústria que produz informação transparente, suas próprias atividades são surpreendentemente opacas” (2005, p. 371).

Como lembra Bourdieu (2005, p. 77), “não são preços que determinam tudo, mas tudo que determina preços” e, nesse sentido, decisões sobre taxas de juros não são atribuíveis a um reificado mercado, tampouco a esse ou àquele ator isolado. Taxas de juros, ao contrário, decorrem da interação entre atores sociais dentro de uma determinada estrutura na qual as classes proprietárias contam com maior poder de influência. Agentes econômicos não decidem isolados do contexto nem aderem passivamente ao que lhes é estipulado por conta do papel social que desempenham; suas ações intencionais estão enraizadas em um sistema concreto e dinâmico de relações sociais (Granovetter, 1985). Na estrutura social, decisões econômicas — tanto dos dominantes quanto dos dominados — são tão só escolhas entre alternativas possíveis, definidas, em seus limites, pela estrutura do campo, sendo essas ações devedoras de existência e efetividade à estrutura das relações objetivas entre os que decidem e os que se submetem (Bourdieu, 1997, 2005).

Sobre o aspecto ético ou moral levantado por Harrod, não vou me aprofundar, lembrando, porém, que ao ser evocado, deixa claro que a legitimidade do juro não é unanimidade. Se no capitalismo “toda soma de dinheiro tem a capacidade de produzir juros” (Hilferding, [1910] 1981, p. 109), fazendo do juro um ponto pacífico, fora desse modo de produção essa unanimidade se esvai. E, apesar da avalanche do pensamento único, o capitalismo não é unanimidade, tampouco um fenômeno inescapável.

4.3 Dívida, Tributação e Redistribuição de Valor

A teoria econômica clássica da dívida pública a considera uma forma de transferência de ônus do gasto estatal para futuros pagadores de tributos, que, por outro lado, poderiam beneficiar-se com os ganhos por ela gerados desde que empregada para

financiar empreendimentos rentáveis — uma guerra, por exemplo¹³⁹ — em vez do simples consumo (Wagner, 2004). Essa concepção, prossegue Wagner, foi desafiada por formulações keynesianas cuja essência era a consideração da dívida de hoje como sendo uma transferência para o presente de um ônus criado no passado, quando o gasto a ser financiado foi efetivado. Além disso, para o pensamento keynesiano não teria importância se tais déficits fossem financiados com dívida ou tributos tampouco se fossem empregados em gastos correntes ou em investimentos de capital.

Em sentido econômico estrito, ou seja, quanto à alocação dos recursos, tenderia a concordar com a ideia keynesiana de que não importa o que faz o Estado — consumir ou investir — com o dinheiro arrecadado, o qual retorna para a sociedade civil pelas mais diversas formas, como bens e serviços públicos, salários, juros, subsídios, produto de corrupção, para citar os mais comuns. Acontece que essa não é uma questão estritamente econômica, mas sociopolítica, pois a redistribuição se dá num contexto caracterizado por interesses divergentes e por já existentes desigualdades econômicas que, assim, tendem a ser reproduzidas. A questão de transferência intertemporal, seja do déficit fiscal do passado para o presente, no caso keynesiano, ou a do ônus da dívida do presente para o futuro pagador de tributos, no caso da teoria econômica clássica, quase nada dizem sobre o caráter de exploração da dívida pública. Por meio dessa dívida, parte da mais-valia é redistribuída durante todo o período de sua existência se houver juro, o qual indica um tipo específico de exploração e que, por isso, é uma categoria que não se refere a gerações, mas a classes.

Se estiver correto caracterizar a dívida geral como mecanismo de exploração e como capaz de definir as posições de classe de cada um dos envolvidos em tal relação, a dívida pública pouco diferiria de qualquer outro tipo nesse aspecto. Como vimos anteriormente, nas relações de classes as frações em vantagem dependem de esforços adicionais das frações em desvantagem para a reprodução da situação (Wright, 2000, 2002). Nesse sentido, a dívida pública assume caráter análogo, uma vez que a acumulação de capital por parte do credor depende do esforço adicional — materializado pelo juro — do devedor. No entanto, há uma característica que a singulariza como mecanismo de exploração, mais especificamente, um ator adicional na

¹³⁹ Segundo Weber ([1923] 2006), quando os vassallos não eram capazes de reunir os meios necessários à guerra, o Estado recorria a empréstimos estrangeiros, ao que oferecia como garantia a promessa de entregar parte das presas de guerra.

relação, que ao mesmo tempo que reduz tensões entre classes, contraditoriamente viabiliza a redistribuição de riqueza entre elas.

Segundo Carruthers (2005), uma relação de crédito depende da relação direta entre devedor e credor e, também, das conexões de cada um deles com terceiros. Ele cita como exemplo um agente que pode ser merecedor de maior credibilidade, ou seja, de mais crédito, se pertencer a uma família rica o suficiente para garantir o empréstimo. Credores também podem ter de restringir termos de seus empréstimos por conta de relações financeiras que mantenham com terceiros, ou podem, ainda, formar um sindicato para diluir riscos, que é o que faz um fundo mútuo quando investe em vários ativos. Há também as situações em que esse terceiro pode ser um único ator. Embora Carruthers não cite o Estado, na dívida pública esse papel intermediário é justamente dele. No sistema capitalista, o Estado é porto seguro de última instância em que aportam capitais excedentes, e isso se dá justamente por ser ele o único agente econômico não sujeito a desaparecer, ou falir.

Voltemos aos mercados hipotéticos de Roemer, porém modificando um tanto a sua ideia original sobre os agentes serem exploradores ou explorados não uns em relação aos outros, mas cada um deles em relação à sociedade como um todo. Tanto no processo de exploração que se dá por meio da relação de trabalho quanto naquele decorrente da relação de dívida, uma característica é que as partes contratantes são relativamente visíveis entre si. Ainda que seja impossível capturar empiricamente as magnitudes envolvidas, são proprietários dos meios não humanos de produção que exploram trabalhadores e são credores que exploram devedores. No nível de classe, proprietários e trabalhadores, credores e devedores, de algum modo se encontram em seus mercados, respectivamente o de trabalho e o de crédito, e ali celebram seus contratos. Nas suas lutas enxergam com razoável clareza a quem direcionar suas reivindicações, pois acreditam que a solução do que buscam está justamente no sacrifício material da sua contra-parte.

No caso da dívida pública, que assim como a dívida privada engendra exploração do trabalho, a situação, não obstante, é mais complexa. Decisões tomadas dentro ou por meio do Estado determinam quem cede e quem recebe, bem como os respectivos montantes da partilha de riqueza social, porém, muitas vezes, sem suficiente clareza sobre quem é o quê nesse processo. Quando o Estado toma recursos

emprestados, várias versões sobre quem se beneficia são plausíveis e, assim, podem ser adequadas a qualquer um que emita o discurso. Pode-se dizer que tais recursos financiarão bens e serviços públicos que beneficiarão a sociedade em geral; ou que serão investidos produtivamente e, assim, gerarão empregos, crescimento e mais arrecadação tributária; finalmente, e de modo mais simples, que servirão para cobrir déficits orçamentários. Qualquer desses discursos pode ser ou não verdadeiro, mas o certo é que a vala comum das finanças estatais funciona como uma conexão entre exploradores e explorados que, no entanto, esconde uns dos outros.¹⁴⁰

Nesse ponto, a ideia de Roemer (1985) sobre atores serem exploradores ou explorados, não em relação uns aos outros, parece fazer mais de sentido, tendo, porém, o Estado, e não a sociedade, como intermediário. Para Roemer, exploração não se define de modo relacional; ao invés de “A explora B”, define-se que “A é um explorador” e que “B é um explorado”, sendo a sociedade como um todo a intermediária do processo de transferência do sobre-trabalho. Certamente a abordagem desta pesquisa se aproxima daquela concepção no que se refere à existência de intermediação no processo de exploração. Contudo, o conceito de Roemer peca por generalizações contidas no entendimento de que toda exploração envolve intermediação e que esta se dá por intermédio da sociedade, categoria por demais genérica. Na relação de trabalho existe sim exploração do trabalhador por parte do capitalista, ainda que seja difícil quantificar a real magnitude dessa exploração. Quanto à segunda generalização, há certas relações em que mesmo que não se possa dizer que A explora B, de modo direto, pode-se dizer que A explora B por intermédio de C, que, no nosso caso, é o Estado em vez da sociedade.

Resta dessa dinâmica, quaisquer que sejam os seus objetivos originais, que no fenômeno do endividamento público o Estado revela seu caráter de classe. Comprometido com o seu papel estabilizador das relações entre classes também nesse tipo de exploração ele serve à redução de tensões. Isso ocorre, porém, de modo sutil,

¹⁴⁰ Esse fenômeno coloca um desafio para a sociologia. Segundo Pinçon e Pinçon-Charlot (2007), a riqueza, que outrora era mais visível por circular na indústria e no comércio, hoje chama menos atenção e é movimentada em grande parte no âmbito financeiro. Possivelmente essa é uma das razões de a riqueza raramente ser um objeto de estudo da sociologia contemporânea (Swedberg, 2004; Pinçon e Pinçon-Charlot, 2007), inclusive no Brasil (Medeiros, 2003), onde os ricos se escondem (Pochmann et al., 2004).

sem a necessidade de adjudicações como as que por vezes é instado a proferir acerca de disputas entre capitalista e trabalhadores ou entre devedores e credores privados.

Como o ganho material de uma classe se dá a expensas da outra, a relação entre elas é necessariamente conflituosa (Johnston e Dolowitz, 1999). No entanto, quando atores competem em torno de interesses, dificuldades para identificar concorrentes tornam a disputa mais complexa. Ao intermediar a relação entre exploradores e explorados, o Estado omite um grupo do outro, diminuindo, assim, as chances de conflito.¹⁴¹ Com isso, desempenha o processo de mediação a que Therborn ([1978] 2008) se refere como deslocamento ou canalização, que designa a intervenção pela qual o Estado é capaz de deslocar contradições e encobrir exploração privada.¹⁴² Uma das razões para que isso seja possível, ensina Therborn, é que a centralização do Estado frequentemente leva a supor que ele e seus líderes não conheçam nem sejam responsáveis imediatos pela exploração de classe.

Dessa posição mediadora no amortecimento de conflitos resulta outro aspecto igualmente importante para a acumulação capitalista do tipo financeiro. Trata-se da legitimidade da qual o Estado dispõe para redistribuir mais-valia, ou seja, da capacidade de fazê-lo com o consentimento das classes produtoras. Parafraseando Gramsci, o Estado contribui para que o explorado consinta com a sua própria exploração, o que, conseqüentemente, tem reflexos na própria magnitude da redistribuição. Por ser relativamente autônomo das classes particulares, goza de legitimidade para apresentar-se como agente dos interesses da sociedade na tarefa de redistribuir os recursos arrecadados via tributos. Age, assim, não só como amortecedor do conflito de classes gerado pela exploração financeira, mas também como redistribuidor de mais-valia nessa

¹⁴¹ Função semelhante é desempenhada pelo próprio dinheiro — papel-moeda —, que, ao desmembrar crédito e relações interpessoais diretas, facilita a reprodução de desigualdade na medida em que uma parte pode, ao agir, “esquecer ‘da outra parte’” (Newton, 2003, p. 366). Newton trata dessa questão no nível do Estado-nação e, segundo ele, a interdependência entre países num mercado global dominado por instituições financeiras do mundo desenvolvido possibilita aos países do Norte infligir barbárie, por meio de pobreza e doença, sobre países do Sul. Com efeito, essa análise pode ser ampliada para o nível das classes, onde se encontram os credores e os devedores da dívida pública.

¹⁴² Segundo Therborn, deslocamento ou canalização designam também a intervenção pela qual o Estado é capaz de colocar diferentes classes ou suas frações umas contra as outras.

modalidade de acumulação.¹⁴³ Vejamos como isso tem funcionado tomando a evolução recente da economia brasileira.

O advento do neoliberalismo colocou a questão tributária como um dos seus alvos mais importantes e, na linha de redução do papel do Estado na economia, advogou também a redução dos impostos vinculados à propriedade do capital. Na crença monetarista, isso incentivaria o investimento privado — por definição mais eficiente — que, por conseguinte, incentivaria o crescimento econômico, que, por sua vez, levaria ao aumento da arrecadação. O racional era que uma pequena fatia de uma grande torta é sempre melhor que uma grande fatia de uma pequena torta (Frieden, 2006). O problema é que reduções de tributos não se convertem automaticamente em investimentos quando capitalistas são livres para decidir o que fazer com a riqueza retida, que pode sim ser revertida para a produção, mas também pode ser simplesmente consumida (Przeworski, 1985). Assim, prossegue Przeworski, quando a redução de impostos não for coordenada com sistemas de incentivos fiscais que a condicionem ao investimento¹⁴⁴, este é apenas uma possibilidade, e a única garantia é o aumento da riqueza das classes proprietárias.

Essa foi mais uma das falácias do neoliberalismo, que, na prática, significou redução de impostos para os mais ricos e aumento para os mais pobres, deixando como saldo o aprofundamento da desigualdade econômica. Não bastasse isso, o teorizado crescimento econômico decorrente da redução da tributação sobre o capital não ocorreu, e apesar de ele não ser uma garantia de melhoria nas condições de vida de toda a sociedade, quando não ocorre impõe às classes inferiores ainda mais restrições de modo a preservar os rendimentos das classes superiores. O curioso é que, diante desse quadro, a tributação de um modo geral não reduziu. Segundo Vernengo (2007), a globalização e a revolução conservadora têm sido hábeis tão só em, em vez de encolher o Estado, estabilizar sua taxa de crescimento. Ele esclarece que o crescimento das receitas e

¹⁴³ Para uma opinião diferente, ver Therborn ([1978] 2008), que entende que o Estado capitalista é essencialmente redistribuidor de riqueza, porém não primeiramente entre classes, mas entre setores da economia, por exemplo, via tributação diferenciada, ou entre gerações, áreas ou períodos da vida social, do que a aposentadoria é um exemplo.

¹⁴⁴ O artifício fiscal de depreciação de bens tem esse papel. Ao reservar uma parte do lucro calculada como despesa de depreciação do meio de produção, a base de tributação é reduzida e possibilita ao capitalista constituir reservas, por meio de um lucro maior agora, para, no futuro, repor o bem que até lá, assume-se, terá exaurido a sua capacidade produtiva. Como a taxa de depreciação é de certo modo arbitrária, o Estado pode incentivar mais ou menos investimentos por meio desse sistema. Claro que o capitalista pode decidir não recompor a capacidade produtiva mesmo com a existência dessa figura, contudo, presume-se que ele dê continuidade ou mesmo expanda a atividade produtiva.

despesas estatais estacionou nas duas últimas duas décadas e, em termos históricos, os montantes permanecem altos, tendo passado de aproximadamente 10 para cerca de 50 por cento sobre o PIB nos países da OCDE ao longo de século XX.

Um tanto distinto, o caso brasileiro foi de continuidade do aumento da carga tributária nas últimas décadas. Não contando com a confiança¹⁴⁵ depositada nos países desenvolvidos tampouco com poder militar¹⁴⁶ suficiente para se endividar com menos restrições colocadas pelos credores, o Estado brasileiro teve de lhes oferecer, além de juros altos, garantias de que teria condições de pagá-los. Assim, montou um sistema fiscal que garantia níveis de tributação suficientemente altos para suportar parte dos juros da dívida aliado ao instituto do superávit fiscal primário, que, na prática, garantiria que parte substancial do aumento de arrecadação fosse efetivamente direcionada aos credores do Estado.

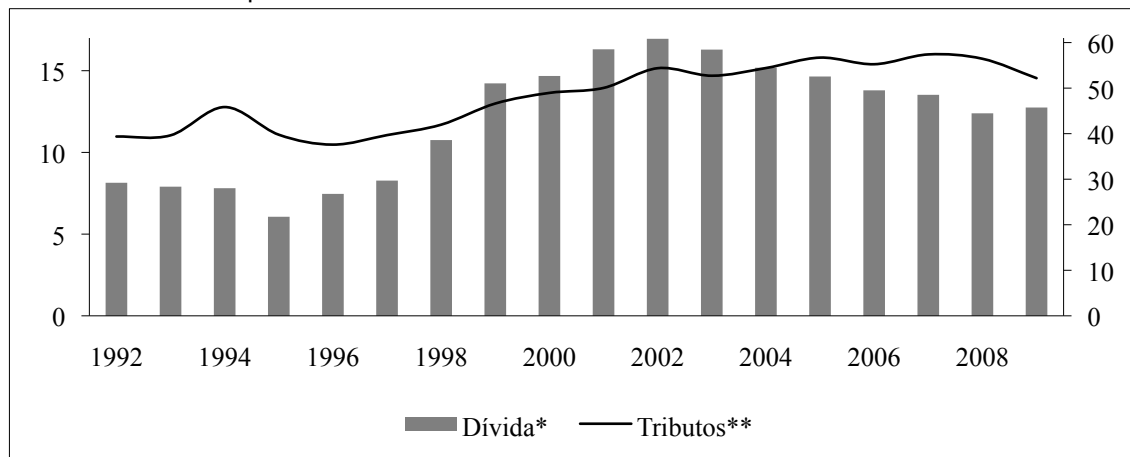
A não ser pela altitude das taxas de juros e pelo criativo instituto do superávit primário, a sistemática é tão simples quanto à descrita por Marx em seu estudo da acumulação primitiva de capital, da qual a dívida pública é “uma das mais poderosas alavancas” ([1890] 1990, p. 919). Para ele, como a dívida pública é suportada pelas receitas estatais, as quais devem cobrir os pagamentos de juros, “o moderno sistema tributário era o complemento necessário do sistema de endividamento nacional” (p. 921). É o que vemos hoje no Brasil, conforme ilustra a figura seguinte, que mostra evoluções positivas e significativas do endividamento público, bem como da carga de

¹⁴⁵ Em pesquisa conduzida com administradores dos maiores fundos de investimento estadunidenses internacionalmente orientados, Mosley (2006) relata que aproximadamente 87 por cento do total de investimentos alcançados pela sua amostra estavam alocados em países membros da OCDE, dos quais 34 por cento, na Zona do Euro, 29 por cento, na América do Norte e 15 por cento, no Japão; dos cerca de 13 por cento restantes investidos em mercados emergentes, 6 por cento estavam na América Latina, 2 por cento, na Europa emergente e 2 por cento, no Oriente Médio e África. Discriminando os fundos cujos investimentos em mercados emergentes representavam mais de 25 por cento de seus patrimônios, Mosley constatou que nessas localidades políticas econômicas e fatores políticos eram muito mais importantes para as decisões de alocação por parte dos seus administradores do que eram para os administradores do grupo complementar. Os fatores com as maiores diferenças entre os dois grupos eram expectativas de inflação, de déficit fiscal, de mudanças decorrentes de eleições, independência da autoridade monetária e dos formuladores de política econômica e capacidade e comprometimento governamentais com o pagamento da dívida pública. A principal conclusão de Mosley é que os investidores exigem de governos de países emergentes uma observância muito maior sobre os indicadores de inflação, déficit, dívida, regulação trabalhista e composição do gasto estatal do que o fazem em relação a países desenvolvidos.

¹⁴⁶ É o caso dos EUA, que, nos últimos quarenta anos, mesmo sem demonstrar ser um devedor que desfrute de credibilidade no que concerne às suas políticas tributária e cambial, têm conseguido financiamento para seus déficits em condições bastante favoráveis por parte dos países que dependem de sua proteção militar (Thompson, 2007).

tributos federais, tendo o aumento desta ocorrido em grande parte para suportar o aumento daquele.

Gráfico 4.2 – Dívida pública e tributos federais – Brasil – 1992-2009



Fonte: elaboração própria a partir de IPEA.

Notas: i) escalas percentuais; ii) montantes relativos ao PIB.

* i) DPMFi em poder do público e dívida externa bruta do governo central; ii) médias no ano; iii) escala à direita.

** i) Impostos e contribuições federais, exceto previdenciárias; ii) escala à esquerda.

Tal configuração tem, assim, garantido a sustentabilidade da dívida pública em níveis adequados tanto à capacidade de pagamento do Estado quanto à necessidade de valorização dos capitais privados nela investidos. Em relação à situação fiscal, dívida e taxas de juros devem ser suficientemente baixas para que os serviços da dívida possam ser pagos ou refinanciados e, ao mesmo tempo, altos o suficiente para que continuem nutrindo a finança. Por isso, déficit e endividamento públicos são situações que a finança deseja sustentar — por que alguém abriria mão de cobrar encargos extorsivos de uma entidade que não pode falir quando tudo que é preciso para perpetuar tal situação é uma dívida alta o bastante para não poder ser reduzida de forma significativa pelos instrumentos disponíveis a tal entidade? (Wilson, 2002).

A tudo isso o aparato estatal tem sido hábil em corresponder, cuidando tanto das magnitudes do endividamento quanto de definir com segurança quem deve sustentar os serviços da dívida. Para o gerenciamento da cadeia déficit-dívida-tributação, parece que uma lição importante foi aprendida com a Revolução Francesa sobre a quem

atribuir a maior carga sem colocar em risco o *status quo*.¹⁴⁷ Guardadas as devidas proporções, no presente são também as classes inferiores as primeiras a serem chamadas quando o Estado é levado a aumentar suas receitas. Os neoconservadores afirmam que impostos sobre ganhos das empresas, ganhos de capital e outras formas de aumento de riqueza são contra-producentes, sendo justificável e “fiscalmente responsável”, além dos cortes de gastos nas áreas pública e social, a tributação sobre o consumo e sobre a propriedade residencial (Wilson, 2002). Essa situação é relativamente nítida no Brasil, onde os recorrentes aumentos de carga tributária pós-real têm se dado de modo diferenciado entre classes, em clara desvantagem às produtoras e favorecimento às apropriadoras.

Conforme vimos anteriormente, há questões que em dado momento aparecem nos discursos como de interesse geral, como problemas que dizem respeito a todas e a todos e que lhes atinge de modo similar. Uma delas é a questão tributária. Criou-se uma espécie de consenso que a carga tributária brasileira é muito alta, chegando-se ao ponto de nem mesmo ser necessário delimitar em relação ao que ela eventualmente é alta. Ocorre que essa análise, feita de modo não relacional, serve à construção de uma noção errônea de que se vive numa sociedade em que, apesar da desigualdade econômica, há fenômenos econômicos sobre os quais os interesses são comuns a toda uma sociedade. Não são. Nesse ponto, uma abordagem sociológica demanda que investiguemos o fenômeno retirando-o da vala comum em que a economia costuma jogá-lo. Para tanto, coloca-se a obrigação de investigarmos a dialética de classes subjacente a essa relação social complexa que se desenvolve por meio do aparato fiscal do Estado. Nesse sentido, pouco nos diz se a carga tributária é alta (baixa), qualquer que seja a referência para esse julgamento, que muitas vezes nem mesmo é apresentada.

¹⁴⁷ Às voltas com uma crise fiscal tamanha que cerca de 50 por cento de seu orçamento era destinado ao pagamento de juros e que lhe tirara a capacidade de tomar mais empréstimos, em 1788 o governo francês tentou taxar a nobreza; esta não aceitou, e no verão de 1789, começava a Revolução (Fligstein, 2001b). Assim como a França, enumera Thompson (2007), Holanda e Espanha são exemplos de impérios cujo declínio coincidiu exatamente com o aumento do endividamento público. Por outro lado, ela cita o caso da Inglaterra, que, junto com a dívida pública, aumentou seu poder, com o detalhe que o endividamento fora sempre acompanhado de medidas que indicavam aos credores a capacidade estatal de pagamento. Para os dias atuais, Thompson aponta a possibilidade de reconfiguração na distribuição de poder no âmbito internacional como decorrência do fato da atual nação dominante, os EUA, encontrar-se significativamente endividada em relação justamente ao país que mais cresce no planeta, a China. Em todos os casos ela destaca a importância da política para a questão da dívida pública, que não pode ser reduzida aos aspectos econômicos *stricto sensu* das transações que a geram, uma vez que, além de econômica, dívida é uma relação de poder.

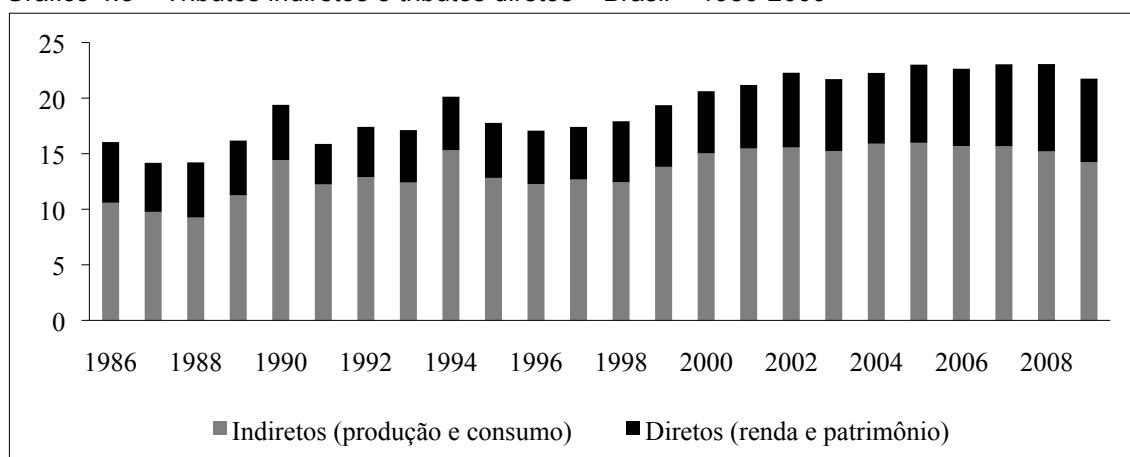
Primeiramente devemos ter em conta que tributo — assim como o lucro, o juro, o aluguel — é uma das formas de apropriação de mais-valia. Cada uma delas não passa de um meio de apropriação do sobre-trabalho desenvolvido no processo de valorização do capital, que assume uma ou outra forma de acordo com o papel de cada apropriador no referido processo. Ao argumentar que a relação de oferta e demanda é antes de tudo uma relação de classes, Marx ensina

que a ‘necessidade social’ que governa o princípio da demanda é basicamente condicionada pelo relacionamento das diferentes classes e suas respectivas posições econômicas; em primeiro lugar, por essa razão, particularmente pela proporção entre o total de mais-valia e de salários, e em segundo, pela proporção entre as várias partes em que a própria mais-valia é dividida (lucro, juro, aluguel da terra, tributos etc.) ([1894] 1991, p. 282).

Decorre daí que capitalistas não *pagam* tributos; eles tão só *recolhem* aos cofres estatais, sob o nome de tributo, a parte da riqueza produzida pelo trabalho que, resultante das lutas entre trabalhadores, capitalistas e Estado, não mais cabe, por ora, aos dois primeiros. Dessa forma, será sempre o trabalhador a suportar a tributação. Mas há diversas maneiras pelas quais esse fenômeno se processa e, principalmente, varia em suas dimensões quantitativas. Algumas são mais elementares, como as que atribuem diferentes cargas tributárias a diferentes frações sociais.

No caso brasileiro, por exemplo, diversos mecanismos têm feito o sistema tributário cada vez mais regressivo, ou seja, um sistema pelo qual o ônus recai com mais intensidade sobre as faixas de renda mais baixas. Isso se dá, por exemplo, por meio da maior representatividade dos tributos indiretos, por exemplo, os que incidem sobre o consumo e, por isso, fazem com que os mais pobres suportem proporcionalmente mais impostos do que os mais ricos. Na figura seguinte podemos ver que a tributação indireta tem sido significativamente maior do que a proveniente de impostos e contribuições diretas — renda e propriedade — ao longo de todo o período demonstrado. Esse, aliás, é um movimento duplamente concentrador, porque, como ensina Celso Furtado ([1959] 2007), enquanto os assalariados transformam a totalidade ou quase totalidade de sua renda em consumo, as classes proprietárias retêm parte da sua para aumentar seu capital, fonte dessa mesma renda.

Gráfico 4.3 – Tributos indiretos e tributos diretos – Brasil – 1986-2009



Fonte: elaboração própria a partir de IPEA.

Notas: i) escala percentual; ii) montantes relativos ao PIB; iii) impostos e contribuições federais, exceto previdenciárias, e total Brasil do imposto estadual ICMS.

Não vou evoluir muito mais neste mesmo caminho sob pena de, ao diferenciar contribuintes entre quem “paga”¹⁴⁸ mais ou menos tributos, contradizer o argumento fundamental de que quem efetivamente suporta a totalidade da carga tributária é a classe produtora. Isso, aliás, poderia ocorrer com o exemplo de tributação indireta versus tributação direta citado há pouco. Não obstante, entendo que o erro aí não é tão grave se considerarmos que a parcela de mais-valia angariada por meio de tributos diretos atinge as classes proprietárias em magnitudes maiores do que atinge as classes produtoras. Inversamente, dentre os que cedem mais-valia via tributos indiretos, por exemplo, sobre o consumo, há mais trabalhadores do que capitalistas.

Se isso estiver correto, devemos então investigar não quem “paga” mais ou menos tributos, mas quem cede, quanto cede e quem se apropria dessa fração da mais-valia redistribuída a partir de uma dada configuração tributária. Assim, além de sutilezas subjacentes à tributação direta vis-à-vis tributação indireta, há dispositivos que estabelecem de modo explícito vantagens econômicas para as classes proprietárias que vivem de juros. Isso não quer dizer que o Estado tome medidas deliberadas com o objetivo definido de favorecer essa ou aquela fração. Há razões aparentemente técnicas para isso, como no caso de aumentos regressivos de tributos que visam a, dentre outras coisas, prevenir a retirada de investimentos estrangeiros — *capital flight* (Pastor e Dymiski, 1991). Contudo, isso não elimina o fato que as vantagens serão das classes

¹⁴⁸ O termo *pagar* tributo é sempre ambíguo, pois jamais podemos ter a certeza sobre quanto efetivamente é suportado por um ou por outro agente econômico.

proprietárias, que, se não são garantidas exclusivamente pela ação do Estado, o são pelas relações de classes, aí incluídas as relações do Estado como as classes, mais especificamente, pelos direitos de propriedade.

Medidas nesse sentido podem ser os incentivos fiscais para investimentos em títulos da dívida pública, que engendram regressão tributária. Em fevereiro de 2006, por meio de medida provisória, que seria convertida em lei em junho do mesmo ano, foi “reduzida a zero a alíquota do imposto de renda incidente sobre os rendimentos (...) produzidos por títulos públicos (...) pagos, creditados, entregues ou remetidos a beneficiário residente ou domiciliado no exterior”¹⁴⁹. A mesma medida reduziu a zero a alíquota de CPMF incidente sobre liquidações de algumas operações com ações. Se naquele momento o objetivo não era impedir a retirada de investimentos estrangeiros — o que já ocorreu de formas radicais no passado via aumento de juros — o efeito prático era o mesmo por visar à atração de investimentos de origem externa.

Considerássemos apenas o discurso estatal, não poderíamos dizer que se tratava de um favorecimento a uma fração da classe capitalista. Uma série de benefícios projetados naquele momento tinham caráter universal, da forma que o definiu Offe como um dos elementos constitutivos do Estado capitalista (ver seção 3.1, p. 62). Trata-se da legitimação, ou seja, de que para não subverter seu caráter capitalista, o Estado deve ter uma imagem que visa aos interesses comuns da sociedade (Offe, 1975). Nessa linha se direcionavam as justificativas apresentadas pelo ministro da Fazenda ao expor os motivos para a decretação da isenção:

A possibilidade de aumentar a participação de investidores não residentes poderá resultar em importantes benefícios na administração da dívida pública federal e em economia na despesa na conta de juros. Isto porque, a maior participação do investidor estrangeiro pode ajudar a diminuir a percepção de risco associada à dívida e, destarte, o prêmio pago pelo Tesouro Nacional na emissão de seus títulos. (...) A expectativa, baseada na experiência de outros países, é que uma maior participação do investidor não residente no conjunto de detentores de títulos públicos dê celeridade à política de alongamento dos prazos de vencimento da DPMFi e de ampliação da participação de títulos pré-fixados na sua composição (...).

A melhoria do perfil da dívida pública, é bem sabido, tem o potencial de induzir implicações positivas para diversas áreas, inclusive para o setor produtivo. A menor volatilidade financeira e a ampliação dos efeitos da política monetária, que podem advir da medida, são apenas os efeitos mais diretos. A melhoria tende a se transmitir a todo o mercado de renda fixa, favorecendo a queda dos custos, o aumento dos prazos e a ampliação das possibilidades de captação de recursos pelas empresas privadas. O barateamento do investimento produtivo é um importante ingrediente para a criação do emprego, o aumento da renda e o crescimento econômico.

¹⁴⁹ Brasil. Medida provisória nº 281, de 15 fev. 2006, convertida na lei nº 11.312, de 27 jul. 2006.

No médio prazo, com o fortalecimento do mercado de capitais, pode-se esperar que as famílias ampliem seu acesso ao crédito, em especial aos de médio e longo prazo — como é o caso do financiamento imobiliário —, proporcionando um incremento no nível de bem-estar da sociedade.¹⁵⁰

Não vou fazer qualquer análise sobre projeções, afinal é impossível saber se elas (não) se confirmaram e, se isso (não) ocorreu, foi devido às medidas que elas buscavam justificar. Se o custo da dívida (não) caiu, não há garantias de que a magnitude em que isso eventualmente ocorreu foi apenas por essa ou por aquela razão. O mundo é por demais complexo para qualquer exercício nesse sentido. Ainda assim, é possível apontar uma contradição no discurso estatal, para o que recorro à própria teoria econômica em que geralmente se baseiam justificativas como a que vimos acima.

De acordo com a referida exposição de motivos, o governo estimava uma renúncia fiscal de cerca de 87 milhões de reais em 2006 e de pouco mais de 193 milhões na soma dos dois anos seguintes em imposto sobre a renda com títulos públicos federais. Por outro lado, declarava esperar “uma redução do custo do financiamento da dívida pública da ordem de R\$ 1,2 bilhão já em 2006, enquanto que nos próximos cinco anos, a redução do custo da dívida poder[ia] alcançar R\$ 7,6 bilhões”¹⁵¹. Façamos agora um exercício simples, valendo-nos da noção de racionalidade, que é base da teoria econômica clássica, para, contudo, reforçar mais uma vez seu caráter contraditório. A racionalidade instrumental, tão bem definida por Weber como um tipo ideal, quando se desprende justamente desse recurso teórico-metodológico não pode ir muito além na explicação do fenômeno social. Ou seja, ao não escapar da intenção do ator individual — outra marca do método weberiano —, o dito racional esbarra naquilo que é ao mesmo tempo a sua confirmação e a sua negação: a ação racional resulta de uma relação dialética na qual cada uma das contrapartes poderá agir pautada pelo mesmo tipo de racionalidade.

O exemplo acima é emblemático para esse argumento. Quando um governo decide reduzir tributos sobre rendimentos auferidos pelos credores da dívida pública, o efeito prático imediato é aumento da taxa real de juros. Tanto isso é correto que quando o faz, espera efetivamente atrair novos investidores, os quais, por sua vez, só deixarão seus atuais investimentos se a nova alternativa tiver uma taxa de retorno mais alta. Ao

¹⁵⁰ Brasil. Exposição de motivos nº 00017/2006, de 14 fev. 2006, para a adoção da medida provisória nº 281, de 15 fev. 2006.

¹⁵¹ Idem.

tomar essa medida, o governo parte do pressuposto que os capitalistas são individualmente racionais. Contudo, se forem mesmo racionais — e acredito que neste momento eles sejam — há um problema: por que eles conjuntamente renunciariam a mais de 1 bilhão de reais em juros — a redução do custo de financiamento da dívida estimada pelo governo — em troca de menos de 90 milhões de reais de redução de impostos?¹⁵² Uma pista pode ser que a redução era fato — a lei foi editada — e o bilhão alegadamente renunciado pela finança, apenas uma possibilidade.

Talvez alguma economia de juros tenha ocorrido, mas isso, jamais saberemos, assim com jamais saberemos explicar com precisão essas eventuais reduções. Tal impossibilidade decorre da complexidade e diversidade de fatores que podem determiná-la. Nesse sentido, dada a impossibilidade de um contrafactual, o poder de argumentação de quem controla a agenda econômica e toma as iniciativas nessa esfera tende a ser determinante para a instituição de políticas.

Sobre a redução de tributos ser equivalente a um aumento real da taxa de juros, poderia ser oferecida a objeção de que, se há esse aumento, ele seria momentâneo e tendente ao equilíbrio. Isso porque a mesma magnitude de redução da tributação tenderia a se converter em redução da taxa de juros, uma vez que, na situação anterior, com tributação, esta foi um dos fatores que compôs a determinação da taxa de juros. Dessa forma, reduzido o nível de tributação, reduzir-se-ia a taxa de juros exigida pelos credores do Estado. Em essência, pouco importa se o que o credor do Estado auferir ocorre por meio de um juro maior, do qual terá de devolver parte sob forma de imposto, ou de um juro já menor equivalente ao resultado daquela eventual subtração. Numa palavra, a real taxa de juros seria sempre a mesma. Isso tudo poderia ser totalmente verdadeiro se admitíssemos que as decisões econômicas se dão em contexto livre da política, enfim, livre de lutas entre frações sociais. A depender da correlação de forças, influenciada, por exemplo, pela legitimidade maior ou menor de que dispõe uma determinada fração de classe para influenciar decisões, meios aparentemente iguais podem levar a resultados diferentes.

A partir dessa argumentação, é razoável supor que a realocação de riqueza pode ser maior ou menor a depender do nome que se lhe dê, ou seja, do método

¹⁵² É certo que governo e investidores têm expectativas diferentes por uma série de motivos. No entanto, a diferença, pela sua magnitude, não parece explicável por uma simples diferença de expectativas.

empregado. Por exemplo, aumentos de taxas de juros invariavelmente serão menos simpáticos aos olhos da sociedade do que uma redução de impostos, ainda que esta seja para uma fração. Redução de impostos, nos dias de hoje, parece ser um desejo universal, uma vez que as representações sociais são de cargas tributárias “muito altas”. Ademais, isso poderia beneficiar a todos, como no exemplo citado acima, em que governo disse que a redução de impostos para credores da dívida pública beneficiaria a toda a sociedade. Da mesma forma, as representações sociais são de juros elevados e de que a finança lucra “demais” e, por isso, o método de aumento de taxas de juros tende a não contar com a mesma simpatia que uma redução de tributos.

A eventual redução dos juros projetada pelo governo brasileiro por conta de uma também eventual melhora na percepção do risco da dívida era uma outra história — uma disputa que continuaria sendo travada entre os diversos concorrentes na partilha da riqueza social. Importa notar que parte dessa disputa já fora momentaneamente resolvida, ao se dizer quem deixaria de “pagar” um pouco de imposto de renda, recebendo, assim um tanto a mais de juros reais. Segundo o ministro da Fazenda, “o custo da implementação [da medida provisória seria] compensado pelo aumento de receita já observado, resultante da ampliação da base de cálculo dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal acima do previsto nas projeções iniciais de 2006”¹⁵³. Numa palavra, seria suportado pelo aumento da taxa de mais-valia agregada. Como isso se processa é do que trata a próxima seção.

4.4 Dívida, Tributação e Elevação da Taxa de Mais-valia Agregada

Para além da questão do tributo ser uma forma de redistribuição de mais-valia, temos agora condições de considerar a possibilidade de a sua existência elevar a própria taxa de mais-valia agregada. Como ensina Therborn ([1978] 2008), nas dinâmicas específicas de qualquer modo de exploração da produção, a classe trabalhadora deve gerar sobre-trabalho e sobre-produção para os seus exploradores e, adicionalmente, financiar a dominação do Estado sobre si mesma. As formas de fazê-lo, prossegue, vêm desde as taxas judiciais pagas aos primeiros senhores feudais chegando até o moderno sistema tributário.

¹⁵³ Brasil. Exposição de motivos nº 00017/2006, de 14 fev. 2006, para a adoção da medida provisória nº 281, de 15 fev. 2006.

Segundo Wright (1999), devido ao peso da legitimidade do Estado é razoável supor que a classe trabalhadora esteja disposta a aceitar um nível da tributação sobre salários maior do que a correspondente redução salarial que ocorreria num eventual contexto em que inexistissem tais tributos. Uma das explicações para isso, segundo Therborn, é que

devido à distância do Estado do processo direto de exploração e das tradições locais de uma ‘renda justa’ ou um ‘salário razoável’, geralmente é mais fácil aumentar o montante extraído para ‘propósitos’ públicos do que elevar diretamente os lucros de membros individuais da classe dominante. Uma elevação da tributação tende a encontrar menos resistências do que aumentos de rendimentos da propriedade^[154] ou cortes salariais ([1978] 2008, p. 227).

Para Wright, a “tributação pode assim ser vista como, em parte, uma arma na luta de classes pela qual o Estado apropria certo montante de sobre-trabalho *indisponível* a capitalistas privados” (1999, p. 129, grifo no original). Dessa forma, ele contrapõe a tese de que o valor presumível de um imposto em uma situação hipoteticamente sem tributação seria invariavelmente apropriado pelos capitalistas, ou seja, que o capitalista já teria reduzido o salário ao mínimo necessário à reprodução da força de trabalho. Para ele, essa construção é, na melhor das hipóteses, duvidosa se salários reais e tributação forem vistos, ao menos parcialmente, como resultantes da luta entre classes em vez de resultantes de uma parte extraída de um salário supostamente maior do que o necessário para a reprodução da força de trabalho. Este ponto, esclarece Wright, é derivado da também duvidosa teoria do valor-trabalho marxiana.

Exemplifiquemos a argumentação acima e as diferenças dessas teorias por meio de algumas configurações hipotéticas de partilha de riqueza. O objetivo aqui é discutir alternativas teóricas capazes de demonstrar que diferentes configurações tributárias podem levar a diferentes taxas de mais-valia. As únicas diferenças arbitradas entre elas serão os níveis de tributação e as direções que esta toma, ou seja, quem se apropria e de quem se origina o valor apropriado. O quadro seguinte foi estruturado a

¹⁵⁴ Entendo que este ponto não se confunde com o argumento que defendi anteriormente acerca da redução de impostos sobre rendimentos com títulos da dívida pública — essa redução é um aumento da renda de propriedade — ser mais facilmente aceita do que o aumento de taxas de juros. Naquele caso, ambas as medidas teriam como efeito imediato o aumento da renda de propriedade, contudo sem a clara e imediata identificação de que isso, em algum momento, poderia refletir-se em redução da renda do trabalho. Também não tratavam de modo imediato de tributação direta sobre salários, como é aqui o caso.

partir dos velhos conceitos marxianos¹⁵⁵: valor total das mercadorias (M) produzidas numa economia durante um dado espaço de tempo; capital constante (c); capital variável (v) e; a mais-valia (m). Para desenvolver este argumento, dividi o capital variável (v) em imposto sobre salário (i) e salário líquido (s). Também a mais-valia (m) foi dividida, distinguindo-se a parcela apropriada pelos capitalistas sob a denominação de lucro (l) e a apropriada inicialmente pelo Estado sob a denominação de imposto sobre salário (i).

Quadro 4.2 – Taxas hipotéticas de mais-valia em função de tributação sobre salário

Economia hipotética Capital	Sem imposto (a)	Com imposto		Sem imposto: teoria do valor-trabalho (d)	Com imposto: abordagem sociológica (e)
		ônus s/ o capital (b)	ônus s/ o trabalho (c)		
Valor da mercadoria (M)	120	120	120	120	120
Capital constante (c)	80	80	80	80	80
Capital variável ($v=i+s$)	20	25	20	15	22
Imposto s/ salário (i)	0	5	5	0	6
Salário líquido (s)	20	20	15	15	16
Mais-valia ($m=i+l$)	20	20	25	25	24
Imposto s/ salário (i)	0	5	5	0	6
Lucro ($l=M-c-v$)	20	15	20	25	18
Taxa de mais-valia ($t=m/v$)	1,00	0,80	1,25	1,67	1,09

Fonte: elaboração própria.

Na primeira das economias hipotéticas acima — economia a — não existe qualquer tributação sobre salário (i). Ali, capital variável (v) e salário líquido (s) são quantitativamente iguais, significando que o montante investido pelos capitalistas na compra de força de trabalho é totalmente apropriado pelos trabalhadores ($v=s$). Isso não é o caso das economias hipotéticas b e c , que se diferenciam da economia a pela existência de imposto sobre salário (i). Entre as economias b e c , a diferença é que, nesta, o imposto (i), que inexistia na economia a , mas agora existe na economia c , é totalmente redistribuído a partir da classe trabalhadora; na economia b , esse mesmo

¹⁵⁵ Tais conceitos podem ser sintetizados na fórmula marxiana do valor da mercadoria $M=c+v+m$, onde M representa o valor da mercadoria produzida; c , o capital constante; v , o capital variável; e m , a mais-valia (Marx, [1894] 1991). Essa fórmula é deduzida da representação do processo de produção capitalista, que se origina como $C=c+v$, onde C representa o capital empregado no processo de produção; c , o capital constante, ou seja, aquele empregado nos meios de produção; e v , o capital variável, ou seja, aquele empregado na compra de força de trabalho. Após o processo de produção, tem-se a mercadoria, cujo valor é igual a $(c+v)+m$, onde m representa a mais-valia, que é o valor excedente gerado na produção. O capital original agora foi convertido de C para C' (Marx, [1890] 1990).

imposto (*i*) seria totalmente redistribuído¹⁵⁶ a partir dos capitalistas. Isso quer dizer que no caso da economia *b*, a criação do imposto (*i*) teria levado os capitalistas a aumentar o volume de salários nominais (*v*) exatamente no valor do imposto (*i*), de forma que os trabalhadores continuassem a receber o mesmo valor líquido (*s*) de antes. No caso da economia *c*, os capitalistas não tomariam qualquer medida nessa direção, restando todo o ônus tributário (*i*) para a classe trabalhadora, que, assim, veria sua remuneração líquida (*s*) reduzida exatamente no valor do novo imposto (*i*).

A economia hipotética *c*, agora, nos permite avançar ao exemplo seguinte para demonstrar a inadequação a que se refere Wright sobre a abordagem do imposto sob os pressupostos da teoria do valor-trabalho. Wright diz que aquela abordagem supõe que se a força de trabalho pudesse reproduzir-se com um valor menor de salário (*s*) — como no caso da economia *c*, que é de 15 unidades monetárias vis-à-vis às 20 unidades da economia *a* —, em caso de inexistência de imposto (*i*) os capitalistas já teriam reduzido o capital variável (*v*) em valor equivalente à tributação (*i*) que a classe trabalhadora suportaria se esta mesma tributação (*i*) já existisse. Resumidamente, o argumento diz que se fosse percebido que, como na economia *c*, a força de trabalho era capaz de reproduzir-se com 15 unidades monetárias, não seriam necessárias as 20 unidades de salários (*s*) na economia *a* e esta, assim, já teria tomado a forma da economia *d*, ou seja, com um salário (*s*) de 15 unidades ao invés de 20.

O problema do argumento acima, ao qual Wright direciona sua principal crítica, é basear-se na teoria do valor-trabalho, cujo aparato econômico não deixa espaço para a luta de classes como parte da explicação para o nível de tributação¹⁵⁷. É nesse sentido que ele oferece uma abordagem sociológica da tributação, dizendo, como já vimos, que a classe trabalhadora pode aceitar uma redução de salário em magnitude maior, se isso se der em forma de tributação, do que aceitaria se isso ocorresse pela simples redução de salário. Esta poderia sim ocorrer, como nos exemplos das economias acima onde os salários descem a 15 unidades — economias *c* e *d*. No

¹⁵⁶ O termo redistribuído visa a salientar que, como já dito anteriormente, tributo é parte da riqueza socialmente produzida, logo, que foi gerada pelo trabalho e é redistribuída durante o processo amplo do capital.

¹⁵⁷ Na teoria marxiana, a abolição do imposto sobre salário não provoca qualquer alteração na quantidade de mais-valia extraída no primeiro momento do trabalhador pelo capitalista, apenas na proporção em que ela é dividida entre o capitalista e terceiros (Marx, [1890] 1990).

entanto, isso não se dá simplesmente pela noção racionalizadora de que a redução sempre irá até o mínimo necessário e suficiente para a reprodução da força de trabalho.

Tomemos finalmente a economia hipotética *e* para demonstrar como da luta de classes podem resultar diferentes configurações distributivas ocasionadas pela existência de tributação. A economia hipotética *e* é uma configuração distributiva que se situa entre os extremos representados pelas economias *b* e *c*. É uma das infinitas possibilidades de repartição da riqueza entre o trabalho, o capital e, agora, o Estado. Em vez do equivalente ao tributo que passou a existir nas economias *b* e *c* ser totalmente redistribuído a partir de uma das classes, respectivamente o capital e o trabalho, o ônus pode ser compartilhado. Não se descarta daí nenhuma possibilidade de distintas configurações distributivas, como elevações (reduções) salariais, que levam a reduções (aumentos) da taxa de mais-valia agregada, ou mesmo elevações (reduções) nos níveis de tributação, que, por sua vez, tendem a aumentar (reduzir) a taxa de mais-valia agregada. Cada um desses resultados vai depender da luta entre classes e suas frações, sendo a tributação uma das armas dessa luta.¹⁵⁸

A tendência, não obstante, é que a simples existência de tributação signifique uma ampliação da taxa de mais-valia agregada (*t*). Essa possibilidade simulada na economia *e* ilustra a tese de Wright sobre trabalhadores tenderem a aceitar um nível de tributação (*i*) maior do que aquilo que hipoteticamente perderiam numa situação sem tributação (*i*=0) em que os capitalistas invariavelmente reduziram os salários (*s*) ao mínimo necessário à reprodução da força de trabalho. No exemplo da economia hipotética *e*, trabalhadores cedem 6 unidades em impostos (*i*=6), uma a mais do que nas outras economias com impostos (*i*=5). Por outro lado, poderiam exigir 16 ao invés de 15 unidades monetárias em salários (*s*). Eis o sentido sociológico a que se refere Wright em oposição à noção econômica *stricto sensu* da teoria marxiana.

Todas as possibilidades citadas, além de simplificações, são arbitrárias, mas nem por isso deixam de ser verossímeis. Elas permitem notar que as possibilidades distributivas são infinitas, e dependerão de um contexto de luta, no qual, ora uma, ora outra classe estará em condições mais ou menos favoráveis para impor perdas materiais

¹⁵⁸ Dialeticamente, se a luta entre classes ou frações pode levar a diferentes configurações tributárias, tais configurações também fomentarão essa luta. Tributação e outras formas de extração estatal são com frequência fontes de confrontos entre classes e dentro da classe dominante (Therborn, [1978] 2008).

à sua contraparte. Tais possibilidades não existem para os pressupostos da teoria econômica do valor-trabalho, que defende que tal valor estaria dado pelo necessário à reprodução da força de trabalho. Fosse isso correto, a taxa de mais-valia (t) tenderia invariavelmente ao máximo suportável pelos trabalhadores, a exemplo da economia e , acima. Isso, aliás, seria uma forma mecanicista extremada de ver o trabalho ou mesmo o próprio trabalhador, algo sem dúvida coerente como o materialismo marxiano, mas não necessariamente condizente com a realidade. Se fosse, não viríamos observando melhorias em condições de trabalho que ocorreram ao longo do desenvolvimento capitalista, ainda que a balança tenha pendido para o lado do capital.

A teorização do tributo como capaz de aumentar a taxa de mais-valia agregada, ou seja, que o trabalhador aceita ceder uma fração de seu salário maior por meio de imposto do que aquela que seria retida pelo capitalista no caso da inexistência de tributação, é de extrema dificuldade de tratamento empírico. Qualquer tentativa nesse sentido esbarraria na impossibilidade metodológica de alcançar muitas das variáveis envolvidas. Para citar apenas a mais elementar, não existe a possibilidade lógica de comparar a situação em que existe tributação com uma hipotética situação sem tal instituto. Com isso, é definitivamente impossível determinar quanto da tributação equivale à elevação de mais-valia e o quanto dela equivale ao valor que teria sido retido pelo capitalista caso não houvesse tributação.

Não obstante, à luz do ponto que atingiu esta investigação, é possível assumir um novo pressuposto, inspirado na teorização acima. Trata-se da hipótese que tributação e endividamento público formam um complexo com capacidade de ampliar a taxa de mais-valia agregada. Como dívida e tributação, a partir de um dado nível cada, se implicam mutuamente, ou seja, como a magnitude de um tende a influenciar a do outro, depois de termos tratado da tributação, devemos agora investigar aspectos da dívida que a fazem também potencialmente ampliadora da taxa de exploração do trabalho por parte das classes capitalistas.

Embora a análise de Wright não aborde a questão da dívida pública, ela alerta sobre a importância da legitimidade do Estado, que, via tributação, “tem a capacidade de elevar a taxa de mais-valia agregada” (1999, p. 129). Em sentido análogo à legitimidade para tributar, é razoável supor que o Estado tem legitimidade também para redistribuir para os exploradores, na forma de juros, parte da mais-valia arrecadada por

meio da tributação. Ao tributar, o Estado aumenta a taxa de mais-valia agregada, que pode elevar-se ainda mais na medida do endividamento público quando este for capaz de elevar o próprio nível de tributação.

A capacidade de emitir dívida pode possibilitar aumento do poder de tributação do Estado se considerarmos que, quando toma esse caminho, está, de fato, arrecadando o montante em que as receitas que obteve sob a denominação tributo foram insuficientes para cobrir suas despesas. Não me refiro à abordagem baseada nas teorias econômicas clássica ou neoclássica da dívida pública de que emitir dívida não passa de um modo diferente de arrecadar tributos, diferindo-os no tempo, ou seja, tomando-se emprestado agora um valor que no futuro será pago por meio de tributos, conforme descrito por Wagner (2004). Em primeiro lugar, isso não é totalmente correto; há diversos fatores capazes de interferir na evolução dos processos de endividamento e tributação: crescimento da economia, inflação e redução ou aumento de gastos estatais são alguns fenômenos cujas evoluções, combinadas ou não, podem interferir nos montantes de endividamento. Também não me refiro à equivalência ricardiana¹⁵⁹, que reduz a um cálculo utilitário uma série de aspectos sociológicos que parecem mais presentes no mundo real do que os pressupostos daquele modelo.

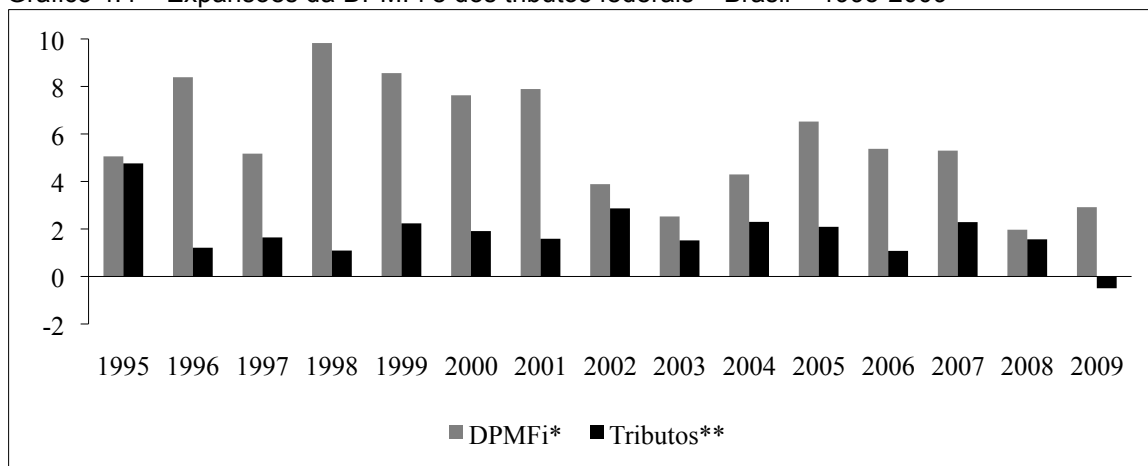
Dentre as alternativas que o Estado tem para financiar déficits fiscais estão o aumento de impostos, a redução de gastos e a emissão de moeda ou de dívida. Esta última é uma alternativa politicamente mais barata do que as duas primeiras, que tendem a encontrar resistências de pagadores de tributos e de beneficiários das despesas estatais. Claro que isso projeta aumentos de impostos no futuro, mas ao tomar emprestado o governo arrecada recursos extraordinários sem que os contribuintes o percebam imediatamente (Marx, [1890] 1990). O mesmo raciocínio vale para reduções de gastos na medida em que elas puderem ser postergadas. A emissão de moeda, dados os potenciais efeitos inflacionários deixou de ser uma prática recomendada com especial ênfase a partir do advento da hegemonia monetarista. Se uma, outra ou alguma combinação delas será a adotada depende das correlações de poder que disputam espaço para influenciar a ação do aparato estatal em torno da questão. Trata-se de uma relação

¹⁵⁹ O argumento central da abordagem da equivalência ricardiana é que teriam o mesmo efeito sobre a atividade econômica financiar o gasto público via endividamento ou via tributos (Hermann, 2002). Isso porque, tanto o produto da elevação de impostos quanto o do endividamento seriam equivalentes em seus valores presentes (Wagner, 2004); 100 unidades monetárias hoje equivalem a 110 unidades daqui um ano se a taxa de juros for dez por cento ao ano.

de classes cuja contradição se revela na dúvida sobre até que ponto a satisfação que o Estado dá aos interesses dos credores da dívida pública compromete a satisfação aos anseios dos pagadores de impostos (Moore, 2004).

A dívida não é apenas um substituto temporário de tributos que, por algum motivo, não estão disponíveis para arrecadação no presente. Ela projeta a possibilidade de um aumento real da tributação no mínimo no tamanho dos juros. É certo que outras possibilidades existem, como a redução de gastos ou a emissão de moeda ou de mais dívida, como vimos, mas elas não são mutuamente exclusivas, apesar de terem todas elas limites impostos pelas lutas das classes ou suas frações em torno de cada decisão. O fato principal é que nenhuma fonte de receita estatal, nem mesmo o mais eficiente sistema tributário, tem a capacidade que tem o endividamento para levantar rapidamente grandes somas de recursos (Moore, 2004). O caso brasileiro, cujo sistema tributário tem sido marcado pela elevação das cargas desde o Plano Real, não é diferente. Como mostra a figura a seguir, todas as elevações de arrecadação federal ocorridas ao longo do período têm sido superadas de modo significativo e sistemático pelo aumento do endividamento interno.

Gráfico 4.4 – Expansões da DPMFi e dos tributos federais – Brasil – 1995-2009



Fonte: elaboração própria a partir de IPEA.

Notas: i) escala percentual; ii) montantes relativos ao PIB.

* Diferença entre a média no período e a média no período imediatamente anterior.

** i) Impostos e contribuições federais, exceto previdenciárias; ii) diferença entre o total do período e o total do período imediatamente anterior.

A figura anterior mostra as variações das fontes relevantes de financiamento do governo central, o endividamento mobiliário interno e a arrecadação de impostos e contribuições, exceto previdenciárias. Em cada um dos anos, são demonstrados os seus

respectivos incrementos em relação ao anterior, ou seja, quanto de recursos adicionais ingressaram no caixa do governo nessas modalidades. Podemos ver nessas evoluções que o endividamento é, de longe, o mais eficaz dos dois para a obtenção de novos recursos. Note-se que em 2009, em decorrência da crise financeira mundial de 2008 e da redução do nível de atividade da economia, a arrecadação foi menor do que a do ano precedente, ao que foi respondido com a expansão do endividamento.

Aumentos de tributos, por vezes, dependem de aprovação legislativa, e quando isso ocorre, nem sempre produz efeitos imediatos, como quando há prazos constitucionais para o início de vigência. Ao endividamento não se aplicam restrições do tipo, ficando o mesmo sob considerável discricionariedade do poder executivo. Além da questão legal, há aspectos políticos importantes, que podem fazer o Estado tomar um ou outro caminho para viabilizar as atividades que se lhe atribui.

A exemplo do que já disse noutra lugar, nos últimos anos o tema carga tributária tem sido bastante debatido no Brasil. Suas conclusões quase invariavelmente levam a uma espécie de unanimidade sobre ela ser muito alta, que tem de parar de aumentar ou que tem de diminuir. Em torno dessa ideia unem-se capitalistas e trabalhadores movidos pela crença de que impostos mais baixos significariam salários mais altos para estes e lucros mais altos para aqueles, os quais, supostamente, decorreriam do também suposto crescimento econômico. O grande problema das unanimidades numa sociedade desigual é atribuir a todos uma suposta igualdade de interesses que raramente ocorre. Dizer que a carga de impostos é alta sem as devidas discriminações tende a, dessa forma, omitir uma classe da outra sob o manto do interesse comum forjado por aqueles a quem se dá o direito de emitir opiniões.

Quando analisamos a dívida pública tendo em conta os juros e a arrecadação de tributos para suportá-los, há uma implicação sociológica importante dessa sua dinâmica. Assim como no processo de alocação dos recursos arrecadados pelo sistema tributário, a dívida pública exerce função semelhante quando transfere riqueza por meio de juros. Num cenário de elevação de juros e de elevação da carga tributária, é razoável supor que esta ocorre em alguma medida para suportar a elevação daquela. Além disso, os juros da dívida funcionam como um tributo sobre as classes produtoras e, ao mesmo tempo, como um tributo negativo para as classes de apropriadores compostas pelos proprietários de títulos públicos. É esse aspecto que conduz à necessidade da maior

qualificação do debate acerca da aparente unanimidade sobre a carga tributária ser muito alta e que vem aumentando. Sob um ponto de vista de classes, não se pode pensar *na* carga tributária, mas em *cargas* tributárias. Nessa linha, temos sempre o dever de perguntar: a carga tributária é alta (baixa) para *quem*?

É sintomático que mesmo dentro da classe empresarial, cuja luta poderíamos supor unificada em torno de impostos menores, não exista consenso sobre o tema. Mas, como lembra Therborn ([1978] 2008), a tributação, assim como outras formas estatais de extração, é uma fonte de disputas tanto entre classes quanto dentro da classe dominante. Evidências disso são os dissonantes discursos entre industriais e empresários do ramo financeiro. Para aqueles que acumulam capital por meio da atividade produtiva, o imposto tende a ser visto como um obstáculo ao investimento e aos seus potenciais lucros; para quem se apropria de mais-valia por meio de juros, a defesa de redução da carga tributária tende a ser menos enfática. Uma amostra disso ocorreu no final de 2007, quando no parlamento brasileiro era debatida a proposta de prorrogação da CPMF. De um lado, no contundente apelo que fazia a indústria pelo fim do tributo, o presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), declarando a si mesmo porta-voz da sociedade brasileira, dizia que

nos projetos que são discutidos da reforma tributária não se fala de desoneração; então, a única chance que nós temos de desonerar é cumprir a lei e a Constituição e terminar com a CPMF no dia 31 de dezembro de 2007, abrindo a porta para a reforma tributária, mas desonerando (...) num momento em que a sociedade brasileira não aceita, em hipótese nenhuma, mais aumento de carga tributária (...) Então, presidente (...), senhoras senadoras, senhores senadores, aqui um apelo da sociedade brasileira: vamos acabar com isso.¹⁶⁰

Já o diretor-presidente da Confederação Nacional das Instituições Financeiras, na ocasião representando o presidente da Federação Brasileira de Bancos, não seria tão enfático. Ao contrário. Mesmo considerando válidos os dados e argumentos que a FIESP utilizara para defender o fim da CPMF e para convencer da capacidade do orçamento público suportá-lo, sua proposta ia muito mais ao encontro do governo, que propunha a manutenção do tributo. Referindo-se primeiramente à argumentação do representante da indústria paulista, o representante da finança disse:

¹⁶⁰ Extraído de áudio gravado pelo autor durante observação direta na reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, ocorrida em 31 out. 2007, na qual se realizou a 2ª audiência pública para subsidiar a instrução da proposta de emenda à Constituição nº 89, de 2007, que visava à prorrogação da desvinculação de receitas da União (DRU) e da contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF).

Tudo isso é inquestionável; eu não tenho nenhum reparo a fazer (...), mas nós vivemos num mundo que dá muitas voltas, ocorrem mudanças, e nós então precisamos agir com certa prudência (...) Eu acho que a prudência, ela recomendaria que, com todos os defeitos que a CPMF tem, ela poderia continuar (...) mas claramente com uma trajetória de redução.¹⁶¹

Pouco antes, ele dissera:

Sabe-se que a redução da carga tributária (...) poderia provocar um crescimento potencial na economia brasileira porque os investimentos privados seriam motivados (...) Portanto, algumas sugestões que eu colocaria aqui para vossas excelências seria[m] de que a prorrogação da CPMF deveria vir acompanhada de um compromisso, de uma trajetória consistente de redução da arrecadação, ou de redução da própria CPMF. Então nós poderíamos, na sociedade brasileira, com uma hipótese de se fazer uma redução gradual (...) de arrecadação (...), terminando, então, ao final de um período de seis, sete anos com uma alíquota residual (...) E nesta redução gradual, excelências, eu gostaria de alertar de que é importante também começar a fazer uma desoneração seletiva, começando pelo crédito. O crédito poderia ser o primeiro item a ser contemplado com essa desoneração gradual, de forma a possibilitar que esse crescimento vertiginoso que o crédito vem tendo se expanda ainda mais.¹⁶²

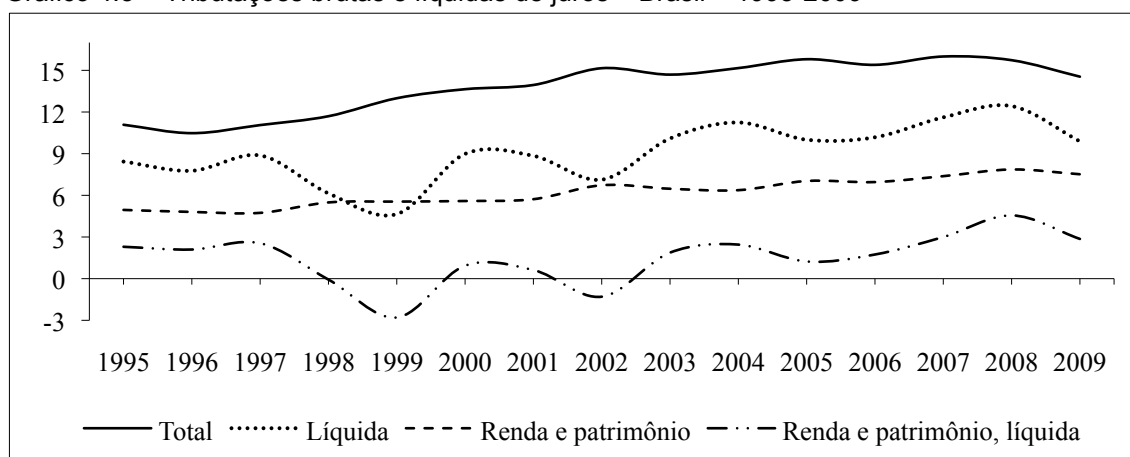
Já vimos anteriormente que a estrutura tributária brasileira é mais onerosa para as classes trabalhadoras do que para as classes proprietárias por conta da maior representatividade dos tributos indiretos do que dos diretos (ver Gráfico 4.3, p. 140). A tributação se dá com peso maior sobre o consumo do que sobre a renda, ganhos de capital e propriedade, o que onera mais os mais pobres pelo fato destes comprometerem seus ganhos com consumo proporcionalmente mais do que o fazem os mais ricos. Daí a pertinência de inserir nesse debate a noção de classes, que é exatamente o que faz a pergunta sobre para e em relação a quem uma determinada carga tributária é alta ou baixa.

Tem-se hoje no Brasil um sistema de redistribuição de riqueza que, ao conjugar dívida e tributação, é ainda mais regressivo do que o sistema tributário em si. Essa hipótese foi levantada por Medeiros (2003, p. 148), para quem não seria exagero dizer que o Estado brasileiro é “um Estado que favorece os ricos”. Isso ocorre, continua Medeiros, devido ao caráter regressivo do gasto público, principalmente naqueles não regulados por qualquer legislação de caráter igualitarista, como nas relativas a gastos sociais. Para ele, os gastos financeiros — serviços da dívida —, sendo os maiores do governo federal e, ao mesmo tempo, apropriados por uma minoria da população, fazem do Estado brasileiro um agente agravante das desigualdades em favor dos ricos. A figura seguinte confirma essa hipótese.

¹⁶¹ Idem.

¹⁶² Idem.

Gráfico 4.5 – Tributações brutas e líquidas de juros – Brasil – 1995-2009



Fonte: elaboração própria a partir de IPEA.

Nota: i) escala percentual; ii) montantes relativos ao PIB.

A figura anterior evidencia que a arrecadação tributária federal não cresceu na dimensão que uma análise agregada — sem olhar o *quem* — indicaria. Para fins de comparabilidade, dividamos o período acima em dois: o primeiro, de 1995 a 1998, quando houve certa estabilidade da arrecadação tributária federal; o segundo, de 1999 a 2009, quando a arrecadação cresceu de forma mais ou menos contínua. A arrecadação anual em relação ao PIB, cuja média equivalia a 11,1 por cento na primeira fase, passou a 14,8 por cento na segunda. No entanto, se dessa mesma arrecadação for subtraído o que o Estado pagou de juros — estes funcionam como imposto negativo —, tais índices vão a 7,8 e 9,6 por cento, respectivamente. Ou seja, se aparentemente a carga de tributos federais média aumentou 3,7 pontos percentuais, em termos líquidos esse aumento foi de 1,7 ponto. Isso porque o governo redistribuiu, na forma de juros, 2 dos 3,7 pontos percentuais que aparentemente crescera a média anual de arrecadação federal.

Deve-se salientar que essa redistribuição não se dá de modo universal, apontando, assim, para uma possível resposta sobre para quem a carga tributária é mais ou menos alta. O fenômeno descrito logo acima, associado a uma estrutura tributária cujo peso maior é dos impostos indiretos, já nos autoriza a concluir que o complexo dívida pública-tributação fez com que o crescimento sistemático da carga tributária dos últimos anos não se desse de modo indiscriminado. Mas há um ponto que o nível de agregação acima utilizado não deixa totalmente claro.

Para além do fato de capitalistas efetivamente não pagarem impostos — eles apenas recolhem aos cofres estatais uma parte do produto da exploração do trabalho —, também a evolução recente da economia brasileira mostra que os aumentos na carga

tributária que supostamente os atingiriam não ocorreram. Com isso, aqueles que efetivamente no sistema capitalista têm de produzir riqueza suficiente para a apropriação estatal, no caso brasileiro tiveram de fazê-lo a taxas ainda mais altas. A classe trabalhadora, assim, foi duplamente onerada, uma vez pela elevação tributária incidente diretamente sobre si; outra, pela elevação supostamente incidente sobre as classes proprietárias. É o que as duas linhas inferiores do gráfico anterior demonstram.

Aquele fenômeno de aparente aumento de carga tributária federal total, que em termos líquidos não se confirma, foi ainda mais significativo na tributação direta — tributação sobre a renda, propriedade e ganhos de capital. Esta foi elevada de uma média anual de 5 por cento em relação ao PIB na primeira fase (1995-1998) para 6,7 por cento na segunda (1999-2009). Contudo, se do montante dessa tributação for subtraído o que o Estado pagou de juros, os índices vão a 1,7 e 1,4 por cento, respectivamente. Se, supostamente, o nível de tributação média sobre esses tipos de rendimentos teria aumentado cerca 1,7 ponto percentual em relação ao PIB, em termos líquidos houve uma redução de 0,3 ponto percentual. Com isso, o imposto negativo — juros da dívida pública — acabou não só anulando, mas superando o que se poderia chamar de aumento de impostos federais sobre renda, propriedade e ganhos de capital entre os dois períodos considerados.

É certo que essa redução média foi influenciada por crises e ajustes, em especial os de 1999 e 2002. Isso, contudo, não invalida o argumento, tão só reforça a tese sobre crises serem oportunidades para as classes proprietárias aumentarem seus ganhos. Veja-se que em 1999, ano da flutuação do câmbio, e 2002, ano das tensões em torno da eleição de Lula, não houve tributação sobre renda, propriedade e ganhos de capital em termos líquidos. Ao contrário, nesses anos as classes credoras do Estado brasileiro auferiram ganhos maiores do que o montante que elas e todas as demais entregaram a título desse tipo de tributação. Também a crise financeira de 2008, cujos reflexos mais profundos foram sentidos em 2009, gerou resultado similar ao interromper o ciclo de elevação da tributação líquida sobre a renda e o patrimônio que vinha desde 2005.

Quando vemos os juros sobre a dívida pública como um imposto negativo; quando lembramos que esse imposto é negativo para as classes proprietárias; quando, principalmente, lembramos que o tributo positivo, aquele que sustenta o gasto estatal,

advém das classes produtoras, a outra conclusão tirada da análise do complexo dívida pública e tributação é que trata-se de um sistema amplificador da taxa de mais-valia agregada. Não no sentido da teoria marxiana do valor-trabalho, ou seja, da compressão do trabalho necessário e a correspondente ampliação do trabalho excedente, mas da disputa, via tributação, por uma parte dessa mais-valia. Esta, assim, pode ser maior ou menor não apenas por conta dos aspectos técnicos e econômicos *stricto sensu* do processo de produção, mas também por conta do aspecto sociológico fundamental que classes se colocam em disputa tendo o Estado como intermediário.

O fenômeno que vimos evidencia o complexo tributação e dívida pública como uma instituição com capacidade de elevar a taxa de mais-valia, ou seja, não só de realocar riqueza das classes produtoras para os capitalistas, mas de fazê-lo a taxas mais altas do que as que presumidamente ocorreriam na hipotética ausência de tal sistema. Como dizem Duménil e Lévi (2004a, p. 130), “na medida em que impostos são pagos por empresas, credores do Estado indiretamente apropriam-se desses lucros; na medida em que impostos são pagos pelas famílias, sobre salários, por exemplo, isso representa a apropriação de mais excedente”. A primeira parte dessa passagem significa que parte da mais-valia é redistribuída dos capitalistas aos proprietários de títulos por meio do processo mais-valia => lucro => impostos => juros. A segunda parte diz que aquilo que seria o equivalente ao *trabalho necessário*, representado pelo salário, é redistribuído diretamente a partir do trabalho. Em ambos os movimentos, tem-se um potencial aumento da taxa de mais-valia.

Concluindo, políticas fiscais e tributárias são questões de luta de classes, de disputa entre produtores e apropriadores, estes de diversos tipos, não restritos aos donos dos meios de produção. Os resultados — se o Estado irá gastar ou arrecadar mais (menos), como o fará, quem cederá, e quem se apropriará da riqueza em disputa — da luta irão depender das correlações de forças que atuam sobre o orçamento estatal. Este pode então ser caracterizado como um subcampo do campo econômico, que, segundo Bourdieu (1997), é um campo de ação socialmente construído onde se confrontam agentes com diferentes dotações de recursos, onde os objetivos e a eficácia das ações vão depender da posição de cada agente dentro da estrutura de distribuição do capital. O orçamento, antes de mera tecnologia de gerenciamento de recursos idealizada pela teoria organizacional burocrática representa uma arena política (Bin e Castor, 2007),

onde classes disputam a parte da riqueza socialmente produzida e transitoriamente apropriada pelo Estado. Isso é o que tentarei investigar mais detidamente na próxima seção com vistas a dar uma noção das direções que se tem dado a essa parcela apropriada pelo Estado, para o que analiso alguns dos principais elementos do gasto estatal.

4.5 Apropriação da Renda, Gasto Público e Desigualdade

Como vimos no segundo capítulo, o objetivo primeiro das políticas neoliberais não era redistribuir riqueza, ao menos não no sentido dos mais ricos para os mais pobres. O sentido observado foi justamente o oposto. Ainda assim, suas linhas fundamentais aportaram no Brasil como solução para o atraso econômico, demarcando o que, no final de 1994, o então futuro presidente da República chamaria de ruptura com a era Vargas. Às vésperas de assumir a presidência, o ainda senador dizia:

Resta (...) um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da era Vargas — ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista. Esse modelo, que à sua época assegurou progresso e permitiu a nossa industrialização, começou a perder fôlego no fim dos anos 70. Atravessamos a década de 80 às cegas, sem perceber que os problemas conjunturais que nos atormentavam — a ressaca dos choques do petróleo e dos juros externos, a decadência do regime autoritário, a superinflação — mascaravam os sintomas de esgotamento estrutural do modelo varguista de desenvolvimento.¹⁶³

Isso significava que o modelo de desenvolvimento ancorado na ação direta do Estado na economia deveria dar lugar a um modelo que deixasse tal função para o mercado. A crença era que a estabilidade macroeconômica e a integração brasileira à economia mundial, via aprofundamento da abertura comercial, abertura do setor financeiro, privatizações, extinção de monopólios estatais, câmbio livre etc. conduziriam ao crescimento e desenvolvimento econômicos. Contudo, a considerar justamente o observado desde então, a ruptura em relação à era iniciada por Vargas parece ter sido também nesse último quesito. A média anual de crescimento real do PIB *per capita*, que fora de cerca de 4 por cento durante o período 1931-1980, e praticamente zero ao longo do intervalo 1981-1994, atingiria pouco mais de 1,5 por cento no período 1995-2009.

Não vou me aprofundar nessa questão, pois, como já disse anteriormente, crescimento não é garantia de desenvolvimento. Como lembra Leguizamón (2007) ao

¹⁶³ Trecho do discurso de despedida de Fernando Henrique Cardoso do Senado Federal. *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, ano XLIX, n. 160, 15 dez. 1994, p. 9187.

analisar como essa questão tem sido tratada na América Latina, trata-se de uma crença mítica, compartilhada por liberais, neoliberais, neokeynesianos e até mesmo desenvolvimentistas, que crescimento econômico por si leva à redução da pobreza e da desigualdade. Evidência disso é que após os anos de alto crescimento econômico que se seguiram aos planos de desenvolvimento dos anos 1950 e 1970 (Maciel e Cano, 2002), a distribuição de renda no Brasil manteve-se inalterada, com os 40 por cento mais pobres recebendo não mais de 12 por cento da renda nacional, os 10 por cento mais ricos recebendo em torno de 50 por cento, e o 1 por cento mais rico, mais de 10 por cento (Cattani, 2007).

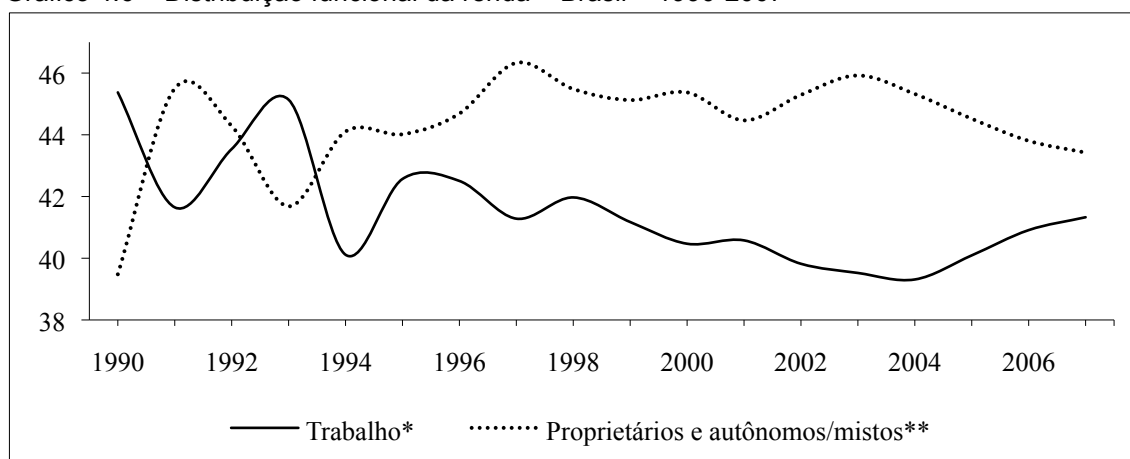
Para além do debate sobre altas taxas de juros serem restritivas ao crescimento, interessaria o fato que juros altos significam lucros financeiros a expensas da redução de lucros gerados na produção de bens, o que tende a comprimir salários reais e expandir a taxa de exploração da força de trabalho (Oliveira, 2006), realidade que se observa na indústria brasileira desde o primeiro governo FHC (Boito, 2007). Como disse Celso Furtado, numa economia industrial a inversão produtiva faz crescer a renda da coletividade na mesma quantidade investida, pois se transforma automaticamente em pagamentos dos fatores de produção, os quais são uma criação de renda monetária e, somados, reconstituem o valor inicial do investimento (Furtado, [1959] 2007). Ainda que não seja exatamente a renda da coletividade, mas sim — a título de precisão teórica — a renda agregada que cresce, importa que, além do fato de o crescimento vir sendo medíocre desde o real, a exploração do trabalho tem se aprofundado.

Conforme vimos, uma das capacidades do complexo dívida pública e tributação é elevar a taxa de mais-valia agregada, logo, de ampliar a exploração do trabalho alheio. Também vimos que a teorização do tributo como capaz de aumentar essa taxa é de extrema dificuldade empírica, o que é igualmente válido para o complexo dívida e tributação. Ou seja, jamais seremos capazes de precisar quanto da riqueza social produzida refere-se a trabalho necessário, quanto refere-se a trabalho excedente e, ainda, quanto este último pôde ser eventualmente amplificado. Ainda assim, se for correto assumir que a existência de tributação por si eleva a taxa de mais-valia agregada, ainda que não se possa precisá-la, ao menos seu sentido pode ser apreendido.

No caso brasileiro, o que se pode afirmar é que o resultado a partir das viradas neoliberal e financeira tem sido continuamente desfavorável às classes trabalhadoras.

Desde então, tem-se ampliado consideravelmente o hiato entre a participação do capital, em favor deste, e a do trabalho na renda total, conforme evidenciado na figura seguinte. Seguramente isso não decorre apenas do endividamento e da tributação que o sustenta, mas a conjugação de ambos concorre para isso. Se considerarmos que não apenas os capitalistas financeiros, mas praticamente todos os capitalistas buscam acumulação pela via financeira, a redução da renda do trabalho nos autoriza concluir que a finança vem sendo uma das favorecidas do aprofundamento da exploração do trabalho alheio. Segundo Amim (2008), a alta finança definiu como objetivo as altas taxas de juros, e o oligopólio que ela exerce nos mercados financeiros tem lhe permitido impor significativas taxas de lucros. Disso decorre, continua Amin, um ganho de valor, grosseiramente o PIB menos remunerações do trabalho. Resultados dessa equação no Brasil aparecem na figura a seguir.

Gráfico 4.6 – Distribuição funcional da renda – Brasil – 1990-2007



Fonte: elaboração própria a partir de IBGE.

Notas: i) montantes em relação ao PIB; ii) desconsiderados os impostos líquidos de subsídios sobre a produção e a importação, que, no período, representaram uma média anual de aproximadamente 14 por cento em relação ao PIB.

* Rendimentos decorrentes do trabalho assalariado, que, no sistema de contas nacionais do IBGE, figuram na conta 'remunerações', a qual engloba salários e contribuições sociais sobre salários. Ainda que o rendimento de autônomos (ver nota seguinte) seja decorrente de trabalho, ele não decorre da exploração capitalista do trabalho, ou seja, do trabalho alheio; por isso não foi aqui adicionado à renda do trabalho.

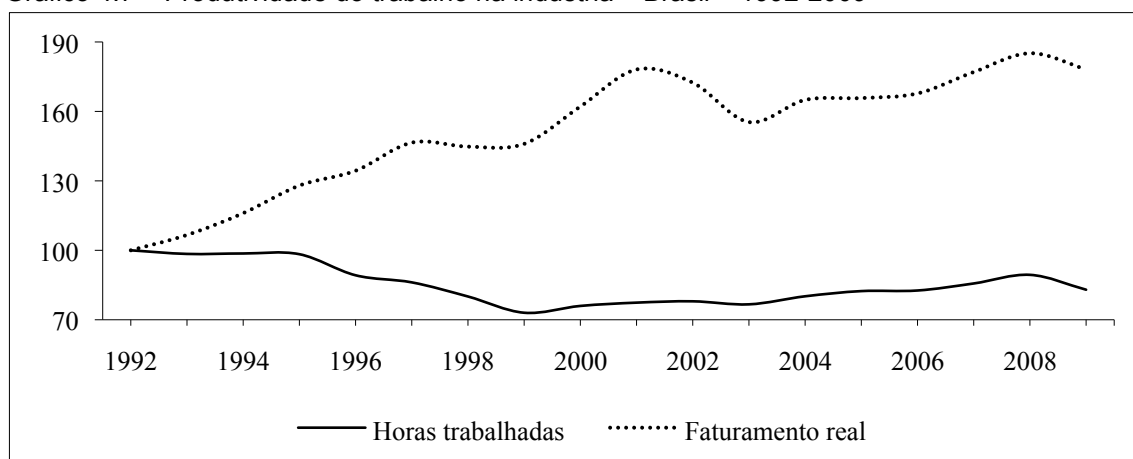
** Rendimentos de proprietários — lucros, dividendos, alugueis, juros e outras rendas de capital — e rendimentos de autônomos ou mistos, sendo estes últimos aqueles não identificáveis como decorrentes exclusivamente do trabalho ou do capital. No sistema de contas nacionais do IBGE, correspondem, respectivamente, às contas 'excedente operacional bruto' e 'rendimento misto bruto e de autônomos'.

A figura anterior mostra os percentuais de distribuição da renda, aqui representada pelo PIB, entre os principais apropriadores da riqueza adicionada à economia. Vê-se que nos primeiros anos da década de 1990, pouco antes do Plano Real,

havia senão um equilíbrio entre classes, certa alternância entre elas na apropriação da maior parcela do produto. A partir de 1994, isso não mais ocorreria. Desde então, a renda destinada a proprietários e autônomos passou a superar de modo sistemático a renda proveniente do trabalho assalariado. Nesse sentido, o que se observa é o aprofundamento igualmente sistemático da taxa de exploração do trabalho, ou seja, a ampliação da taxa de mais-valia agregada e da desigualdade entre trabalhadores e capitalistas.

Esse fenômeno não pode ser totalmente explicado pela configuração do complexo dívida pública e tributação — elevação de juros e de tributos — estabelecida a partir da expansão financeira da economia brasileira, mas ela tem sua parcela explicativa. Num cenário de elevação de taxas de juros, alguns movimentos reativos também ocorrem. Por exemplo, empresas tendem a aumentar a pressão sobre o trabalho para extrair mais-valia suficiente não apenas para uma determinada taxa de lucro visada por capitalistas “produtivos”; ela tem de ser suficientemente alta para que uma parcela adicional seja apropriada pela finança. Mesmo que capitalistas “produtivos” não direcionem seus capitais para investimentos financeiros, o fato de a taxa de juros ser o custo de oportunidade do seu capital fará com que essa mesma taxa sirva de parâmetro de rentabilidade mínima da própria atividade produtiva. A maneira como o capital faz isso é tornar a mão-de-obra mais barata, e isso, como disse Marx ([1844] 2004), ocorre tanto mais quanto mais mercadorias o trabalhador produz.

Gráfico 4.7 – Produtividade do trabalho na indústria – Brasil – 1992-2009



Fonte: elaboração própria a partir de IPEA.

Nota: 1992=100.

Como mostra a figura anterior, a produtividade do trabalho na indústria brasileira medida por meio da comparação com o faturamento das empresas elevou-se consideravelmente ao longo de todo o período analisado. Podemos ver que tal faturamento cresceu a taxas consideravelmente aceleradas em relação à quantidade de horas trabalhadas, que, após terem declinado na primeira metade da série (1992-1999), se mantiveram relativamente estáveis na segunda (2000-2009). Movimento similar fora constatado por Pastor e Dymiski (1991), que viram uma relação clara entre aumentos de juros da dívida externa e redução da participação dos salários sobre produção industrial em vários países latino-americanos entre meados dos anos 1970 e dos anos 1980.

Além dos aspectos que se referem à distribuição de riqueza entre parcelas da população integradas ao sistema econômico por meio da produção capitalista, há um fator capaz de impor restrições materiais não apenas à classe trabalhadora. Trata-se do gasto estatal e o que a sua configuração pode significar para a desigualdade econômica e o bem-estar de outros segmentos amplos da sociedade. Conforme é configurada a distribuição do gasto estatal, outros segmentos sociais economicamente desfavorecidos acabam sendo atingidos. Nesse ponto não se trata mais de exploração, podendo-se configurar muito mais em opressão, a qual decorre da privação material que o controle e a propriedade privados da riqueza impõem a quem não os detém.

O discurso neoliberal, além dos objetivos falaciosos — crescimento e desenvolvimento — que proclamava e dos reais — restauração dos lucros reduzidos por políticas keynesianas — que omitia, sempre pregou a redução da intervenção direta do Estado no domínio econômico. E foi o que aconteceu, especialmente via privatização de empresas estatais e abertura à empresa privada de serviços até então predominantemente providos pelo Estado. Vinha já desde o início dos anos 1990 uma espécie de consenso induzido sobre o Estado ser um empresário ineficiente e um gastador irresponsável e a iniciativa privada, exatamente o contrário. Também passou a vigorar a ideia de que o Estado gastava demais — a famosa crise fiscal do Estado — e que isso era uma das causas da estagnação econômica que se observava no mundo em desenvolvimento desde o início dos anos 1980 (Vernengo, 2007).

As soluções então foram delineadas de modo a reduzir a presença e o gasto estatais, porém sob um viés relativamente claro de quais deles seriam objeto de ações reformadoras. Dentre os eleitos estavam a intervenção estatal produtiva, o

funcionalismo público e a previdência social, sobre os quais pesaram as seguintes medidas:

- i) em 1996, implementação do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados, que propunha apoio financeiro do governo federal às unidades federadas que se comprometessem com o controle e a redução das despesas com pessoal, a adoção de programas de privatização e de concessão dos serviços públicos, o controle das empresas estatais, compromissos de resultado fiscal e a redução e o controle do endividamento estadual;
- ii) privatização da *Light* Serviços Elétricos (1996), da Companhia Vale do Rio Doce (1997), do Sistema Telebrás (1998) e concessão das malhas ferroviárias da Rede Ferroviária Federal (1996-1998);
- iii) ainda em 1996, extinção de cerca de 100 mil cargos (em 1997 seriam mais cerca de 70 mil), demissão de mais de 27 mil funcionários não estáveis, extinção de licença-prêmio e do direito à promoção na aposentadoria, instituição de programa de demissão voluntária no serviço público federal e limitação das vantagens e benefícios para os empregados das empresas estatais aos mínimos previstos na legislação; e
- iv) extinção de aposentadorias de legislação especial, revisão de regras de cálculo e de concessão de aposentadorias, instituição do fator previdenciário, que, via combinação de tempo de contribuição, idade e expectativa de vida do contribuinte, visava a retardar a busca pela aposentadoria de trabalhadores da esfera privada.¹⁶⁴

Mas é justamente a partir desse momento que um determinado gasto passa a ser um dos grandes responsáveis pelo déficit público sem que, não obstante, merecesse o mesmo tratamento no debate. Trata-se dos juros da dívida pública, que ao lado da liberalização financeira iniciada no final do governo Sarney (1985-1989), intensificada no governo Collor (1990-1992) e acelerada e complementada nos governos FHC (1995-2002), conduziu o Estado brasileiro a sérias restrições fiscais (Vernengo, 2007). Tais

¹⁶⁴ Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil. Relatório 1996, v. 33; Relatório 1997, v. 34; Relatório 1998, v. 34; Relatório 1999, v. 35.

restrições — fiscais, mas em boa parte de origem monetária¹⁶⁵ — persistem até hoje, e se não são consideradas problemáticas é porque estão podendo ser financiadas com reativa facilidade, à custa, porém, de taxas de juros das mais altas do mundo. Persiste até hoje o que Morais, Saad Filho e Coelho (1999) disseram ser uma contradição fundamental entre as políticas fiscal e monetária sob o real, qual seja, que o aperto monetário em situação de alto endividamento automaticamente leva ao afrouxamento fiscal via aumento do pagamento de juros.

Durante o período de 1995 a 2009, o governo central — tesouro nacional e banco central — apropriou de juros nominais uma média anual equivalente a aproximadamente 4,7 por cento do PIB (ver Gráfico 3.4, p. 105). Todo esse movimento seria semelhante ao observado em países do centro, que desde o início dos anos 1980 tiveram seus déficits fiscais aprofundados pelas altas taxas de juros (Duménil e Lévi, 2001, 2004a).

A evolução desse cenário revela como e porque a questão do gasto público é discutida pela metade, quase como se o Estado simplesmente queimasse dinheiro. Numa discussão ideologicamente orientada, não se costuma perder muito tempo debatendo — sob pena de esclarecer para a sociedade em geral — sobre todos os destinos do gasto estatal. Quando este é analisado sob uma lógica dialética, considerando-se, além de quem paga, quem recebe, percebe-se que discursos revelam preocupações com certa configuração distributiva, favorável a uma determinada classe ou fração.¹⁶⁶ Como os recursos movimentados pelo Estado podem engendrar exploração de classe, a análise que se atém a um dos lados — o ato de o Estado gastar — acaba por favorecer quem se beneficia — o receptor do gasto — desse ato ao omiti-lo no debate. Como lembra Roemer, as “coalizões explorada e exploradora são sempre complementares entre si” (1982c, p. 285).

Já apontei em seções pretéritas que da primeira coalizão fazem parte, em última análise, as classes trabalhadoras e que são elas que ocupam o lugar de reais

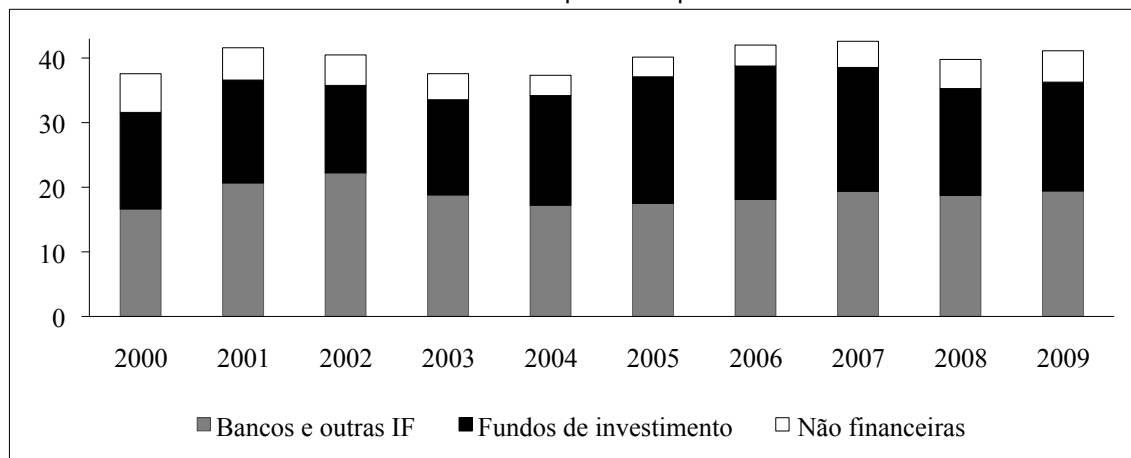
¹⁶⁵ Em opinião similar à de Vernengo (2007) acerca dos juros como geradores do déficit público, Rocha (2002, p. 17) diz tratar-se este de um déficit “não fiscal, mas monetário”.

¹⁶⁶ Para citar apenas um exemplo, é isso que fazem Bevilaqua e Garcia quando, mesmo reconhecendo que as altas taxas de juros impactam negativamente a situação fiscal brasileira e que elas são altamente lucrativas para o setor financeiro, concluem sua análise dizendo que “as perspectivas positivas do mercado brasileiro de dívida pública interna dependerão de o governo brasileiro manter o atual programa de austeridade fiscal” (2002, p. 96).

devedoras dos empréstimos tomados pelo Estado. É delas a atribuição de produzir mais-valia suficiente para nutrir um sistema tributário que tem como uma de suas funções servir à dívida. Do outro lado dessa relação social, a coalizão exploradora é aquela que noutros momentos referi simplesmente como finança. Esse termo tem um sentido ampliado, incluindo-se nessa categoria todos aqueles que auferem juros, independente de serem ou não juridicamente classificados como empresas financeiras.

Como mostra a figura seguinte, bancos e demais instituições financeiras detinham títulos da dívida federal interna em montante equivalente a cerca de 19 por cento do PIB em média no período analisado. Fundos de investimento — a maior parte deles é administrada por instituições financeiras — detinham em média cerca de 17 por cento e pessoas e empresas não financeiras, aproximadamente 4 por cento em relação ao PIB. Deste último grupo fazem parte, por exemplo, os fundos de pensão. Bancos e fundos de investimento detinham cerca de 90 por cento do total de títulos públicos federais em média nesse período.

Gráfico 4.8 – Detentores de títulos federais em poder do público – Brasil – 2000-2009



Fonte: elaboração própria a partir de BC.

Nota: i) escala percentual; ii) montantes em relação ao PIB; iii) médias no período; iv) títulos LTN, LFT, BTN e NTN.

Em princípio, considerando que este trabalho não se ocupa de investigar estruturas de classes, quem, quantos ou de que tipo são seus membros, não seria necessária a distinção entre os detentores de títulos da dívida pública demonstrada na figura anterior. Uma vez que da finança faz parte qualquer um que explore o trabalho por meio do recebimento de juros, bastaria definir os credores da dívida pública como uma fração especial de proprietários de capital-dinheiro que se apropriam de parte da arrecadação tributária. Mas essa é uma simplificação que, se em termos econômicos

stricto sensu tem pouca ou nenhuma importância, sociologicamente é relevante. É importante notar que a noção de classes segundo a tradição marxista não é suficiente para apreender um tipo de complexidade que se revela também no fenômeno da dívida, mais especificamente naquela controlada pelos fundos de investimento ou de pensão.

Embora Marx visse a relação de classes primeiramente como dicotômica, em seus últimos escritos houve uma crescente atenção ao desenvolvimento de estratos intermediários (Johnston e Dolowitz, 1999). Mas além da existência de uma estrutura de classes mais complexa do que o sentido principal dado pela tradição marxista, há a complicação sintetizada no conceito de posicionamento de classe contraditório¹⁶⁷ desenvolvido por Wright (1985, 1998). Resumidamente, o conceito diz que certos atores sociais não podem ser posicionados nem como apenas proprietários — ou exploradores — e nem como apenas empregados — ou explorados. Esse pode ser o caso de gerentes ou administradores, que, devido às suas posições organizacionais no processo de produção, são capazes de apropriar parte do excedente de riqueza social na forma de rendimentos maiores (Wright, 2000). Tal situação é mais clara, e ainda mais complexa, no caso dos gerentes e administradores profissionais que são ao mesmo tempo acionistas das empresas para as quais trabalham.

Tal analogia pode ser transportada para a dívida pública uma vez que ali encontra-se um tipo de ator social similar ao empregado-acionista. É o caso dos trabalhadores que investem sua poupança em fundos mútuos ou que têm parcelas de seus salários destinadas a fundos de pensão constituídos para o custeio de suas futuras aposentadorias. Como em ambos os casos esses fundos investem em títulos de dívida pública, tem-se aí uma situação similar a do empregado que é acionista da empresa que explora o seu próprio trabalho.¹⁶⁸ Essa, aliás, tem sido uma das estratégias das classes dominantes, que, no intuito de enfraquecer a própria noção de classes, patrocinam a ilusão do interesse comum entre capital e trabalho. Nesse sentido, o que poderia ser mais efetivo do que transformar trabalhadores em aparentes pequenos capitalistas, tomando-lhes uma parte do seu salário para, via fundos de pensão, comprar ações de empresas?

¹⁶⁷ *Contradictory class location*, no original.

¹⁶⁸ Aqui é irrelevante se o trabalhador tem ações da empresa que o emprega ou de qualquer outra.

Essa é uma realidade ainda tímida no Brasil se comparada, por exemplo, à dos EUA, onde os fundos de pensão são muito mais representativos. No entanto, a lógica é a mesma para os fundos de investimento, que, assim como os fundos de pensão, investem nas diversas formas de capital fictício, como ações e títulos de dívida pública. Analogamente ao primeiro tipo, há, no segundo, membros que seriam recebedores de juros da dívida pública via rendimentos de fundos de investimento ou de pensão e, ao mesmo tempo, pagadores de juros sobre a mesma dívida, pois estes são suportados por tributos sobre o trabalho. Assim, importa notar que a noção de exploração de classe deve ser ampliada da simples dicotomia capital e trabalho, ainda que, em termos fundamentais, esteja nela a origem material das outras formas de exploração.

Essas outras formas acabam por tornar cada vez mais complexas as relações capitalistas, que, se no âmbito da produção material parecem cristalizadas, nas outras relações sociais que se lhe sucedem não mostram com tanta clareza quem são os capitalistas. A atual fase de acumulação, sob a hegemonia da finança, tornou ainda mais complexa a própria noção de classes, fazendo as fronteiras entre elas ainda mais cinzentas. Por isso que diz Chesnais (2002) que a administração das poupanças por meio dos títulos públicos ou privados de dívida torna os assalariados aposentados ou beneficiários de planos de acionistas indiretamente participantes do processo de exploração marxiano.¹⁶⁹ Nesse sentido, me parece mais apropriado — pelos menos quando investigamos sem a pretensão totalizante marxista, olhando para fenômenos específicos, como é a dívida pública — considerar que a noção de classes não pode ser tão simplificada, ainda que, reafirmo, a relação fundamental será sempre entre proprietários dos meios de produção e proprietários da força de trabalho. Empiricamente, somos então instados a investigar não mais se certos atores sociais *compõem* esta ou aquela classe ou fração, mas sim, se esses atores *agem conforme* uma ou outra classe ou fração de classe.

Conforme vimos, a repartição da riqueza social é resultado da luta entre classes ou ainda de lutas dentro delas. São diversos os mecanismos pelos quais isso se opera, e o que destaquei foi o complexo fiscal formado pela dívida pública e a arrecadação tributária. Nesse complexo há um outro mecanismo que também é usado pelo Estado em seu papel estabilizador das relações de classes cujo resultado, não obstante, será de

¹⁶⁹ Ver nota 48, p. 51.

reprodução da exploração capitalista. Esse mecanismo é justamente o componente fiscal do gasto estatal que não o juro da dívida, enfim, o que se chama de gasto primário. Esse gasto, assim como a arrecadação tributária e os juros da dívida pública, é um dos mecanismos de realocação de riqueza, e, a depender do sentido que toma, modifica os níveis de exploração e, mais claramente, de desigualdade material numa economia capitalista.

Com o advento do neoliberalismo, uma quase unanimidade que foi difundida era sobre o Estado gastar demais e, nessa esteira, o clamor passou a ser crescente para que as despesas públicas fossem reduzidas. Isso, já vimos, não ocorreu, e uma simples olhada nos aumentos da carga tributária, mesmo bruta, e do endividamento público não deixa muitas dúvidas a esse respeito. Mas aqui, ao olhar para os níveis superiores das agregações estatísticas, corremos o risco de chegar a conclusões incorretas. Uma delas seria a de que o clamor dos ideólogos da crise fiscal do Estado pela redução de gastos não se realizou. Mas tais clamores tinham endereço certo. Por exemplo, nunca se viu uma defesa tão enfática pela redução dos juros da dívida pública quanto aquelas que se endereçam às despesas com o funcionalismo e a previdência públicos. Na avaliação do presidente do Banco Central durante quase todo o segundo governo FHC,

a dívida cresce porque o governo tem um determinado resultado primário, superávit ou déficit, que é aplicado ao pagamento de juros. Mas por baixo desse dado do superávit primário, como tem sido no Brasil, ou déficit, como foi no passado, em alguns momentos, existem componentes importantes.

Um subcomponente importante, mas nem de longe o único, é o componente de pessoal [e encargos]. Poderíamos mostrar várias outros.

Eu vejo com grande preocupação, por exemplo, a aprovação, que, acho, aconteceu ontem, de se acabar com o fator previdenciário e outras medidas que expandam ainda mais o gasto público, principalmente naquilo que não é investimento.

Eu sei que a realidade é dura, as pressões são enormes, o país é carente, isso tudo é triste, mas o fato é que isso tudo tem um custo também. Quer dizer, não dá para ir tomando uma medida atrás da outra sem que isso tenha impacto em outras variáveis, o que acaba, ao meu ver, reduzindo nossa capacidade de lidar com essas questões sociais, que são tão prementes.¹⁷⁰

Dizer que o Estado gasta demais com aposentadorias pode ser tão verdadeiro quanto dizer que gasta demais com juros, dependendo, por exemplo, do ponto de vista ou interesse de quem opina. Contudo, não parecem pairar muitas dúvidas sobre qual deles tendem a cair eventuais ações reformadoras. Ao se referir aos aumentos de idade mínima para aposentadoria e desindexação de benefícios promovidas nos EUA, Canadá

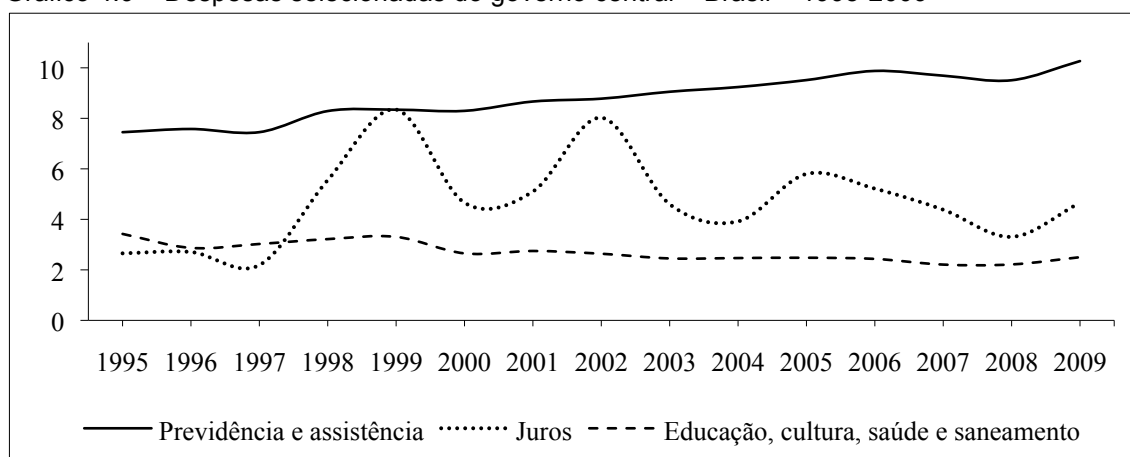
¹⁷⁰ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 18 nov. 2009, n. 2129/09, p. 5-7.

e Suécia em meados dos anos 1990, Schwartz (1998) constatou que quanto maior o endividamento público, maior a probabilidade de redução de gastos com bem-estar social. Ele esclarece que enquanto as transferências de renda ao bem-estar representam essencialmente um direito de propriedade — são asseguradas por lei — implícito, a dívida é um direito explícito; quando há conflito entre elas, são quase sempre as primeiras a serem sacrificadas em nome da manutenção da confiança por parte dos credores.

No caso brasileiro, se tomarmos os gastos com previdência e assistência sociais em relação ao PIB veremos que, como mostra a figura seguinte, desde o Plano Real eles têm aumentado, o que, aparentemente, poderia contrariar o que constataria Schwartz. Contudo, isso não quer dizer que tais benefícios não tenham sido sacrificados, o que melhor revelar-se-ia se os mesmos fossem relativizados não apenas pelo PIB, mas, por exemplo, pela quantidade de pessoas que deles se beneficiam. Temos de lembrar que foi justamente a previdência social — o item mais representativo do gasto público e também o maior sistema de distribuição de renda para antigos trabalhadores e seus dependentes — que sofreu duas grandes reformas¹⁷¹ neste período de aprofundamento da lógica financeira. Seus objetivos eram, em última análise, a redução dos montantes transferidos por essa via. Ainda que os efeitos financeiros dessas reformas apontem para o longo prazo, importa notar que elas significaram exatamente o que diz Schwartz sobre gastos de bem-estar social serem os primeiros sacrificados em nome da manutenção da confiança por parte dos credores.

¹⁷¹ As emendas constitucionais nº 20, de 15 dez. 1998, e nº 41, de 19 dez. 2003, promoveram reformas profundas nos regimes de previdência social, sendo a primeira delas mais significativa para o regime dos trabalhadores do setor privado e a segunda, para o dos servidores públicos. Dentre as mudanças mais importantes promovidas pelas duas reformas, constam elevações em idades mínimas para obtenção de aposentadoria, limitações de valor de aposentadorias e de pensões e instituição de contribuição previdenciária de servidores públicos inativos e pensionistas. A emenda constitucional nº 47, de 5 jul. 2005, restituiu alguns benefícios à aposentadoria de servidores públicos que haviam sido suprimidos pela reforma de 2003.

Gráfico 4.9 – Despesas selecionadas do governo central – Brasil – 1995-2009



Fonte: elaboração própria a partir de IPEA e STN.

Notas: i) escala percentual; ii) montantes relativos ao PIB.

Tratamento similar vem sendo dado a outras despesas sociais, em especial as com educação e saúde, que vêm sendo sistematicamente reduzidas ao longo do período sob análise. Diferente tem sido o comportamento das despesas com juros da dívida pública, que, se não seguem uma tendência consistente, têm se mantido em patamares consideravelmente superiores ao das principais despesas de bem-estar. Não disponho de dados para precisar quantos são os beneficiários de cada um dos tipos de gasto estatal demonstrados na figura anterior, mas é mais do que razoável presumir que juros se destinam a uma ínfima minoria em relação à parcela da população, em especial a dos mais pobres, que é beneficiária dos gastos com previdência, assistência, saúde e educação públicas. Uma evidência importante de que a grande parte dos juros de dívida é apropriada por uma minoria está no Gráfico 4.8, p. 165.

O panorama descrito nesta seção mostra que no Brasil o saldo das políticas econômicas tem sido de aumento do endividamento público, aumento seletivo de tributos e de redução ou contenção dos principais gastos de bem-estar social. Conclui-se, acompanhando Camara e Salama (2005), que qualquer que seja a forma de financiamento dos serviços da dívida, seus efeitos são cada vez mais lucrativos para os bancos e uma pequena parcela da população e desastrosos para a sua maioria, em especial os segmentos mais modestos. Nessa pequena parcela da população, para complicar nossa apreensão da estrutura de classes, encontram-se desde grandes capitalistas financeiros até pequenos investidores, dentre eles trabalhadores de diversos estratos. Isso, no entanto, fica como sugestão de pesquisa.

5 DÍVIDA PÚBLICA E DEMOCRACIA ECONÔMICA

Se ao final do processo da industrialização brasileira a dívida externa conferia às multinacionais, aos bancos estrangeiros e aos governos dos países imperialistas capacidade de influenciar processos econômicos, sociais e políticos internos¹⁷² (Ianni, [1989] 2004), em tempos mais recentes a dívida pública interna concede poder similar à finança. Acontece que, independente do endereço, a dívida sempre teve sua origem nas relações de classes e no poder político (Chesnais, 2005a), colocando o Estado completamente à mercê de proprietários privados¹⁷³ (Marx e Engels, [1846] 1982). Sem querer insinuar que essa influência faz do Estado hoje menos democrático do que afinal ele tem sido na sua mútua reprodução como o capital, o caráter antidemocrático agora assume a sua versão patrocinada pela finança. Como diz Samir Amin (2008, p. 72), “o novo capitalismo plutocrático dos oligopólios financeirizados é o inimigo da democracia, esvaziando-a de conteúdo substantivo”.

Numa versão mais atual diz-se que o Estado agora se subordina ao mercado, o que, com efeito, só seria correto se concebêssemos ambos como instituições autônomas uma da outra. Mercados são construções humanas sobre as quais as classes proprietárias têm ascendência. Com isso, a hegemonia permanece dessas classes, ora de uma ora de outra, mas não do mercado; o mercado não age, não decide, são pessoas associadas que o fazem. Ainda assim, a figura do mercado foi reificada de modo suficiente para que os fenômenos ali desenvolvidos servissem de justificativa para importantes decisões estatais no campo econômico. Governantes cada vez mais falam com a segurança de estar no caminho certo, até mesmo democrático, quando dizem pautar suas decisões de acordo com padrões, com o que “espera”, com o que “avalia” o mercado. Assim, nos dias de hoje, o senso comum é de que a sociedade é e deve ser regulada por mercados livres, e, nessa onda, o Estado teria passado da ação econômica preponderantemente afirmativa para um comportamento mais reativo.

¹⁷² Para uma análise de aspectos desse tipo, que focaliza especialmente a relação entre distribuição regressiva de renda, relações de classes, endividamento e crise da dívida na América Latina, ver Pastor e Dymiski (1991). Seu foco é a crise da dívida como uma das causas do aumento da desigualdade na região ao longo dos anos 1980. Ainda que correta essa análise, devemos ter em conta que não só a crise da dívida, mas a própria dívida era, assim como ainda é, uma das fontes de desigualdade econômica.

¹⁷³ Essa é uma referência não a capitalistas individuais, mas a eles como classe.

A panacéia de que mercados livres resolveriam aquilo que o keynesianismo não foi capaz de sustentar foi feita hegemônica e, evocando os sempre caros valores do liberalismo e do individualismo, chegou a associar democracia a mercados livres. Mas mercados, quanto mais livres, mais longe ficam do que poderia se chamar de democracia. Ocorre que o mercado capitalista, em vez de facilitar um processo de decisão baseado no espírito público, tende a destruí-lo; ele não promove a relação entre atores como concidadãos, como membros de uma mesma comunidade, mas como meros fatores do processo de produção e comércio de bens (Elson, 1988).

A antítese entre mercado e política democrática se revela claramente quando indivíduos têm a possibilidade de obter nesse mesmo mercado soluções privadas para problemas que, não obstante, dizem respeito à coletividade (Bowles e Gintis, 1986). Quando recorrem ao mercado em busca de soluções privadas de saúde, educação, segurança etc. acabam contribuindo para reproduzir carências nesses mesmos setores. Por um lado, liberam o Estado da pressão pelo fornecimento de tais serviços, por outro, abrem espaços aos mais ricos para que apropriem recursos sociais potencialmente destinados ao custeio dos mesmos ou de outros serviços públicos. No caso da saúde e educação, isso se opera por meio das deduções de impostos que as despesas com esses serviços propiciam a quem pode pagá-los para fornecedores privados.

Democracia é tema dos mais amplos e não é meu objetivo discutir exaustivamente teorias e conceitos sobre o tema. No entanto, algumas definições e escolhas são necessárias. A primeira é que não restrinjo o conceito de democracia à caracterização liberal que se lhe dá. Apesar das evidências empíricas que parecem conferir-lhe um aspecto mais real do que um conceito radical de democracia, é à perspectiva igualitária e participativa que esta análise se referencia. Interessam critérios que distinguem a democracia liberal da genuína democracia, quais sejam, a igualdade econômica e a participação social igualitária nas decisões políticas, especialmente as econômicas que afetam a vida em sociedade.

O segundo ponto a destacar do caminho teórico escolhido é a importância de manter em perspectiva a noção de níveis de democratização, ou seja, que determinadas sociedades podem ser mais ou menos democráticas do que outras, que uma sociedade pode ser mais ou menos democrática em uma época do que em outra ou, ainda, em relação a alguns assuntos mais ou menos do que a outros. Isso significa não deixar de

reconhecer avanços e retrocessos no sentido da democratização da sociedade mesmo dentro de uma sociedade capitalista. Ainda que as instituições da democracia burguesa sirvam mais à reprodução do capital do que a movimentos substantivos no sentido da justiça social, elas não estão a salvo de serem desafiadas por expressões efetivamente democráticas na medida em que a sociedade se torna mais ativa. Se, teoricamente, democracia e capitalismo estão em polos opostos, em termos empíricos, as práticas econômicas e políticas se localizam em algum ponto entre esses extremos.

Tratar de níveis de democratização não significa abrir mão da ideia que considera capitalismo e democracia sistemas incompatíveis. Significa tão só reconhecer que mesmo dentro do capitalismo há expressões — mesmo marginais e sob constante ameaça — democráticas cuja evolução pode tender à superação do próprio capitalismo. Permanece central a ideia de que o estabelecimento de uma ordem democrática e a eliminação das instituições centrais da economia capitalista são requisitos para a ampliação da capacidade das pessoas governarem suas vidas pessoais e histórias sociais (Bowles e Gintis, 1986). Isso não se trata de utopia, mas de reconhecer que existem possibilidades de mudar uma situação a despeito da dificuldade imposta pelo simples fato de que a situação a ser mudada é muitas vezes avaliada com os recursos teóricos circunscritos por essa mesma realidade. Ou seja, se as pessoas nascem, se socializam, aprendem e constroem suas vidas sob um sistema social, qualquer alternativa terá grande probabilidade de se lhes apresentar como de difícil realização. Mas lembremos que o mundo não foi sempre capitalista (Polanyi, [1944] 2000), logo, não há nenhuma garantia de que sempre será.

5.1 Capitalismo e Democracia

Tornou-se hegemônica a ideia de que capitalismo e democracia se implicam mutuamente; que para uma sociedade ser democrática tem de ser capitalista e, sendo capitalista, será democrática. A experiência do chamado socialismo real, ao conjugar propriedade não privada dos meios de produção e coordenação econômica centralizada com formas totalitárias de governo, teve papel fundamental na consolidação dessa crença. Sua comparação ao conjunto de países em que imperava a conjugação de propriedade privada e coordenação econômica via mercados, suportada pelo sistema político democrático liberal, auxiliou na construção de uma clara oposição: de um lado capitalismo e democracia; de outro, socialismo e totalitarismo. Tanto isso é correto que

a reação imediata dos comentaristas ocidentais ao colapso do regime soviético foi ratificar o triunfo permanente do capitalismo e da democracia liberal (Hobsbawm, 1995).

Disso resultou ainda o que, segundo Weffort (1992), seria o problema central para o socialismo nos momentos seguintes ao colapso soviético: mostrar que as sociedades podem desenvolver alguma forma de autogoverno que combine igualdade social e liberdade política. Nem mesmo o fato disso não ter ocorrido na sequência daquele fenômeno — derrubar um império não implica instituições melhores, como mostrou a experiência da Rússia pós-soviética (Block e Evans, 2005; Evans, 2008), que, ademais, assim como a maioria das sociedades pós-comunistas, ao jogarem-se diretamente na democracia e no capitalismo, tiveram como resultado a falência econômica (Žižek, 2008) — foi suficiente para ofuscar a ideia de que o capitalismo era definitivamente um sistema econômico democrático e o socialismo não. Resulta daí também uma ideologia que tem se mostrado suficientemente funcional em apoiar a manutenção da legitimidade política que o capital necessita para reproduzir-se de modo relativamente estável.

Essa ideologia, contudo, pode ser desmentida por fases históricas geralmente breves. Nelas, o capital pôde muito bem se desenvolver prescindindo momentaneamente da democracia liberal. É o que demonstram as ditaduras Vargas e a militar, ambas, períodos de grandes crescimentos da economia brasileira. Não é fora de propósito lembrar a aliança entre as maiores potências capitalistas e a União Soviética de Stalin, cujo Exército Vermelho, assinala Hobsbawm (1995), foi o responsável pela vitória sobre a Alemanha de Hitler. Contudo, uma economia de mercado só pode desenvolver-se sob certas condições democráticas, assim como condições estruturais sociais para uma democracia estável só se estabelecem sob uma economia de mercado desenvolvida (Offe, [1991] 2004). No longo prazo, o capital requer que o sistema político se organize sob uma democracia do tipo burguesa, pois um aparato estatal demasiado forte pode colocar outros tipos de ameaça ao capital.

Se a democracia for um valor em si, e se ela só puder florescer sob o capitalismo, como dizem os ideólogos deste último, nada mais útil que promovê-lo também como valor universal. Mas isso pressupõe um determinado conceito de democracia, do qual fazem parte certos limites que circunscrevem a prática política a

uma configuração institucional suficientemente segura e compatível com a reprodução do capital. Assim, numa sociedade capitalista, o sistema econômico-político será organizado por meio de uma democracia capitalista, logo, distinta daquilo que seria tão só uma democracia.

Conforme definido por Cohen e Rogers (1983), a democracia capitalista, assim como não é só capitalista, também não é só democracia, pois os direitos políticos — expressão, associação, voto — a que cidadãos têm acesso são mais formais e procedimentais do que substantivos. Por exemplo, eles não levam em conta em sua forma de aplicação as desigualdades na distribuição de recursos que afetam decisivamente o exercício dos direitos políticos e limitam o poder de expressão. Esse formalismo é uma das principais características do Estado parlamentar moderno, supostamente baseado no valor fundamental da liberdade e no procedimento representativo. Segundo a ideologia burguesa, esse Estado seria neutro em relação aos interesses divergentes da sociedade civil (Poulantzas, 1969), representando assim a vontade geral, a universalidade.

Nessa lógica, escolher por meio de sufrágio universal os encarregados de tomar as grandes decisões políticas bastaria para caracterizar como democrática uma sociedade por supostamente dar-lhe, como acreditava Weber ([1917] 1993), a oportunidade de periodicamente submeter seus representantes políticos a essa vontade. Essa falácia, traduzida na existência de eleições como condição suficiente para a democracia, é o que ficou conhecido por eleitoralismo (Schmitter e Karl, 1991). Como ensina Bourdieu (2001), os agentes políticos não possuem todos o mesmo nível de acesso aos instrumentos, destacadamente o capital cultural, necessários para produzir uma opinião própria, tanto em termos de autonomia quanto de interesses vinculados a uma posição particular. Assim, prossegue Bourdieu, o voto não se converte no verdadeiro sufrágio universal que pretende ser a menos que se tenham universalizado as condições de acesso ao universal.

Segundo Cohen e Rogers (1983), a democracia capitalista também difere do capitalismo puro, pois os mesmos direitos políticos referidos anteriormente e uma série de ações na arena política possibilitam aos trabalhadores interferir em políticas estatais e, com isso, influenciar o comportamento do capital. Esses direitos, prosseguem Cohen e Rogers, ainda que sem garantias de ganho, fazem com que a democracia capitalista

seja mais favorável a ganhos materiais dos trabalhadores do que outros regimes capitalistas, como o fascismo ou o autoritarismo burocrático. Junto da incerteza sobre os resultados de uma eventual revolução, o que, por si, desencoraja tal movimento, a possibilidade de ganhos ou compensações imediatas, logo, mais concretas, leva a um consentimento por parte das classes subalternas em manter suas reivindicações dentro de um nível seguro ao capital (Cohen e Rogers, 1983; Przeworski, 1985). Constrói-se assim o compromisso de classe entre capital e trabalho requerido para a manutenção da paz e tranquilidade internas (Harvey, 2005).

Um exemplo emblemático desse compromisso pode ser aquele visto no Brasil durante o primeiro governo Lula. Segundo Chico de Oliveira (2006), o Partido dos Trabalhadores, historicamente ligado à resistência contra a ditadura militar (1964-1985), e que incentivou a discussão sobre pobreza e desigualdade, ao ascender ao poder político trouxe algo de novo na relação entre dominantes e dominados: dos termos da velha equação gramsciana ‘coerção+consentimento=hegemonia’, o primeiro desapareceu e o segundo inverteu o sentido, pois “não é mais o dominado quem consente com a sua própria subordinação; agora é o dominante que consente ser aparentemente ‘liderado’ por representantes dos dominados” (Oliveira, 2006, p. 22).

Apesar da aparente maior preocupação em aliviar a situação de pobreza, pouco se fez para que a estrutura do gasto governamental fosse substancialmente alterada em termos de quem se apropria das receitas orçamentárias. As taxas da exploração de classe sustentadas pelo complexo dívida-tributação foram praticamente as mesmas observadas nos governos inaugurados após o real. Durante os sete primeiros anos dos governos Lula (2003-2009), os juros nominais sobre a dívida pública federal equivaleram a uma média anual de 4,6 por cento em relação ao PIB, ao passo que, ao longo dos governos FHC (1995-2002), esse índice fora de 4,9 por cento (ver Gráfico 4.9, p. 170). Importante sublinhar que este último número foi substancialmente influenciado por duas grandes crises econômicas, em 1999 e 2002, quando os gastos com juros equivaleram, respectivamente, a 8,3 e 8 por cento do PIB.

Mas esse não é um problema novo, considerando que, como assinala Therborn, sempre houve muita dificuldade para a tradição marxista lidar com o fenômeno paradoxal da democracia como “um regime no qual a minoria exploradora domina por meio de um sistema legal de eleições populares livres” ([1978] 2008, p. 248). A solução

para essa dificuldade passa pela constatação de que o sistema político não se sobrepõe ao capital, mas é este que restringe aquele e as suas instituições fundamentais, inclusive as eleições livres. Capitalistas têm poder sobre governos porque estes anteveem a perda de apoio popular se agirem contra os interesses daqueles (Barry, 2002). Isso não quer dizer que o apoio a propostas anticapitalistas será eventualmente negado em função do compartilhamento popular dos valores capitalistas, mas sim, em função do fato que, sob o capitalismo, a maioria das pessoas depende das classes proprietárias. É destas o poder de decisão sobre o investimento, ao que Bowles e Gintis associam o termo *capital strike*, cujo significado é que

empresas irão alocar e realocar sua produção numa escala global que minimize os custos futuros esperados; as perspectivas de emprego em cada país dependerão então da habilidade de cada Estado-nação criar um clima de negócios atrativo; e a habilidade de qualquer grupo governante em assegurar sua reeleição dependerá em larga medida da situação do emprego no período precedente às eleições (Bowles e Gintis, 1986, p. 189).

Novamente o primeiro governo Lula serve de exemplo. Setores do seu partido, ao perceberem sinais de que as políticas monetária e fiscal seguiriam as mesmas linhas contracionistas observadas desde o governo antecessor, se levantaram em protestos e ações que acabariam levando alguns de seus membros à expulsão e outros a deixar o partido. Mas a Carta ao Povo Brasileiro emitida pelo candidato Lula já avisara que seu eventual governo manteria o modelo macroeconômico vigente, por exemplo, os superávits primários que fossem necessários para servir à dívida pública (ver seção 3.2, p. 72). Definitivamente, aquela carta não era mera estratégia para ganhar a eleição; era um programa de governo.

Isso mostra que no sistema capitalista, a despeito de alguns acidentes de percurso — como a eleição de governos não alinhados aos valores desse sistema, o quê, contudo, não foi o caso do Brasil em 2002 —, a tendência é que só se qualifiquem para o poder grupos políticos que preencham certos requisitos minimamente seguros ao capital. O que foge a esse padrão provoca reações que não tardam em tentar devolver o sistema à sua “normalidade”, mesmo que recorrendo a métodos totalmente opostos à própria democracia liberal. Foi o caso das ditaduras que se espalharam pela América Latina durante os anos 1960 e 1970, sustentadas por alianças entre elites capitalistas e militares patrocinadas pelo governo estadunidense contra uma suposta onda socialista. Um exemplo mais recente foi Collor (1990-1992), que teria sido desalojado do poder devido à falta de cuidado com poderosos interesses na implementação de sua agenda

“modernizante” (Morais e Saad Filho, 2003) e por não estar à altura das pretensões da finança (Garagorry, 2007) (ver seção 2.3, p. 45).

Não seria exagero argumentar que nesse ponto marxistas e liberais, embora com perspectivas valorativas diferentes, tenderiam a concordar acerca da mútua implicação entre capitalismo e democracia liberal. Esta é um porto seguro para aquele, pois nenhum sistema partidário competitivo concebeu qualquer distribuição de poder capaz de alterar a lógica e o padrão de poder socioeconômico gerados pelo capital (Offe, 1984b). Mais que um porto seguro, a democracia liberal é requisito político fundamental ao capitalismo, o que, em termos marxianos, significa que a infraestrutura não pode reproduzir-se sem a superestrutura. Ambas nem mesmo representam duas ordens essencialmente distintas e descontínuas da realidade uma vez que as relações de produção tomam a forma de relações jurídicas e políticas que não são meros reflexos secundários, mas constituintes das próprias relações produtivas (Wood, 1981). Sumarizando, na contraditória coexistência entre economia capitalista e democracia liberal, a privatividade da exploração de classe só pode se manter sob a forma democrático-burguesa de organização do poder político (Offe, 1974).

Mas essa forma de organização política é em si antidemocrática, o que se deve a, pelo menos, dois motivos. O primeiro, curiosamente, se revela na contradição inscrita na própria ideia de liberdade que fazem os liberais ao apoiar-se no indivíduo como categoria analítica fundamental. Segundo Offe (2001), a noção de liberdade segue uma lógica ambivalente, a ponto da distinção entre a “minha” liberdade e a “sua” liberdade ser capaz de fazer com que esta última a “mim” pareça como a liberdade de quem não a merece realmente. As soluções que ele aponta para esse tipo de tensão, que pode decorrer do exercício de direitos individuais, democráticos, e de bem-estar social, passam por atitudes como tolerância, confiança, solidariedade. Veja-se que são fenômenos que indicam atitudes individuais, porém, socialmente referenciadas. Por isso que na verdadeira prática democrática, não se distinguem o individual, o social e o político; “toda atividade individual é também uma atividade social com efeitos políticos” (Pogrebinschi, 2007, p. 64).

Liberdade não existe para um indivíduo que é compelido a se submeter a outro, como é o caso dos donos apenas de força de trabalho em relação aos donos dos meios de produção. Rousseau já disse que para a existência da liberdade civil é preciso que

“nenhum cidadão seja suficientemente opulento para poder comprar um outro e não haja nenhum tão pobre que se veja constringido a vender-se” ([1757] 2005, p. 127). Da mesma forma, democracia é uma relação entre pessoas livres, e a dependência econômica, tanto quanto a servidão, é a antítese da liberdade (Bowles e Gintis, 1986). Até mesmo na estreita¹⁷⁴ concepção de política democrática presente na teoria weberiana essa questão era reconhecida. Ainda que não fosse totalmente correta a sua tese que “somente a riqueza pode tornar o homem economicamente independente” (Weber, [1919] 1982, p. 105), é fato que a pobreza torna qualquer um dependente. Assim, no máximo pode-se dizer que na sociedade de classes existe liberdade para alguns indivíduos que, porém, exercem-na a expensas da liberdade de outros. Dentre estes últimos estão os “trabalhadores que se oferecem com liberdade, no aspecto formal, mas realmente estimuladas pelo látigo da fome”, dos quais depende a existência da empresa capitalista (Weber, [1923] 2006, p. 259).

Segundo a tradição marxista, o que a teoria liberal define como tal é uma falsa liberdade, que decorre exatamente da ausência da ação coletiva (Bowles e Gintis, 1986). Como disse Marx “não é a consciência dos homens que determina o seu ser; é o seu ser *social* que, inversamente, determina a sua consciência” (Marx, [1859] 2003, p. 5, grifo meu). Assim, a liberdade de escolha, tida pela ideologia capitalista como sua principal virtude moral, tende a ser apenas parcial nesse modo de produção, pois suas desigualdades impõem limites à real liberdade (Wright, 2006b). Enfim, “os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem segundo a sua livre vontade, em circunstâncias escolhidas por eles próprios, mas nas circunstâncias imediatamente encontradas, dadas e transmitidas” (Marx, [1852] 1982, p. 417).

O segundo motivo — decorrente do descrito acima — que torna uma genuína democracia incompatível com o capitalismo reside no fato deste ser estruturalmente caracterizado pela desigualdade econômica, a qual, por sua vez, implica importantes restrições à capacidade política de indivíduos, classes ou frações de classe para influenciar os destinos de suas vidas. O capitalismo constrange a democracia, por exemplo, pelo fato da propriedade privada impedir o acesso coletivo a decisões sobre importantes domínios da atividade econômica (Levine, 1995; Wright, 2006b). Assim,

¹⁷⁴ No entendimento de Weber ([1917] 1993), à população em geral deveria ser reservado tão somente o direito de periodicamente participar do sufrágio universal, deixando todas as grandes decisões entre uma eleição e outra à consciência do parlamento.

uma ordem verdadeiramente democrática não pode evoluir sob liberdade e igualdade de condições se algum de seus membros monopolizar as decisões de alocação do excedente da produção social (Cohen e Rogers, 1983). A concentração de poder econômico subverte os princípios democráticos ao dotar as classes proprietárias com desproporcional capacidade de influenciar resultados políticos — financiamentos de políticos e organismos políticos, controle sobre órgãos da grande imprensa, contratação de burocratas e políticos quando deixam o governo, persuasão¹⁷⁵ de governantes — que, não obstante, terão amplos efeitos coletivos (Wright, 1994a, 1994b, 2005).

Nesse quadro, a dívida pública, ao envolver desigualdade econômica entre atores sociais e ao contar com o suporte da intermediação estatal, se soma às demais relações capitalistas em seu caráter antitético à democracia. Especialmente no terceiro mundo, ela permitiu, por exemplo, às organizações financeiras aumentar a pressão para a obtenção de políticas monetárias mais favoráveis e maior liberalização financeira (Chesnais, 1998) sem que isso, no entanto, passasse por discussões significativas no âmbito da sociedade. No caso brasileiro a concentração de capital sob controle de poucas organizações (ver Gráfico 4.8, p. 165) gera interesse nas políticas macroeconômicas, resultando em poucos atores sociais capazes de influenciar o governo muito além do que fazem outras forças sociais (Minella, 2007). Assim, se a concentração de poder econômico nas mãos capitalistas pode não invalidar os benefícios democráticos da liberdade política — expressão, associação, voto —, é à minoria rica que essa forma de democracia favorece (Glaser, 1999).

Uma lógica que tomou conta de parte significativa da prática estatal neoliberal foi a da ação pautada por aquilo que o seu aparato econômico dizia ser o único caminho a seguir, aquele apontado pelo mercado. Não bastasse essa sua reificação, introduzida pela tecnocracia e prontamente assumida pela representação política, o mercado passou a ser considerado a única instituição capaz de imprimir racionalidade à atividade econômica. Pareciam esquecer que um mercado é antes uma construção humana, logo, impossível de ser deixado por sua própria conta, o que, aliás, seria uma impossibilidade lógica. Tomar como verdadeiro o discurso que clama por um mercado que age por si leva a uma situação em que ele será operado por aqueles que não o deixam operar autonomamente. Exatamente por que pessoas não são capazes de entrar nos mercados

¹⁷⁵ No original, *lobby*.

como iguais, é difícil ver como e porque tal instituição deveria ser considerada como seu guardião e salvador (Corbridge, 1993).

A dívida pública e as políticas econômicas em geral demandam assim um aparato institucional orientado por uma lógica de ação como se efetivamente não houvesse alternativa, guiada por um suposto mercado cujas demandas são todas autojustificadas. Com isso, à luz do que vimos até aqui, podemos supor que a condução das políticas será pautada pela exclusão de muitos pontos de vista e pelo reforço de alguns poucos. Isso, assim como o aspecto da desigualdade, direciona nossa atenção para o estudo sobre como a prática política num ambiente supostamente democrático pode ser profundamente antidemocrática. Esse aspecto é especialmente importante para a discussão seguinte, que trata justamente de investigar como determinados assuntos — políticas econômicas — podem ser sistematicamente excluídos do debate democrático.

5.2 Despolitização da Política Econômica

A forma específica que toma uma democracia é contingente tanto em relação às condições socioeconômicas quanto às práticas e estruturas estatais de um país (Schmitter e Karl, 1991). No segundo capítulo deste trabalho, pudemos ver uma interpretação sobre como, no contexto de liberalização da economia, a finança se tornou, primeiro no nível internacional e depois no Brasil, a fração hegemônica do capital. Isso tudo com o Estado desempenhando o papel de instituição central para a realização das medidas reformadoras. Esse fenômeno significou um aprofundamento do caráter antidemocrático do capitalismo ao ampliar a taxa de exploração do trabalho — aumentos de impostos e reduções salariais — e reduzir a provisão de bens públicos dos quais dependem as frações sociais mais pobres. Contudo, também medidas com contornos antidemocráticos em termos procedimentais foram necessários às reformas que colocaram a finança na posição hegemônica. Como sintetiza Przeworski,

desde que a “cura” neoliberal é dolorosa, com custos sociais significativos, reformas tendem a ser iniciadas de cima e lançadas de surpresa, independentemente da opinião pública e sem a participação das forças políticas organizadas (...) Ao final, tem-se a ideia de que a sociedade pode votar mas não escolher; legislativos parecem não ter papel a desempenhar na elaboração de políticas; partidos políticos nascentes, sindicatos e outras organizações descobrem que suas vozes não contam (1992, p. 56).

Na seção anterior, vimos o aspecto substantivo da desigualdade socioeconômica como antitética da sociedade efetivamente democrática. Vimos também que, embora capitalismo e democracia sejam dois construtos teoricamente opostos,

empiricamente as democracias capitalistas se organizam em gradações de capitalismo e de democracia. Nelas a (des)igualdade econômica não é absoluta, tampouco o poder político é totalmente (des)centralizado. Ainda assim, a desigualdade econômica é suficiente para incluir poucos e excluir maiorias dos processos decisórios que afetam a vida de toda uma sociedade. Decorre daí que também o poder, diferentemente da ideia que faz Foucault (1979) sobre o seu caráter microfísico, não é uma manifestação totalmente impossível de ser localizada, ainda que não de forma precisa. São os capitalistas — e não são muitos em termos relativos — que comandam a produção e o investimento e, por isso, exercem influência sobre as políticas econômicas do Estado, com amplas consequências para o conjunto da sociedade (Bowles e Gintis, 1986).

Ainda assim, não há garantias de que a desigualdade econômica seja autossuficiente para manter a si e ao sistema que possibilita a sua reprodução. Uma vez que o capitalismo depende da democracia liberal, movimentos no sentido de uma configuração democrática que exceda tais limites podem tornar a política menos segura para o capital. O maior envolvimento da sociedade nas decisões que lhe dizem respeito tende a influenciar decisões políticas, impondo-lhes uma dialética pela qual, ao ampliar-se o espaço a novos interessados em influenciá-las, impõem-se restrições aos interesses presentes até então. Se esse processo fosse efetivo, poderíamos então vislumbrar uma tendência de alocação mais igualitária da riqueza social, visto que mais atores partilhariam das decisões. Desnecessário dizer que tal movimento encontraria resistências por parte dos que têm a perder com ele, pois, como lembra Przeworski, “democracia inevitavelmente ameaça ‘direitos de propriedade’” (1992, p. 53).

Chegamos ao ponto em que o outro requisito democrático — o primeiro é o da igualdade econômica — que destaco se revela igualmente incompatível como o capitalismo.¹⁷⁶ Trata-se da participação social — direta ou por meio de representantes — igualitária nas decisões que afetam a vida em sociedade, o que, numa realidade efetivamente democrática, seria amplamente incentivado. A incompatibilidade entre capitalismo e democracia, segundo essa ideia, decorre do fato de “modelos

¹⁷⁶ Outros critérios importantes há, como raça, gênero etc. e outras construções sociais que podem significar exclusão ou inclusão política. Estes, no entanto, não são objeto de consideração neste trabalho a não ser pela convicção de que devam também ser objeto de qualquer projeto genuinamente democrático.

participativos de organização das atividades produtivas^[177] do Estado que visem a aumentar a capacidade administrativa de atendimento” das demandas sociais serem inadequados ao caráter capitalista do Estado, “pois tendem a cristalizar conflitos e protestos e podem assim facilmente se tornar *subversivos* ao equilíbrio entre o Estado e o processo de acumulação” (Offe, 1975, p. 143, grifo no original). Da atividade produtiva, Offe distingue a atividade de alocação estatal, que se refere ao poder de, via políticas de governo, redistribuir recursos. Um exemplo é o sistema de tributação; outro pode ser a condução de políticas econômicas.

Ainda que Offe seja explícito em assinalar a incompatibilidade entre a atividade produtiva estatal com modelos participativos, isso não é menos verdade para a atividade de alocação. Como vimos, ela pode servir — e efetivamente o tem feito — à acumulação capitalista (ver seções 4.3, p. 130, à 4.5, p. 158). Nesse sentido, além dos limites democráticos à participação das classes subalternas impostos pela estrutura socioeconômica, instituições são configuradas de modo a impor limites ao acesso do conjunto da sociedade ao debate político. Se a exploração de classe não se mantém sem uma determinada configuração política e se, mais especificamente, essa configuração tender à radicalização da prática democrática, a própria desigualdade — vantagem de classe — ver-se-á ameaçada. Assim, instituições tendem a restringir o exercício da política democrática também nas atividades de alocação.

De acordo com Harvey (2005), instituições e práticas estatais têm se reformado radicalmente, particularmente no que diz respeito ao equilíbrio entre coerção e consentimento, entre poderes do capital e dos movimentos populares e entre os poderes executivo e judiciário de um lado e o da democracia representativa de outro. Nesse cenário, uma instituição que tem ganhado destaque é a participação popular direta em decisões estatais. Experiências nesse sentido ganharam projeção no cenário mundial e, para os mais otimistas, significaram alternativas viáveis ao início de um processo de aprofundamento da prática democrática.

¹⁷⁷ As atividades produtivas referidas por Offe não são necessariamente as de produção direta de bens, mas também de condições materiais necessárias a manutenção da produção capitalista, como educação, saúde, transporte, estrutura urbana etc. Atividades dessa natureza, segundo a concepção de forças produtivas de Cohen (2001), não seriam produtivas, mas indutoras de produção, uma vez que não são materialmente necessárias e que seus caracteres de necessárias ao processo decorrem de condições sociais da produção.

Foi o caso do orçamento participativo de Porto Alegre, que, nas palavras de Baiocchi, representou “um tremendo avanço em relação às formas democráticas tradicionais no Brasil” (2003, p. 57). Ao comparar o perfil dos membros do legislativo municipal com o dos conselheiros populares do orçamento participativo, ele constatou que nestes eram maiores que naqueles as proporções de mulheres, de pobres, de pessoas menos instruídas e de negros. Em Kerala, após a chegada dos comunistas¹⁷⁸ ao poder, a integração entre sociedade organizada e Estado — um Estado com capacidade e autoridade para intervir na economia em função de um pacto de bem-estar social — conduziu a reformas distributivas que atacaram estruturas tradicionais e prerrogativas do capital e a melhoras nos níveis de desenvolvimento social que fizeram dele o estado mais desenvolvido da Índia (Heller, 1996, 1999).¹⁷⁹

Sem negar a importância e o potencial transformador dessas experiências, não se pode deixar de apontar suas limitações. A mais elementar é terem sido desenvolvidas dentro de um sistema que é, antes de tudo, predominantemente capitalista. Outra, refere-se ao nível de abrangência geográfica das experiências participativas, que aliás, na maioria das vezes, é restrito aos níveis subnacionais. Apesar do argumento, também válido, de ser onde residem as pessoas que estão muitos dos seus problemas cotidianos, há outros cujas consequências podem ser ainda mais sérias mas que se originam de decisões tomadas alhures. Essa limitação indica uma terceira, que se refere à abrangência social dos temas, ou seja, sobre quais são e quais não são abertos ao debate político. Temas tão abstratos para o cidadão médio, como orçamentos nacionais, políticas econômicas, segurança nacional, raramente são discutidos pela sociedade. Assim, no nível nacional o déficit democrático tende a ser ainda maior que nos demais. Some-se a isso que fóruns típicos da democracia participativa podem servir de palco para o discurso estatal sobre decisões já tomadas ou verdades já estabelecidas (Vizeu e Bin, 2008). Nesse caso, o fórum pode servir muito mais como legitimador de decisões das quais ele aparentemente participou, o que corrobora a possibilidade levantada por

¹⁷⁸ Refere-se ao Partido Comunista da Índia, que, em 1957, venceu as primeiras eleições legislativas do estado de Kerala, Índia, e ao seu dissidente Partido Comunista da Índia-Marxista, que, em 1965, emergiu como partido hegemônico (Heller, 1996, 1999).

¹⁷⁹ Para outros exemplos e discussões acerca dos mesmos, ver o volume organizado por Fung e Wright (2003).

Przeworski (1998) sobre um processo deliberativo ser capaz de conduzir à dominação ideológica.

O oposto disso, com efeito, seria uma impossibilidade lógica na medida em que a maior participação democrática excedesse a necessária limitação política capaz de manter o capital a salvo de demandas comprometedoras das taxas de acumulação. A própria experiência de Kerala salienta essa contradição entre capitalismo e democracia participativa. Os limites sociais que o poder político impôs ao capital, sintetizados na militância trabalhista apoiada pela intervenção estatal, se mostraram incompatíveis com uma economia capitalista dependente porque resultaram em desincentivo ao investimento e impuseram barreiras à acumulação (Heller, 1996). Ocorre que quanto mais móvel o capital, menor a possibilidade de ele ser mantido ou investido em locais que isoladamente adotem políticas que reduzam as taxas esperadas de retorno (Bowles e Gintis, 1986; Bowles, 2000). Mas isso é mesmo garantido porque o capital é privadamente controlado e, assim, o investimento centralizadamente decidido.

No caso do Brasil, não foi somente o orçamento participativo que trouxe alguma democratização por meio do envolvimento direto da sociedade civil. A Constituição de 1988 inaugurou condições institucionais para a participação da sociedade nos negócios do Estado. Por outro lado, além dos conhecidos problemas da prática observada na implementação dessas instituições — cooptação de membros de conselhos, poderes limitados —, a própria previsão não foi das mais abrangentes, deixando de lado temas dos mais importantes sopesadas as potenciais repercussões de suas decisões para o conjunto da sociedade. Alguns temas e questões hoje parecem imunes ao debate e à prestação de contas públicos, sendo muitas vezes conduzidos de forma centralizada em pequenos círculos decisórios no aparato estatal.

Mesmo na democracia considerada das mais desenvolvidas, a estadunidense, há décadas constatou-se que as questões que determinam o destino das pessoas não são apresentadas ao grande público e nem por ele debatidas (Mills, [1956] 1981). Elementos como liberdades civis, medidas distributivas igualitárias, pleno emprego e política internacional humanitária são demandas familiares no universo da política contemporânea; já democracia no local de trabalho, igualdade de oportunidades e controle público dos investimentos, não (Cohen e Rogers, 1983). Vivemos sob aquilo que Swanson (2008) chama de despolarização da economia, que, prossegue ela, se

manifesta por pelo menos dois meios relacionados entre si: a naturalização conceitual das práticas econômicas e o limitado controle político sobre elas.

Nesse contexto, tem-se o estabelecimento de verdades absolutas, afinal, “esterilizadas” *de* — não de todas — influências políticas e legitimadas por *um* — há outros — saber técnico, questões econômicas são apresentadas à sociedade como se estivessem num caminho que seria o único disponível. Também aqui se vê que o Estado, ao deter a legitimidade para emitir discursos sobre “verdades”, não se enfraquece como crê o senso comum ou certas teorias. Como define Bourdieu (1996, p. 107-8), “o Estado, que dispõe de meios de impor e de inculcar princípios duráveis de visão e de divisão de acordo com suas próprias estruturas, é o lugar por excelência da concentração e do exercício do poder simbólico”. Assim, se o nível de democratização de uma sociedade refere-se, além da extensão da igualdade política, à amplitude das decisões sujeitas ao controle democrático (Wright, 1994b), despolitizar a economia atenta contra esse nível, rebaixando-o, pelo fato de as consequências das decisões econômicas serem experimentadas por toda a sociedade.

A exclusão de temas do debate político não é acidental. Faz parte do arsenal de arranjos institucionais desenvolvidos no âmbito do Estado com vistas à sua função primordial de manutenção do modo de produção e de formas específicas de acumulação. De acordo com Offe, o Estado capitalista é governado de tal modo que as políticas são geradas seletivamente, num processo de escolha configurado em “regras de exclusão institucionalizadas” (1974, p. 36). Essas regras de seleção compõem a estrutura interna do aparato estatal e, de dois modos, definem o caráter de classe do Estado. Num deles, a seletividade se opera pela ação *positiva* do Estado, o qual formula políticas coincidentes com os interesses coletivos do capital, ou seja, que evitem interesses de frações particulares capazes de comprometê-lo.¹⁸⁰ Na outra forma de seletividade, o Estado age *negativamente*, não permitindo que se desenvolvam conflitos e articulações de interesses anticapitalistas. Numa palavra, nesse modo de seletividade “o Estado não coloca em debate temas anticapitalistas”¹⁸¹.

¹⁸⁰ Segundo Offe, tal fenômeno já era visualizado na caracterização marxiana do Estado burguês como comitê gestor da classe dominante face à incapacidade desta para dirigir os próprios interesses (ver nota 64, p. 65).

¹⁸¹ Devo essa passagem a Erik Wright.

Uma vez que o compromisso do Estado é com os interesses coletivos do capital e que, não obstante, o processo de acumulação se dá sob a hegemonia de uma das frações da classe dominante, as seletividades referidas por Offe também são pautadas por essa restrição. Ou seja, as seletividades — tanto a positiva quanto a negativa — de políticas podem se referir momentaneamente aos interesses da fração hegemônica, o que, porém, não significa atender a interesses de capitalistas particulares. Nesse sentido, a maneira como as políticas fiscal e monetária e a dívida pública são geridas no Brasil, corroboram a tese de Offe, em especial na forma negativa de seletividade. Esses temas, sobre os quais o maior interessado é a fração financeira do capital, não são submetidos ao debate potencialmente antifinança.

Segundo Offe, esses mecanismos de seleção formam um sistema de filtros, por meio do qual políticas de governo são definidas. Eles podem ser identificados nos níveis: i) da *estrutura* — todo sistema de instituições políticas tem um raio de ação definido que delimita quais questões sociais estão abertas ao tratamento político, ou seja, que serão ou não objeto de políticas e ações estatais; ii) da *ideologia* — o sistema de normas ideológicas e culturais promove a percepção e a articulação seletivas de problemas e conflitos sociais; iii) de *processo* — regulamentos, por exemplo, de deliberação parlamentar ou de planejamento e administração burocráticos, nunca são meros formalismos procedimentais, mas sim, determinantes dos possíveis conteúdos e resultados do processo, pois criam condições para que temas, grupos ou interesses sejam favorecidos ou excluídos; e iv) da *repressão* — órgãos policiais e judiciários como último estágio para a restrição do escopo de possíveis eventos políticos (Offe, 1974).

Uma maneira que sintetiza os mecanismos de seleção a que se refere Offe é a configuração institucional que se dá à administração da macroeconomia, procurando distinguir economia e política, mais especificamente, que *políticas* fiscal e monetária seriam assuntos estritamente econômicos e que deveriam ser conduzidos tecnicamente. Nesses assuntos, o discurso é o da teoria social liberal que se ramifica em uma teoria política liberal que não lida com a economia, e uma a teoria econômica liberal que ignora a política (Bowles e Gintis, 1986). Uma amostra disso deu o ministro da Fazenda brasileiro no início de 2010 — ano de eleição presidencial — ao propor o que chamou de “pacto de sustentabilidade”. Segundo ele, seria preciso “blindar a economia

brasileira das eleições”. Do lado do governo, significava um “*compromisso* em manter solidez (fiscal e monetária) e a mesma conduta responsável do período não eleitoral”; do lado do empresariado, “manter desempenho normal, não aceitar provocações, não acreditar em distorções” e “exigir compromisso com a manutenção dos fundamentos sólidos e das políticas bem sucedidas de crescimento”.¹⁸²

Muito desse fenômeno é herança do pensamento econômico que de dominante na ciência econômica se irradiou para outras instituições. Segundo Granovetter (1985), a idealização dos mercados em competição perfeita, decorrente dos pensamentos econômicos clássico e neoclássico acerca da ação humana livre de influências da estrutura social, tem sobrevivido ao ataque intelectual. Isso se dá, prossegue Granovetter, em parte porque estruturas econômicas autorreguladas são politicamente atrativas para muitos e porque a eliminação das relações sociais da análise econômica remove o problema do conflito social da agenda intelectual.¹⁸³

Resta dessa discussão — até mesmo por conta da própria existência de discussão — que as questões fiscais e monetárias são sim temas políticos. No entanto, esses são assuntos aos quais o Estado se mostra refratário à participação democrática, tanto no âmbito do parlamento e, mais ainda, da sociedade civil. São pontos quase proibidos no debate político ou, no mínimo, sobre os quais se evita discutir com a amplitude que uma prática efetivamente democrática demandaria, sob pena de, por exemplo, sinalizar possíveis mudanças de rumos capazes de causar tremores nos mercados. Assim, a questão é tratada de modo restrito, praticamente enclausurada em pequenos comitês distantes das influências políticas do poder legislativo e, mais ainda,

¹⁸² Brasil. Ministério da Fazenda. Apresentação do ministro da Fazenda intitulada ‘Brasil: preparado para crescer’. Seminário LIDE – Grupo de Líderes Empresariais, São Paulo, 2 fev. 2010, grifos no original.

¹⁸³ No lado da sociologia, foi grande a influência do modelo dos subsistemas funcionalmente distintos de Talcot Parsons, segundo o qual, a ciência econômica se ocuparia da ação racional no sistema econômico e da mediação do dinheiro, ao passo que a sociologia, dos aspectos institucionais e contextuais, enfim, dos aspectos residuais não-rationais da ação econômica que não poderiam ser submetidos aos pressupostos simplificadores da teoria econômica (Deutschmann, 1996). Para Smart (2003), a divisão do trabalho promovida por Parsons serviu para legitimar a negligência da economia neoclássica em relação às dimensões social e institucional e efetivamente estabeleceu um limite impermeável entre as duas áreas de estudo. A situação atual não é mais essa, o que se evidencia, por exemplo, pelo destaque dado à sociologia econômica nas últimas duas décadas. Para detalhes sobre a evolução desse campo de estudos, ver Swedberg (2004) e a introdução ao volume editado por Smelser e Swedberg (2005), este, aliás, composto por estudos que englobam os principais temas da sociologia econômica e suas intersecções com outros campos da ciência e da prática sociais.

da maioria da sociedade. Por outro lado, esses comitês não estão tão distantes da influência de certos interesses minoritários (voltarei a esse tema).

A ideia de democracia como poder estatal subordinado ao poder social, e deste como limitador daquele (Wright, 2005), ao que Gramsci ([1932] 2004, p. 50) se referia como “governo com o consentimento dos governados”, assim, não encontra expressão empírica significativa na condução das políticas econômicas. Estrutura, ideologia, processo legislativo e até mesmo repressão — a lei de responsabilidade fiscal é um exemplo¹⁸⁴ — insularam essas políticas do tratamento democrático. É o que tentarei demonstrar mais detidamente nas outras seções deste capítulo.

Uma das contradições desse desenvolvimento é revelada pelo fato que a despolitização das relações entre forças sociais que se produzem no campo econômico só é possível por conta de vontade política (Bourdieu, Heilbron e Reynaud, 2003). Vontade essa que, com a expansão financeira da economia, significou o desenvolvimento de uma esfera de regulação social mais eficiente que as anteriores, até mesmo a da soberania popular expressa na representação política (Grün, 2004b). Isso porque, como assinala Harvey (2005), os teóricos do neoliberalismo suspeitam profundamente da democracia, pois governar sob a regra da maioria é uma ameaça ao direito individual e às liberdades constitucionais.

As soluções neoliberais passam então pela preferência por uma governança exercida por especialistas e elites, por decisões tomadas no âmbito dos poderes executivo e judiciário em vez das democraticamente produzidas pela via parlamentar e, finalmente, por insular instituições chave — o banco central é uma delas — da pressão democrática. Trata-se de um exemplo do que Jessop (2010) nomina o fetichismo¹⁸⁵ da separação entre os momentos econômico e político do capital. Mais, é justamente nessa separação e na ideia de uma cidadania apartada de seus interesses sociais e da luta em torno da acumulação de capital que se manifesta o fetichismo do próprio Estado (Costilla, 2000). Nos dias de hoje, uma das contradições que assim se revela é

¹⁸⁴ A lei complementar n° 101, de 4 maio 2000, determina que as infrações dos seus dispositivos serão punidas com base no código penal e em outras leis que tratam de crimes de responsabilidade e enriquecimento ilícito no exercício de função pública.

¹⁸⁵ Alusão ao conceito marxiano de fetichismo da mercadoria. Por fetichismo Marx entendia que “os produtos da mente humana aparecem como elementos autônomos dotados de vida própria, que entram em relação uns com os outros e com a humanidade” ([1890] 1990, p. 165); no caso da mercadoria, as relações entre seus produtores “não aparecem como relações sociais diretas entre pessoas no seu trabalho, mas como relações materiais entre pessoas e relações sociais entre coisas” (p. 166).

justamente aquela que procura eliminar da disputa política temas que se quer fazer crer como estritamente econômicos.

Nesse ponto o fetichismo do Estado o eleva ao extremo de ser justamente uma instituição política a responsável por despolitizar a economia. Por isso, está correta Wood (1981) quando diz que talvez não exista obstáculo maior a um projeto socialista que o imposto pela separação entre a luta econômica e a luta política. O Estado é sociedade ilusória (Cohen, 2001) e, na sociedade moderna, seu fetichismo

está presente no fato que o poder político formal origina-se exclusivamente no voto dos cidadãos e na luta por hegemonia ideológica. Cidadania é uma forma sociopolítica que isola indivíduos de problemas sociais que têm suas raízes na individualização dos bens e seus vendedores. Ela nega a vida social real ao criar uma abstração política que ofusca as grandes contradições da sociedade (Costilla, 2000, p. 94).

Como antídoto a esse tipo de fetichismo, Marx assinalava que

somente quando o homem individual real recupera em si o cidadão abstrato e se converte, como homem individual, em ser genérico, em seu trabalho individual e em suas relações individuais, somente quando o homem tenha reconhecido e organizado suas “*forces propres*” como forças sociais e quando, portanto já não separa de si a força social sob a forma de força política, somente então se processa a emancipação humana ([1843] 2005, p. 42, grifo no original).

5.3 Espaços Decisórios, Performativos e Não Espaços

Um dos fenômenos que faz da dívida pública e das políticas a ela relacionadas expressões relevantes para a contração da democracia é o encolhimento dos espaços de debate e deliberação e de seus eventuais poderes sobre a questão. Afora as objeções quanto ao caráter efetivamente democrático do parlamento no Estado capitalista, importa que esse mesmo caráter pode declinar ainda mais quando espaços de ação são deixados para a ocupação hegemônica pelo poder executivo, assim como o fazem os partidos em face da burocracia estatal num movimento causado pelo papel central do aparelho econômico do Estado (Poulantzas, [1978] 2000). No caso brasileiro, tais movimentos ocorreram, por exemplo, durante a industrialização (Ianni, [1989] 2004) e, mais recentemente, com as medidas de estabilização fiscal e monetária (Diniz, 2004; Loureiro e Abrucio, 2004).

O fenômeno de preponderância do poder executivo não é particularidade de Estados periféricos; EUA, França, Grã-Bretanha e a então Alemanha Ocidental são exemplos do centro do capitalismo mundial (Arendt, [1972] 2006; Mills, [1956] 1981; Poulantzas, [1978] 2000). Na maioria dos países, é o executivo que praticamente controla políticas de investimento, câmbio, juros, empréstimos, gastos sociais, impostos,

incentivos fiscais, comércio internacional e doméstico e dívida pública (Costilla, 2000). A sua preponderância nas decisões mais importantes faz com que se tenha, no caso do Brasil, aquilo que Saes (2001) chama de democracia limitada, que faz emergir um autoritarismo civil cuja evidência maior é o poder de legislar subtraído do parlamento por meio do instituto da medida provisória. Segundo Saes, ali não se teria atingido nem mesmo o estágio evolutivo de uma democracia burguesa ou capitalista, visto que, nesta, o sistema partidário e, portanto, o parlamento, têm função real de governo, dividindo esse trabalho com a burocracia estatal.¹⁸⁶

E dessa contração de democracia, além dos efeitos políticos em si, decorrem efeitos materiais importantes para o conjunto da sociedade. Isso porque “a incapacidade de órgãos democráticos de controlar o movimento do capital enfraquece a capacidade da democracia de definir prioridades coletivas para o uso dos recursos sociais” (Wright, 2005, p. 199). Acontece que o investimento é decisão central para um amplo conjunto de objetivos sociais (Wright, 1998), e sendo a única garantia do futuro de uma sociedade, se não estiver disponível à deliberação social, a democracia é fundamentalmente restrita e incompleta (Cohen e Rogers, 1983). Um antídoto a isso seria o orçamento público na medida em que à sua construção fosse dado acesso igualitário a todas as classes e grupos que disputam os recursos apropriados pelo Estado.

Estudaremos isso nas seções seguintes, mas a tônica já pode ser introduzida por uma amostra do espaço dado à participação da sociedade no processo legislativo do orçamento e na questão fiscal em geral. Em maio de 2001, a Câmara dos Deputados criou a Comissão de Legislação Participativa, estabelecendo-lhe o objetivo de facilitar a participação popular em “sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil”¹⁸⁷. Na contramão dessa medida, ao disciplinar a tramitação de matérias na comissão mista de orçamento, o Congresso Nacional vedou que aquela Comissão

¹⁸⁶ A noção de autoritarismo civil e o chamado atraso democrático-burguês brasileiros sintetizados pela medida provisória são coerentes com a própria história recente desse instituto. Como aponta Da Ros (2008), a semelhança da medida provisória criada pela Constituição de 1988 com o decreto-lei de que dispunha o regime militar (1964-1985) demonstra uma continuidade acentuada do poder de decreto do presidente da República.

¹⁸⁷ Câmara dos Deputados. Resolução nº 21, de 30 maio 2001.

pudesse apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária enviado pelo poder executivo.¹⁸⁸

No caso da gestão fiscal, a LRF previu que fosse criado um “conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os poderes e esferas de governo, do ministério público e de entidades técnicas *representativas da sociedade* [grifo meu]”, o qual teria como atribuições “o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal”.¹⁸⁹ No final de 2000, ano de edição da LRF, presidente da República encaminhou projeto¹⁹⁰ de criação do referido conselho, que até o presente tramita na Câmara dos Deputados¹⁹¹.

O objetivo desta seção é localizar alguns fenômenos recentes que apontam fundamentalmente para a preponderância nas decisões econômicas de um poder executivo que se mantém seletivamente afastado de influências políticas amplas. Seletivamente, pois, como vimos anteriormente, o Estado não se afasta da sociedade; ambos formam-se orgânica e mutuamente. Como vivemos em uma sociedade de classes, se o aparelho estatal se afasta de uma ou outra de suas frações, conseqüentemente acaba por aproximar-se de outras. Traçando rapidamente essa evolução no Brasil, o que vimos foi o aparato estatal próximo do capitalismo agrário até meados dos anos 1930, do industrial até fins dos anos 1970 e do financeiro desde o fim do hiato ou crise de hegemonia dos anos 1980. É a essa última fase que se direciona o foco desta seção.

5.3.1 Insulamento burocrático seletivo

A instituição reguladora máxima do sistema financeiro brasileiro é o Conselho Monetário Nacional (CMN), criado em 1964, já sob a ditadura militar. Um de seus objetivos é “coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa”¹⁹². Vemos que não é modesto o seu papel considerando-se o que as suas decisões podem representar para a economia e para as condições de vida da

¹⁸⁸ Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 22 dez. 2006, artigo 43º e anexo à resolução.

¹⁸⁹ Brasil. Lei complementar nº 101, de 4 maio 2000, artigo 67º.

¹⁹⁰ Mensagem do Poder executivo nº 1.658, de 7 nov. 2000. *Diário da Câmara dos Deputados*, 11 nov. 2000, p. 56381.

¹⁹¹ Projeto de lei nº 3.744/2000. *Diário da Câmara dos Deputados*, 13 mar. 2009, p. 07660-07662.

¹⁹² Brasil. Lei nº 4.595, de 31 dez. 1964, artigo 3º.

sociedade em geral. Nesse sentido, seria razoável que o CMN fosse composto pela representação de diversos segmentos dessa mesma sociedade. Além disso, seria também razoável que, findo o período autoritário, ele tendesse a uma similar maior abertura em relação à participação da sociedade. Movimento nesse sentido até foi iniciado no governo Sarney (1985-1990), mas interrompido no governo Collor (1990-1992) e, já nos preparativos para o Plano Real (1994), tomou sentido inverso.

À luz do que vimos até aqui, cabe lembrar que qualquer que fosse a formação do CMN, sendo ele parte do aparato do Estado capitalista, seu potencial democrático seria limitado. A análise deve levar isso em conta. Por outro lado, isso não nos impede de lançar a hipótese que por menor que seja a prática democrática dentro de um fórum decisório estatal, em momentos de concentração do capital ela pode ir a níveis ainda mais restritos. Assim como vimos anteriormente que não se pode concluir pelas absolutas existência ou inexistência de democracia, temos então de procurar por manifestações em que a democracia se expande ou se contrai ao longo de um período.

No caso da economia brasileira, o CMN é exemplo importante de como uma instituição estatal pode tornar-se ainda menos representativa. Sua evolução deu-se de tal forma que, de criado e ampliado sob a ditadura militar, viria a iniciar um processo de maior insulamento justamente sob o primeiro governo eleito — Collor (1990-1992) — pelo voto direto desde sua criação. No quadro seguinte aparecem composições que teve o CMN desde o seu aparecimento até o presente. Dali destaco a radicalização que houve no lançamento do Plano Real, quando o Conselho passou de vinte para apenas três membros, situação que persiste até hoje. Destaque-se que desses três membros, entre dois deles havia inicialmente¹⁹³ uma subordinação hierárquica nas posições que ocupavam no governo, no caso, o presidente do Banco Central em relação ao ministro da Fazenda.

¹⁹³ Em agosto de 2004, o cargo de presidente do BC foi transformado em cargo de ministro de Estado (Brasil. Medida provisória nº 207, de 13 ago. 2004, convertida na lei nº 11.036, de 22 dez. 2004).

Quadro 5.1 – Histórico de composições do CMN – 1964-2009

Evento	Ano	Quantidade de Membros	Composição
Criação do CMN	1964	9	Ministro da Fazenda, presidentes do BB, do BNDES e seis membros nomeados.
Fim da ditadura militar	1985	24	Ministros da Fazenda, do Planejamento, da Indústria e Comércio, da Agricultura, do Interior, presidentes do BB, do BNDES, do BC, do BNH, da CEF, da CVM, do IRB, do Basa, do BNB, diretor da Carteira de Comércio Exterior do BB e nove membros nomeados.
Fim do governo Sarney	1990	27	Ministros da Fazenda, do Planejamento, da Indústria e Comércio, da Agricultura, do Interior, do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, do Trabalho, presidentes do BB, do BNDES, do BC, da CEF, da CVM, do IRB, do Basa, do BNB, diretor da Carteira de Comércio Exterior do BB, dez membros nomeados e <i>um representante de trabalhadores</i> .
Fim do governo Collor	1992	17	Ministros da Fazenda, do Planejamento, da Agricultura, do Trabalho, presidentes do BB, do BNDES, do BC, da CEF, da CVM, do BNB, seis membros nomeados e <i>um representante de trabalhadores</i> .
Plano Real	1994*	3	Ministros da Fazenda, do Planejamento e presidente do BC.

Fonte: elaboração própria a partir de BC.

Nota: * Composição vigente até o presente.

Conforme aponte, esta abordagem não defende que o CMN já tenha sido um fórum suficientemente representativo dos interesses *da* sociedade. À exceção de seus primeiros cinco anos de existência, o Conselho era majoritariamente formado por membros do poder executivo, destacadamente, ministros de Estado e presidentes de bancos oficiais. Os que não eram detentores de postos no governo, eram nomeados pelo presidente da República. Como aponta Minella (1988), o CMN foi inicialmente composto de forma profundamente elitista e compreendia importantes líderes empresariais ligados ao golpe militar de 1964, o que dava ao Conselho uma linha política tendente aos interesses da fração de classe ali representada com maior intensidade. Os banqueiros, prossegue Minella, pressionaram pela exclusão de qualquer representação de trabalhadores no CMN como se chegara a aventar nas discussões da reforma bancária anteriores ao golpe de 1964. A inclusão de representação de trabalhadores só viria a ocorrer no ano de 1987, a qual, no entanto, permaneceu apenas até 1994.

A despeito desse cenário, alguns pontos podem ser indícios de alguma pluralidade mais significativa do que nos dias atuais. Um deles é o caso dos membros nomeados, que gozavam de mandato, logo, com certa independência — ao menos formal e potencial — em relação ao governo, se comparada àquela de que dispunham os

membros natos. Estes últimos só comporiam o CMN enquanto ocupassem o respectivo posto no governo. Esta é a situação atual do Conselho, que conta com apenas três membros, todos sem mandato e nomeáveis e demissíveis pelo presidente da República¹⁹⁴. Outro ponto era a quantidade de membros, os quais, ainda que praticamente todos ligados ao capital, acabavam representando diversos segmentos econômicos. Isso se dava por meio das diversas agências governamentais e interesses capitalistas que os conselheiros representavam. Devido à amplitude de ligações com segmentos da sociedade que a quantidade e alguma pluralidade na composição possibilitavam, é razoável deduzir que deliberações ocorressem a partir de uma maior quantidade de pontos de vista.

Foge ao escopo desta pesquisa perscrutar decisões do CMN ao longo de sua existência, bastando constatar a radical redução da quantidade de seus membros como um primeiro indicativo do insulamento, ainda que seletivo, de formuladores de políticas econômicas. Esse insulamento, como vimos anteriormente (seções 3.3, p. 76, e 3.4, p. 82), tem sido uma das marcas importantes do atual estágio de acumulação. Cada vez mais as decisões de política econômica são tomadas por restritos colegiados reunidos sob a ideologia da aparente não interferência política sobre assuntos que se quer acreditados como eminentemente técnicos.

Enfim, ainda que o CMN jamais tenha sido uma expressão relevante de democracia econômica, ele é um exemplo de instituição que não caminhou na mesma direção da pretensa democratização havida no Brasil após o fim da ditadura militar. Ao contrário, ele se fechou ainda mais, chegando, como vimos, ao extremo de ter apenas três ministros de Estado, todos da área econômica do governo, a despeito de suas decisões interferirem significativamente em todos os setores da economia brasileira. A influência da fração de classe financeira que predominava em várias composições anteriores do CMN (Minella, 1988) hoje se mantém por meio de membros que, dentro do aparato estatal, compartilham ideologias com essa mesma fração. A finança, assim, consegue manter sua influência sem expor-se as dissabores da defesa pública de uma atividade — o rentismo —, que, conforme vimos anteriormente, desde antes do

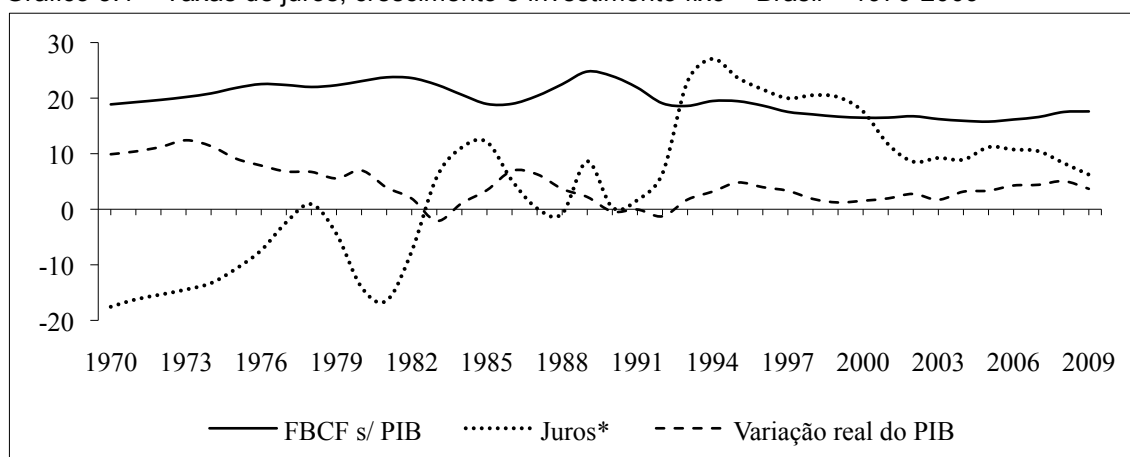
¹⁹⁴ Todos os ministros de Estado são nomeáveis e demissíveis pelo presidente da República (ver nota 193, p. 193).

capitalismo suscita debates acerca de aspectos éticos e morais (ver notas 136 a 138, a partir da p. 129).

A importância do CMN para o objeto deste trabalho está principalmente no fato de atualmente ser ele o fórum decisório responsável por fixar metas de inflação dentro do atual regime de política monetária (ver seção 3.5.2, p. 94). O controle da inflação, conforme já vimos, passou a ser a prioridade das políticas econômicas já desde meados dos anos 1980, atingindo seu maior vigor a partir de meados dos anos 1990. No atual estágio do capitalismo, em que as atividades financeiras assumiram relevância central como meios de acumulação, as classes rentistas puderam beneficiar-se duplamente, em especial no caso brasileiro. Primeiro, pela proteção do valor capital-dinheiro proporcionado pelo controle da inflação, a qual, quando alta, destrói o valor da moeda e, igualmente, dos capitais emprestados. Em segundo lugar, a finança pôde beneficiar-se pelas taxas de juros suficientemente altas para atrair capitais e para justamente controlar a inflação a partir da adoção do sistema de metas.

Ocorre que taxas de juros têm reflexos imediatos sobre toda a atividade econômica, porém com efeitos geralmente contrários entre setores. E é justamente a taxa de juros o critério primeiro de decisão de investimento. Dessa forma, uma determinada atividade tende a ser privilegiada em detrimento de outra a depender das taxas de retorno esperadas para cada uma. Por exemplo, se títulos do governo remuneram a taxas mais altas do que as taxas de crescimento da economia real, a tendência é que os investimentos nesta sejam sacrificados em favor de emprestar ao governo. Conforme demonstra a figura seguinte, é justamente isso que tem acontecido desde os primeiros movimentos neoliberais, invertendo-se a tendência observada até fins dos anos 1970. Ali vemos que formação bruta de capital fixo (FBCF), que representa o montante de investimento em meios de produção, tende a crescer em contextos de baixas taxas de juros reais e a diminuir quando o cenário é de taxas de juros reais mais altas.

Gráfico 5.1 – Taxas de juros, crescimento e investimento fixo – Brasil – 1970-2009



Fonte: elaboração própria a partir de IPEA.

Notas: i) escalas percentuais; ii) médias móveis de três anos.

* Taxas reais *ex-post*, calculadas a partir das taxas nominais *Overnight/Selic* e IGP-DI até 1979 e IPCA a partir de 1980.

Não pretendo entrar no conhecido debate sobre se a política econômica brasileira seguida nos últimos anos atenta contra o crescimento econômico, pois isso escapa à preocupação central presente neste trabalho. Ademais, como já citei anteriormente, essa é uma falsa oposição. Entre um estágio e outro do capitalismo serão sempre os controladores dos meios de produção a apropriar-se do produto do sobre-trabalho, ainda que a magnitude relativa dessa apropriação varie ao longo da história. Durante o crescimento da economia, a melhora das condições materiais do conjunto da sociedade é uma hipótese, ao passo que durante períodos de estagnação ou retração, a piora das condições de vida na base da pirâmide social é uma certeza.

A diferença fundamental é que o controle dos meios de produção que antes se dava de modo mais direto por aqueles a que Marx se referia como *functioning capitalists*, agora está mais nas mãos daqueles a quem o mesmo Marx chamava de *money capitalists*.¹⁹⁵ Ainda assim, não podemos deixar de constatar na figura anterior uma correlação inversa importante entre taxa de juros, de um lado, e as taxas de crescimento do produto e de investimentos, de outro. Aqui, mais do que a simples constatação desses movimentos de modo agregado, interessa notar o que cada um deles pode significar para os diferentes segmentos sociais. Acrescente-se a isso o argumento que defendi no capítulo anterior de que a dívida pública tem a capacidade de ampliar a taxa de exploração da classe trabalhadora.

¹⁹⁵ Ver nota 135, p. 126.

Retomando o ponto da importância do CMN no atual estágio de acumulação capitalista no Brasil, destacam-se a articulação entre a sua atribuição de fixar metas para a inflação — método adotado para controle inflacionário — com a política de juros, os reflexos desta para a atividade econômica e, principalmente, para a distribuição da riqueza produzida. Todos são aspectos que sofrem influência das decisões tomadas no âmbito do aparato estatal e que têm reflexos para o conjunto da sociedade. Contudo, a despeito dessa amplitude e da relevância para as condições de vida nessa mesma sociedade, decisões são tomadas em círculos cada vez mais reduzidos. Com isso, o Estado capitalista passa ao largo daquilo que Cohen e Rogers (1983) definem como um dos requisitos de uma sociedade efetivamente democrática, qual seja, a garantia de que todos os interessados nas consequências de uma decisão possam dela participar em condições de influenciá-la.

Nesse ponto, distintamente do que concluem vários estudos sobre o Estado brasileiro padecer de um acentuado grau de insulamento burocrático, entendo tratar-se de um insulamento seletivo. Essa adjetivação quer efetivamente dizer que o aparato estatal não se isolou nem assim se mantém em relação aos anseios *da* sociedade, mas sim, em relação a uma *parte* dela, que é a sua maioria. Em relação a outras parcelas — classes —, o aparato econômico estatal mantém importantes conexões, sofre influências e atende a anseios e reivindicações. Nelas, sabemos, estão os capitalistas de um modo geral, e, dentre eles, com especial ascendência, os membros da finança. Em relação a estes não há que se falar em insulamento, mas em compartilhamento de ideologias com os membros dos organismos formuladores ou executores de políticas econômicas.

Esse também é o caso de outro fórum deliberativo que assumiu papel dos mais relevantes para a economia brasileira. Trata-se do Comitê de Política Monetária (Copom), que funciona no âmbito do Banco Central do Brasil (BC) e é formado pelo presidente e os diretores deste. Criado em 1996, o Copom tinha como objetivos originais “estabelecer diretrizes da política monetária e definir a taxa básica do Banco Central (TBC)”¹⁹⁶, à época, utilizada para fins de política monetária. Em 1999, os instrumentos de política monetária passaram a ser a meta para a taxa Selic e seu

¹⁹⁶ Banco Central do Brasil. Circular n° 2.698, de 20 jun. 1996. Regulamento do Comitê de Política Monetária, artigo 1°.

eventual viés^{197, 198}, mecanismos vigentes até hoje. Em adaptação ao estabelecimento da sistemática de metas para a inflação como a “diretriz para fixação do regime de política monetária”¹⁹⁹, a atribuição do Copom nesse sentido passou a ser a de “implementar a política monetária”, mantida a atribuição de “definir a meta da taxa Selic e seu eventual viés”²⁰⁰.

Enfim, cabe ao Copom decidir sobre a taxa de juros básica da economia brasileira, que serve de referência às demais taxas de curto e médio prazos praticadas no país. Dessa forma, as suas decisões interferem em toda a atividade econômica, a qual, aliás, é a variável a ser influenciada para conter a inflação. Isso porque, diante da expectativa de alta de preços, a medida corretiva é elevar as taxas de juros para, com isso, conter a propensão ao consumo, o que se dá por razões como o aumento da propensão a poupar e pelo encarecimento do crédito. Porém, tão ou mais importante que o aspecto monetário é que altas taxas de juros atraem capitais externos, levando à valorização do câmbio, o que, por sua vez, torna a importação uma alternativa a produtos domésticos eventualmente mais caros. Além desses impactos nos níveis da atividade econômica e dos preços, há o efeito imediato nos custos da dívida pública provocados pelas variações das taxas básica e outras que a seguem.

Todo esse imbróglio econômico é fundamentalmente político, pois envolve interesses definitivamente conflitantes. Inflação, consumo, atividade econômica, taxas de câmbio e de juros não são categorias cujas variações atingem a todos da mesma forma. Desse modo, a ação do BC acaba tendo lado nas lutas de classes subjacentes às políticas econômicas. Na política monetária, simplificando, quando reduz juros, a autoridade monetária vai ao encontro dos interesses dos *functioning capitalists*; quando os aumenta, favorece os *money capitalists* de Marx. Nas políticas fiscal e cambial, os reflexos serão análogos, a depender da função econômica de cada ator social.

Dizer o quanto do nível de atividade econômica decorre das decisões de política monetária tomadas pelo BC é algo impraticável. Não obstante, a mera

¹⁹⁷ Banco Central do Brasil. Circular n° 2.868, de 4 mar. 1999, artigo 2°.

¹⁹⁸ Para significado de viés da meta para a taxa Selic, ver nota 101, p. 99.

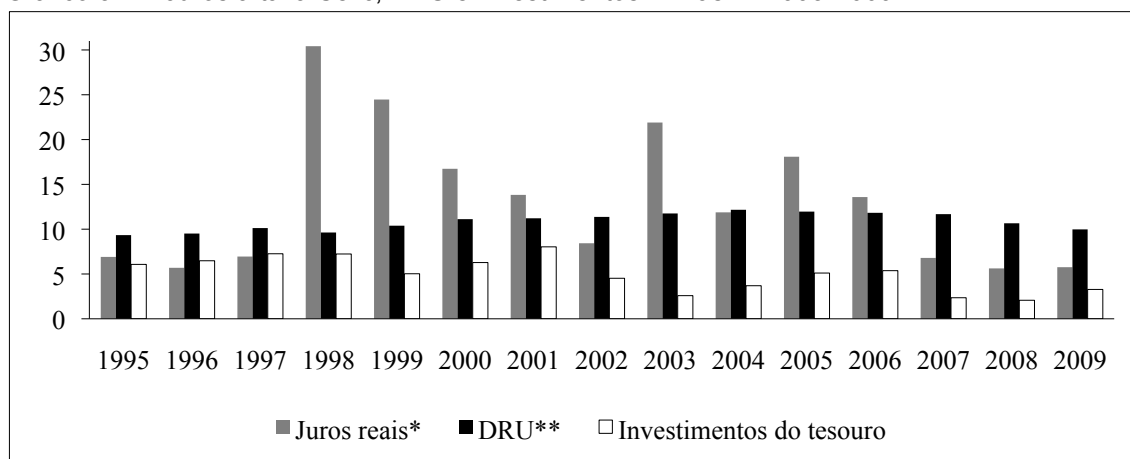
¹⁹⁹ Brasil. Decreto do executivo n° 3.088, de 21 jun. 1999, artigo 1°.

²⁰⁰ Banco Central do Brasil. Circular n° 3.193, de 11 jun. 2003. Regulamento do Comitê de Política Monetária, artigo 1°. O regulamento vigente atualmente é aquele divulgado pela Circular n° 3.297, de 31 out. 2005.

constatação que isso ocorre é suficiente para notar que essa formatação institucional vai de encontro àquilo que aqui caracterizamos como uma democracia econômica genuína.

Não tão difícil é dimensionar reflexos imediatos dessas mesmas decisões para as finanças públicas e, conseqüentemente, para a sociedade em suas diversas frações. Ainda que de modo aproximado, é possível estimar o quanto de gastos do orçamento estatal se concentra em tão poucas mãos, as quais não precisam submeter-se aos inconvenientes dos controles parlamentar e social. A cada reunião do Copom, sete pessoas decidem com considerável autonomia em relação ao conjunto da sociedade sobre uma parcela relevante de juros que serão destinados às classes financeiras. Juros esses, lembremos, que serão cedo ou tarde pagos com recursos apropriados pelo Estado por meio do sistema tributário (ver seção 4.3, p. 130).

Gráfico 5.2 – Juros à taxa Selic, DRU e investimentos – Brasil – 1995-2009



Fonte: elaboração própria a partir de BC, IPEA e STN.

Notas: i) escala percentual; ii) montantes em relação à arrecadação de impostos e contribuições federais, exceto previdenciárias.

* Estimativas calculadas por meio da aplicação da taxa Selic, deflacionada pelo IPCA, sobre a média aritmética dos saldos mensais atual e anterior dos TPF vinculados à taxa Selic.

** Estimativas dos recursos tornados de livre destinação por conta das desvinculações constitucionais de receitas da União (DRU) (ver seção 3.5.1, p. 88).

A figura acima traz uma amostra da representatividade das decisões do Copom para os gastos federais. A importância desses indicadores se relaciona àquilo que argumentei anteriormente sobre a concentração de poder no executivo e, dentro dele, no BC. Os juros demonstrados nessa figura são aqueles que o tesouro teve de apropriar para remunerar os compradores de títulos vinculados à taxa Selic, em parte por conta de decisões do BC via Copom. Nesse caso optei por considerar os juros em seu conceito

real, ou seja, naquilo que eles excederam à inflação, visando a isolar das decisões esse aspecto conjuntural.

Há outros aspectos conjunturais, como risco, condições políticas, expectativas de inflação — meu cálculo é *ex-post* — etc., que influenciam as taxas de juros. Não obstante, temos de considerar que variáveis conjunturais não *acontecem* num vazio sociopolítico, como se fossem produtos da natureza. Ainda que não possamos dizer que os fenômenos econômicos decorram dessa ou daquela decisão tomada por esse ou aquele ator, e ainda que os atores sociais não decidam com total discricionariedade, eles, de fato, fazem escolhas. Não fosse assim, não haveria tanta preocupação por parte dos governos em colocar nos postos chave da economia burocratas — como os intelectuais orgânicos da finança (ver seção 3.4, p. 82) — minimamente alinhados com suas políticas e com os interesses das classes financeiras com maior capacidade de influenciar tais políticas. Ou seja, se há preocupação em garantir certas orientações políticas, é porque alternativas há, logo, sabe-se que a economia — assim como todos os fenômenos sociais — não *funciona*, mas é *levada* a funcionar de certas formas a partir das lutas sociais e das escolhas que delas decorrem.

Isso quer dizer ainda que a ação do BC na questão dos juros igualmente não ocorre num vazio político. São escolhas econômicas de governo, logo, políticas, ainda que tomadas dentro de um contexto que pressiona num determinado sentido. Esse contexto, no entanto, também é fruto de decisões tomadas em escala mais ampla, por exemplo, a internacional. Conforme já citado neste trabalho, não foi mero *acontecimento* a substituição da ideologia econômica que via no aumento da renda dos que consomem pela que passaria a ver no aumento da renda dos que poupam a fonte de estímulo para o crescimento (Przeworski, 1998). Da mesma forma, o golpe das taxas de juros estadunidenses de 1979 foi uma decisão daquele governo (Duménil e Lévi, 2001, 2004a), como têm sido decisões do governo brasileiro que têm mantido as suas taxas nos patamares mais altos do mundo desde meados dos anos 1990.

Vemos que, ao longo da existência do real, houve um deslocamento de poder com grau considerável de discricionariedade para a autoridade monetária decidir sobre uma parcela do que o Estado arrecada. Por isso, ao lado dos juros, coloquei na figura anterior dois tipos de gasto sobre os quais o governo tem um grau maior de discricionariedade. Um deles é o investimento, que, desde 1998, tem sido sistemática e

grandemente superado pelos juros reais apropriados em decorrência significativa da política monetária. Outro, ainda mais relevante para a presente argumentação, é o montante das desvinculações constitucionais de receitas da União iniciadas já nos preparativos do Plano Real e que vêm sendo mantidas até os dias de hoje (ver seção 3.5.1, p. 88). O deslocamento de poder não se resume a uma delegação do parlamento, mas representa mais um movimento em que este se curva diante do aparato econômico do poder executivo, concedendo-lhe a prerrogativa de decidir sobre o destino dos recursos públicos em questão.

Os números que formam o gráfico anterior indicam que entre 1998 — esse foi o ano da crise russa; o seguinte foi o da flutuação do câmbio e da adoção do regime de metas para a inflação no Brasil — e 2006, os juros reais apropriados apenas sobre a parcela da dívida vinculada à taxa Selic equivaleram a uma média anual de cerca de 17 por cento das receitas tributárias federais. Ao mesmo tempo, os gastos com investimentos do tesouro representaram pouco mais de 5 por cento, e os recursos desvinculados da saúde, assistência social e educação, pouco mais de 11 por cento em relação às receitas com tributos federais. Apenas a partir de 2007, os juros reais caíram a níveis inferiores aos das receitas desvinculadas, permanecendo, porém, significativamente acima dos níveis de investimentos.

Lembremos do que vimos anteriormente sobre a parcela de receitas federais que foram liberadas da obrigatoriedade constitucional de aplicação em educação e seguridade social (seção 3.5.1, p. 88). Parte daquilo que em 1988 fora garantido constitucionalmente como direito social, alguns anos depois seria retirado para dar ao poder executivo maior liberdade de gasto. Como também mostra a figura anterior, o montante correspondente a essa liberdade de gasto não chegaria ao montante de remuneração real concedida em boa parte por decisões do BC às classes proprietárias durante a maior parte do período analisado. Ou seja, aquilo que fora desvinculado, mas que nem por isso deixaria de seguir uma lógica orçamentária, logo, com algum debate parlamentar, não foi tão representativo quanto os juros decididos pelo BC à margem do debate democrático substantivo que se pressuporia haver na já limitada democracia liberal.

Outro ponto a sublinhar é a relação entre o que anteriormente chamei de insulamento seletivo e o caráter de classe do aparato econômico estatal, mais

especificamente do próprio BC e seu Copom. Diz a missão do BC que sua responsabilidade é “assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente”²⁰¹. Ao lado disso, conforme já citado, sabemos que inflação é um fenômeno que prejudica credores e beneficia devedores (Carruthers, 2005). Conjugadas essas duas questões, depreende-se que a atribuição de fato do BC é a proteção dos interesses dos credores. Dentre esses estarão tanto os investidores em geral, que verão seu capital protegido pelo controle inflacionário, quanto aqueles que entregam suas poupanças às instituições financeiras, que serão protegidos por um sistema financeiro sólido e pela própria estabilidade monetária²⁰².

Dessa forma, sob a ótica da análise de classes, e consideradas como tais, de um lado, os devedores e, de outro, os credores, o BC é uma instituição com um caráter de classe relativamente mais bem definido que o próprio Estado capitalista (sobre o caráter de classe do Estado, ver seção 3.1, p. 62). Se o Estado é uma arena onde todas as classes se apresentam para a luta, o BC, mais que um espaço *onde* essa luta ocorre, aparece como um dos *meios* de que dispõe o capital financeiro para essa luta. Com uma lógica econômica que o faz a instituição estatal mais próxima das classes rentistas, muitas vezes atua como uma espécie de porta-voz dos anseios dessa fração, com a vantagem de dispor de instrumentos concretos de ação que efetivamente servem à pressão política. Isso ocorreu, por exemplo, na crise desencadeada pela moratória da dívida externa russa declarada em agosto de 1998, que atingiu o Brasil logo em seguida e que vinha sendo atacada pelo BC com elevações da taxa de juros. Numa dessas ocasiões, ao elevar a taxa básica — na época a TBC — de 19 para 29 por cento ao ano, às vésperas do parlamento entrar em regime de convocação extraordinária para apreciar medidas de ajuste fiscal

²⁰¹ Banco Central do Brasil. Planejamento no BC. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?PLANOBC>>. Acesso em 17 jan. 2010.

²⁰² É certo que o papel do BC de proteger a moeda não atende apenas aos interesses de investidores financeiros, mas de todo o detentor de moeda que por qualquer razão não a investe a juros. Contudo, isso não invalida o argumento, uma vez que detentores de moeda são, em princípio, credores do Estado. Por outro lado, há uma dificuldade para definir, apenas por esse critério, a situação de classe daqueles que num dado momento detêm moeda. Considerando que classe é uma categoria relacional, definida a partir de uma relação fundamental explorador-explorado, o credor do Estado detentor de moeda não será necessariamente um explorador. O critério definidor dessa condição para eventos vindouros — o capital acumulado é fruto de exploração passada — não é a propriedade ou mesmo o controle de capital por si mesmo, mas a mais-valia que pode ser apropriada a partir do seu emprego. No caso específico da posse de moeda, o seu detentor será explorado se houver inflação, pois isso lhe imputará perda de renda real; ele será explorador se houver deflação, pois ela significará para ele um aumento de renda.

propostas pelos poder executivo, o Copom, ao mesmo tempo que justificava sua decisão, dava o seguinte recado político:

A decisão anterior de proceder a redução gradual da taxa Selic considerou o cenário em que o Congresso Nacional referendaria as medidas de ajuste fiscal, o que, juntamente com o suporte financeiro internacional, permitiria que nesta reunião a TBC fosse restaurada a nível inferior ao da taxa Selic.

Ao analisar os indicadores de conjuntura econômica, percebia-se que o acordo de suporte financeiro internacional, isoladamente, ainda não havia propiciado a melhora desejada do cenário que se esperava quando da realização da última reunião do Copom. Em certos aspectos, notava-se, inclusive, piora expressa pela elevação dos *spreads* nas negociações com os *bradies* brasileiros e incertezas quanto à efetividade do ajuste fiscal repercutindo desfavoravelmente sobre as expectativas dos investidores.

Nesse sentido, a distensão da política monetária, ainda que considerando a baixa elasticidade dos capitais de longo prazo ao diferencial de taxas de juros interna e externa, poderia deteriorar ainda mais as expectativas dos investidores remanescentes. Esse impacto sobre as expectativas poderia afetar o estoque de reservas e a avaliação dos agentes sobre a evolução futura da economia.

Portanto, o Copom não poderia abster-se de manter o viés conservador e acompanhar, convenientemente, as expectativas vigentes do mercado. *Na próxima reunião, com a convocação extraordinária e a possibilidade do poder legislativo aprovar o ajuste fiscal, poder-se-ia configurar um cenário mais favorável* [grifo meu].²⁰³

No caso das medidas de ajuste fiscal, o Copom referia-se ao programa de estabilidade fiscal lançado pelo governo federal em novembro de 1998, que estipulava metas de superávit primário para o triênio 1999-2001. Quanto ao suporte internacional, a referência era à negociação de um acordo com o FMI que daria ao Brasil acesso a créditos para reforço de suas reservas cambiais. Em dezembro de 1998, a elevação da contribuição previdenciária dos servidores federais, que era um dos itens do programa de ajuste fiscal, foi rejeitada pelo Congresso Nacional. Note-se nas palavras do Copom, além da declarada preocupação com as expectativas da finança, uma mensagem clara ao parlamento de que os juros cairiam se este agisse no sentido de atender a essas mesmas expectativas. Em janeiro de 1999, o Congresso cedeu a tais apelos instituindo a contribuição previdenciária para os servidores civis inativos e criando contribuições

²⁰³ Banco Central do Brasil. Comitê de Política Monetária. Ata da 31ª reunião, de 16 dez. 1998.

adicionais temporárias para ativos e inativos.²⁰⁴ Naquele mesmo mês, o Copom reduziu a TBC de 29 para 25 por cento ao ano.²⁰⁵

Essa crítica não considera a ação do BC como de uma instituição singular e que, como tal, agiria de forma dissociada das orientações gerais do Estado. A crítica que se coloca parte da constatação de que tem sido concedido cada vez mais poder para as agências cujas ações se alinham aos interesses da finança. Ao retirar-se de certos espaços na luta política, a representação eleita se omite e acaba por franquear parte importante do poder que lhe é concedido pela democracia representativa. Esse espaço é então ocupado por setores da burocracia que, diferente do que se costuma dizer em análises da política brasileira, não são simplesmente insulados, mas seletivamente insulados, ou seja, mais próximos de umas e menos de outras classes ou frações de classe. A contradição disso é que sob a aura da decisão técnica, legitimada pela ciência que se acha distante das ideologias, institucionalizou-se no Brasil uma espécie de clientelismo financeiro. Aqueles que têm a capacidade de influenciar as políticas econômicas são ao final seus maiores beneficiários, o que, no caso brasileiro recente, sintetiza-se na figura dos juros da dívida pública.

Isso tudo não se processa por uma ação monolítica do Estado influenciada pela finança. Mesmo numa democracia limitada, como a liberal, é preciso que as massas deem um mínimo de consentimento às políticas sob pena de não poderem ser executadas se o cenário não for de relativa estabilidade social. Assim, é preciso que se formem certos consensos, ou senão tanto, que os dissensos sejam suficientemente marginais para que possam ser desqualificados. A formação de consensos, já vimos, demanda que aqueles sobre os quais se exerce a hegemonia estejam convencidos de que o modelo pode trazer-lhes alguma vantagem.

No caso da economia, a hegemonia só se sustenta quando os interesses das frações subordinadas são atendidos em alguma medida (Przeworski, 1985). Aqueles sobre quem se exerce a hegemonia econômica formam, enfim, a grande massa da

²⁰⁴ Brasil. Lei nº 9.783, de 28 jan. 1999. Em setembro de 1999, a contribuição de inativos e as contribuições adicionais temporárias foram julgadas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. A lei 9.783 seria expressamente revogada pela lei nº 10.887, de 18 jun. 2004, que, no entanto, finalmente estabelecerá a contribuição de servidores inativos preconizada na reforma previdenciária aprovada por meio da emenda constitucional nº 41, de 19 dez. 2003.

²⁰⁵ Banco Central do Brasil. Comitê de Política Monetária. Ata da 32ª reunião, de 18 jan. 1999.

população, que não é chamada a opinar sobre política monetária, mas nem por isso deixa de ver-se, em alguma medida, atendida pelas decisões das quais não participa. Ela acaba sendo convencida em boa parte pela legitimidade que tem o aparato econômico para emitir discursos sobre verdades. Um exemplo disso foi dado pelo então secretário do tesouro brasileiro ao defender que

a taxa de juros é a que é porque o Brasil optou por um sistema de controle de inflação no qual a taxa de juros tem uma importância grande. (...) O custo da política monetária é uma opção *do país*. Se *o país* entende que tem que ter inflação baixa e que esse é o melhor sistema de controle de inflação, ele vai ter as taxas Selic que são definidas. É uma opção. Mas é uma opção *do país* [grifos meus].²⁰⁶

Convencida por discursos que apresentam políticas como universais — como o que vimos acima —, a maioria da sociedade também confere legitimidade às medidas. No conceito de Estado capitalista delineado por Offe (1975), um dos elementos é justamente a legitimação. Ela ocorre em parte quando o Estado consegue passar uma imagem de organização de poder que visa aos interesses comuns da sociedade, ou “do país”, nas palavras do secretário do tesouro. Isso denota ainda o componente ideológico — percepção e articulação seletivas de problemas sociais — que o mesmo Offe (1974) definiu como um dos mecanismos de seleção institucionalizados no sistema político por meio dos quais são definidas as políticas públicas.

5.3.2 Expectativas e induções monetárias

Acabamos de ver que o caráter universal — ou consensual — de certas orientações emitidas pelas classes dominantes é também uma questão de legitimidade. Essa legitimidade pode ser conferida, por exemplo, pela ciência, que, aliás, “sempre esteve intimamente ligada ao capital” (Gorz, 2005, p. 13). Desde os clássicos da sociologia, essa ligação foi notada como fundamental ao desenvolvimento capitalista. Tanto Marx quanto Weber perceberam que tal desenvolvimento não teria acontecido com a intensidade observada sem a associação entre a produção e a ciência moderna. Mas não é apenas ao nível da produção que isso se revela. Também no nível que Marx chamou de superestrutural a ciência teria papel fundamental, mas esse nível lhe era uma

²⁰⁶ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 28 out. 2009, n. 1940/09, p. 31-32.

preocupação secundária.²⁰⁷ Weber, na sua teoria da burocracia, deu mais atenção a essa questão, contudo, viu a ciência e a técnica antes como meios de imprimir racionalidade à burocracia e não como meios diretos de controle social; este último papel caberia à burocracia.

O que vemos hoje não é apenas uma ciência que contribui com a tecnologia (Weber, [1919] 1982) e ambas dando poder de expansão ao capital (Marx, [1890] 1990), mas ciência e técnica estabelecendo verdades que revelam em ambas nítidos contornos ideológicos. Por isso que para Aronowitz (2000), economistas, assim como sociólogos e cientistas políticos são, com poucas exceções, servos intelectuais do poder e técnicos de controle social na medida em que dão legitimidade científica a políticas.

No caso da economia, há teorias que não passam de racionalizações de interesses políticos de classes e grupos antagônicos (Przeworski, 1985). Evidência recente disso é a descrença que se abateu sobre a hipótese dos mercados eficientes autorregulados e as prescrições políticas dela derivadas que resultaram na crise financeira mundial que eclodiu em 2008 (Wade, 2008). Durkheim já apontara que as chamadas leis econômicas “não constitu[íam] mais do que máximas de ação, preceitos práticos disfarçados”, e foi justamente a conhecida lei da oferta e da procura que ele tomou como exemplo ([1895] 2001, p. 23). Para Durkheim, nunca se estabeleceu que efetivamente era segundo a lei da oferta e da procura que se processavam as relações econômicas. O que se fez, prossegue, foi não mais do que demonstrar que os indivíduos deveriam assim proceder se compreendessem bem quais eram os seus interesses e que qualquer alternativa de ação ser-lhes-ia prejudicial.

Segundo Callon, a

ciência econômica — e é daí que deriva a sua força — é um discurso lógico construído com base em um número de hipóteses irrefutáveis. Como discurso, ela pode converter-se num sistema de crenças que se infiltra nas ideias dos agentes e as coloniza. Por exemplo, a teoria neoclássica é baseada na ideia que agentes são egoístas. Se eu acredito nesse enunciado e se essa crença é compartilhada pelos outros agentes, e eu acredito em tal compartilhamento, então o que era simplesmente uma suposição torna-se realidade. Cada um acaba alinhando-se ao modelo e suas expectativas são atendidas pelos comportamentos dos demais. Para prever o comportamento econômico dos agentes, uma teoria econômica não tem de ser verdadeira; ela simplesmente precisa ser acreditada por todos (2007, p. 321-322).

²⁰⁷ Na teoria marxiana, aspectos culturais, ideológicos e todos os demais que ela classificava como superestruturais eram determinados pela infraestrutura produtiva, nunca o contrário: é o modo de produção da vida material que condiciona o desenvolvimento da vida social (Marx, [1859] 2003), bem como aquilo que os indivíduos são (Marx e Engels, [1846] 1982).

Tem-se aí a denominada *performativity* pelo autor acima e por outros que o acompanham em volume²⁰⁸ sobre a capacidade que tem a ciência econômica de, além de estudar, criar fenômenos. O uso de aspectos baseados na ciência econômica tem efeitos sobre eventos econômicos, como torná-los mais prováveis do que a própria representação proposta na descrição científica (MacKenzie, 2007). Resumidamente, a ideia chama a atenção para o fato que modelos econômicos não somente representam fenômenos econômicos, mas também os criam (Preda, 2007).²⁰⁹

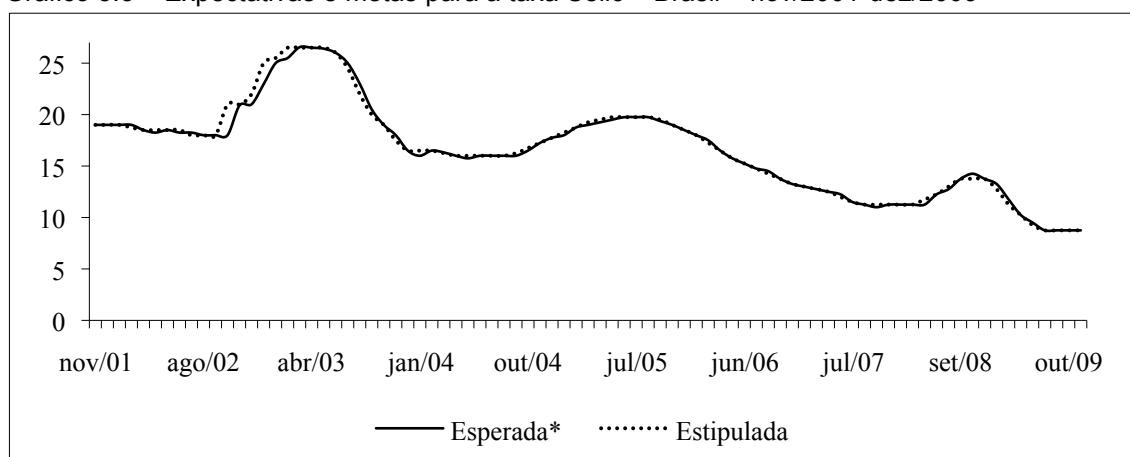
Callon esclarece que como ciência e prática econômicas não são mundos totalmente distintos, a primeira não detém o monopólio da *performativity*, logo, esta é exercida também pelos práticos, aí incluídos os agentes econômicos e os profissionais do mercado. Nesse sentido, se o BC ouve economistas do mercado financeiro para auxiliar na formação de suas convicções, é razoável deduzir que suas decisões são influenciadas por um tipo peculiar de pressão, qual seja, as opiniões desses economistas. Isso, aliás, é manifesto no processo decisório descrito pelo próprio Copom, cujas atas citam a consideração das expectativas captadas pela Pesquisa de Expectativas de Mercado nas decisões de fixação das taxas de juros.

Tomando o período de novembro de 2001, que é desde quando o BC divulga as expectativas de meta para a taxa Selic das organizações pesquisadas, até dezembro de 2009, há uma correlação significativa entre o que se esperava e o que viria a ser efetivamente estabelecido. A figura seguinte apresenta a evolução comparativa entre metas esperadas pela parcela da finança ouvida pelo BC e as efetivamente estipuladas pelo Copom.

²⁰⁸ O volume em que constam os textos de Callon, MacKenzie e de Didier, estes citados mais adiante, é totalmente dedicado ao tema *performativity* da ciência econômica, que é estudado sob diferentes pontos de vista, como o da história, filosofia da ciência, sociologia econômica e ciência política.

²⁰⁹ Isso não é um privilégio da economia, e um exemplo é a teoria da burocracia weberiana, que foi utilizada quase como um manual para estruturar administrações estatais e empresariais ao longo do século passado.

Gráfico 5.3 – Expectativas e metas para a taxa Selic – Brasil – nov/2001-dez/2009



Fonte: elaboração própria a partir de BC.

Notas: i) escala percentual; ii) taxas anuais.

* Mediana das expectativas para a meta da taxa Selic ao longo do período compreendido entre a data de sua fixação e a da reunião imediatamente anterior do Copom que fixou a meta vigente até então.

Considerado todo o período analisado na figura, a correlação é de mais de 0,99, ou seja, quase perfeita. Apenas durante fins de 2002 e o início de 2003 é que as duas linhas se distanciam de um modo relativamente significativo em toda a série. Essas diferenças entre as taxas de juros esperadas pelas organizações pesquisadas e as efetivamente fixadas ocorreram durante a fase compreendida entre a eleição de Lula e a inauguração de seu governo. Num primeiro momento, a economia fora marcada pela instabilidade do período eleitoral, que, por sua vez, se reverteria na medida em que o novo governo dava sinais concretos da preservação dos fundamentos da política monetária do governo antecessor. Um desses sinais foi a continuidade da elevação da taxa de juros básica iniciada em outubro de 2002 e mantida por cerca de um ano em patamares mais altos do que a taxa de setembro de 2002.

Nesse ponto, cabe esclarecer que não me refiro à possibilidade de expectativas colhidas pelo BC junto à finança e outros capitalistas servirem como uma espécie de profecia autorrealizável. Trata-se da tendência de decisões do Copom sobre taxas de juros convergirem na direção do que apontam as previsões daqueles que, visando à proteção do investimento financeiro, sutilmente pressionam para que o antídoto inflacionário — elevação da taxa de juros — seja suficientemente eficaz para manter a inflação e, por decorrência, a rentabilidade do capital-dinheiro em níveis satisfatoriamente positivos. Isso por si indica o compartilhamento de ideias entre membros do aparato estatal, neste caso representado pelo Copom, e a finança, esta

representada por uma outra categoria de intelectuais formada pelos economistas de instituições financeiras ouvidos pelo BC.

Que esses intelectuais emitam suas estimativas tendo em conta o contexto em que se inserem e os interesses de classe que representam, em nada surpreende, afinal, é isso que fazem os que agem sob a lógica do capital. Contudo, a todas as desigualdades já existentes sob o capitalismo, some-se essa de dar voz a um segmento social — o financeiro — ao mesmo tempo que se nega voz aos demais para defender o que pensam ou desejam, ainda que todos experimentem os impactos das decisões daí decorrentes. Se estatísticas e ferramentas usadas para descrever uma realidade têm efeitos sobre a própria realidade que elas supostamente descrevem (Didier, 2007), qual o motivo para que elas sejam produzidas de forma restritiva a frações de classe com óbvios interesses sobre o objeto descrito?

A aferição empírica da hipótese sobre economistas emitirem opiniões pautados por certos interesses particulares é de extrema dificuldade, e dependeria, por exemplo, do improvável testemunho de quem tomou parte de eventuais processos do tipo. Mas a hipótese é verossímil se estiver correto supor que atores tomam suas decisões de acordo com as convicções forjadas no contexto em que constroem suas carreiras e suas vidas e compartilham ideias com seus semelhantes. Se isso ocorre com burocratas do aparato econômico estatal, que, segundo Stiglitz (2002), veem o mundo através dos olhos da comunidade financeira, é razoável deduzir que ocorra algo similar entre atores diretamente ligados à finança. O contrário seria supor que há segmentos sociais cujos membros são dotados do privilégio exclusivo de analisar uma determinada realidade com conhecimento, objetividade e imparcialidade tamanhos para fazê-los merecedores da confiança geral para dizer o que é universal e o que é correto ou não.

Cabe esclarecer ainda que o meu argumento não é o de que a finança deliberadamente eleve suas expectativas de inflação visando a uma automática elevação dos juros. Tal simplificação iria de encontro aos pontos desenvolvidos até aqui sobre a complexidade subjacente ao caráter de classe do Estado em sua variante financeira. Lembremos da citação acima em que Callon diz que “para prever o comportamento econômico dos agentes uma teoria econômica não tem de ser verdadeira; ela simplesmente precisa ser acreditada por todos” (2007, p. 322). O advérbio “simplesmente” ofusca a relevância da legitimidade que deve ter uma teoria — ou uma

previsão — para ser considerada válida e aceita como guia da ação. Ela não pode ser totalmente desprovida de conexão com a realidade — mesmo uma realidade que se queira construir —, ainda que esta tenha sido criada com a contribuição daquela.

Uma teoria será tão mais dificilmente acreditada quanto mais distante for daquilo que se supõe ser o real. Previsões são construídas a partir de uma dialética pela qual atores sociais compartilham crenças sobre um futuro que na verdade eles contribuem para tornar mais provável. Por isso, é razoável acreditar que, mesmo distante da simples indução, um discurso seja temperado, em alguma medida, pelo desejo de quem o emite. Como ensina Foucault,

por mais que o discurso seja aparentemente bem pouca coisa, as interdições que o atingem revelam logo, rapidamente, sua ligação com o desejo e com o poder. Nisto não há nada de espantoso, visto que o discurso — como a psicanálise nos mostrou — não é simplesmente aquilo que manifesta (ou oculta) o desejo; é, também, aquilo que é o objeto de desejo; e visto que — isto a história não cessa de nos ensinar — o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar ([1971] 2004, p. 10).

Ainda que possa parecer um tanto inapropriado recorrer a quem pensou na microfísica do poder (Foucault, 1979) e que, assim, não o definia como uma questão de classes, interessa que a condução da economia pode envolver favorecimentos de classe tanto maiores (menores) quanto menores (maiores) forem as oportunidades de debate sobre as decisões. Como observou o mesmo Foucault ([1971] 2004), não é qualquer um que pode falar de qualquer coisa. A economia talvez seja hoje o maior exemplo de um tema que atinge a todos e todas, mas que é debatido por tão poucos com efetiva capacidade de influenciá-la.

5.3.3 Sociedade, mercado e poder

Ideologia bem cultivada nas últimas décadas defende que estaríamos vivendo em uma sociedade na qual não mais haveria alternativa ao paradigma político-econômico dominante. Ao menos até a mais recente crise financeira, parecia que se caminhava quase unanimemente sob o dogma que o mercado era o soberano, que a economia era “assim mesmo”, e que a política era uma esfera estranha e até mesmo danosa ao “bom” funcionamento das outras duas. A referência que Octavio Ianni fez ao período da industrialização e formação do capitalismo brasileiros, poderia, com os devidos ajustes, servir ao atual momento, quando também

o discurso do poder é principalmente o da economia, das razões do capital; e não o da política, no sentido de dirigência, hegemonia. Isto é, o discurso político apenas recobre o jogo das forças produtivas, o privilégio do capital, dos interesses de setores ou classes dominantes. As

razões do Estado e as do capital conjugam-se, confundem-se. (...) Os valores e a tessitura do sermão, ou ordem do dia, são os da economia, e não propriamente os da política ([1989] 2004, p. 263-264).

A pretensão de retirar um tema da arena política — o que é, não obstante, um ato político — dialeticamente engendra a intenção de deixá-lo sujeito a uma influência aumentada por parte das classes e grupos que permanecem agindo politicamente sobre ele. Resultado imediato disso é a redução de espaço na disputa pela riqueza para aqueles que não são chamados ao debate, em obediência a uma ideologia que consegue distinguir questões políticas e questões econômicas. Por isso, a separação conceitual dessas duas esferas, que disfarça formas de poder e de dominação criadas pelo capitalismo, serve como eficiente mecanismo de defesa do capital (Wood, 2003). No entanto, tal distinção revela uma contradição que consiste no declarado objetivo de manter a economia livre da influência alegadamente danosa da política, ao mesmo tempo que busca o não declarado objetivo político de estabelecer uma nova hegemonia.

Dessa forma, o que ocorre não é a retirada de um tema — políticas econômica, monetária, fiscal etc. — do debate político, mas sim a retirada, ou mesmo o veto à entrada, de certos atores na cena política. Mas como não são todos excluídos, àqueles que permanecem cabe exercer então a hegemonia. Como disse um congressista, ao analisar o fato de bancos brasileiros terem preferido comprar títulos públicos a aumentar o crédito produtivo quando o governo injetou dinheiro no sistema por conta da crise de 2008,

quem falha não são os bancos que aplicam 400 bilhões no mercado aberto²¹⁰. Quem falha é o Estado, é a pouca vergonha, é a covardia, é a omissão das autoridades monetárias e fazendárias, que, num país que precisa de crédito, permitem uma farrá dessa! (...) Mas [evitar] isso só pode se fazer com lei. Como é que se vai fazer com lei se os bancos financiam campanha e têm bancada aqui, se existe a bancada dos fundos de pensão que aplicam em títulos da dívida mobiliária seus ativos?²¹¹

Dessa forma, se economia é tema tão importante que supostamente não deveria ser tratado de forma política, mas tecnicamente, conforme defendem os ideólogos do mercado, estamos autorizados a perguntar quais são as técnicas e os técnicos e a quais interesses ambos servem. Para avançar nessa questão, é preciso lembrar que numa

²¹⁰ Tipo de operação em que o banco central compra ou vende títulos de dívida pública de curto prazo de forma definitiva ou com compromisso de recompra. Na citação acima, o congressista se referia às operações compromissadas por meio das quais bancos aplicam disponibilidades de caixa no BC comprando títulos públicos federais que este tem em sua carteira. Na prática, trata-se de um aumento da dívida pública.

²¹¹ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 18 nov. 2009, n. 2129/09, p. 34.

sociedade de classes não existe qualquer categoria social que seja portadora legítima da representatividade de interesses universais. Todos estamos ligados a uma ou outra classe ou fração de classe em algum momento; ainda que seja difícil localizá-las empiricamente, logo, impossibilitando definições sobre *pertencer* a uma ou outra, no mínimo sabemos que *agimos* de acordo com alguma delas.

Retomando o argumento anterior sobre o aparato econômico do Estado brasileiro ser caracterizado por um insulamento seletivo, analisemos manifestações concretas do tipo de influência que este sofre, mais especificamente, quem a exerce e quem não. Uma delas é o mecanismo que, desde 1999, vem sendo utilizado no Brasil para o controle da inflação e nele um ponto que, se não lhe é o principal em termos técnicos, é dos mais importantes em termos políticos e, em boa medida, esclarecedor do caráter antidemocrático do aparato econômico-financeiro do Estado. Trata-se de um dos meios que o Copom utiliza para formar seu juízo quanto ao comportamento estimado para a inflação futura e que acaba influenciando a política monetária.

Diariamente o BC realiza pesquisa de expectativas de mercado com vistas a “monitorar a evolução do *consenso* [grifo meu] de mercado para as principais variáveis macroeconômicas, de forma a gerar subsídios para o processo decisório da política monetária”²¹². Dentre elas há expectativas de juros básicos da economia — é disso que trata a análise em torno do Gráfico 5.3, p. 209 —, de variação do PIB, de inflação, de câmbio e de componentes fiscais. O “consenso” de mercado acerca dos indicadores deriva das estimativas elaboradas fundamentalmente por organizações financeiras, que, a despeito das dimensões da economia e sociedade brasileiras, formam um grupo bastante restrito. No final de 2004, eram 104 informantes, dentre os quais 52 bancos, 23 administradores de recursos, 9 corretoras e distribuidoras, 14 consultorias e 6 empresas não financeiras ou entidades de classe.²¹³ Atualmente, o total de informantes é de aproximadamente 90 organizações.²¹⁴

Se tomarmos o nível de concentração a isso que o BC se refere como mercado, veremos que a noção de consenso por ele vislumbrada não é totalmente sem sentido.

²¹² Banco Central do Brasil. *Sobre a Gerência-Executiva de Relacionamento com Investidores*. Disponível em: <<http://www4.BC.gov.br/?FOCUSINTRO>>. Acesso em 17 jan. 2010.

²¹³ Banco Central do Brasil (2004) *Relatório de inflação*, v. 6, n. 4, p. 1-166.

²¹⁴ Banco Central do Brasil. *Sobre a Gerência-Executiva de Relacionamento com Investidores*. Disponível em: <<http://www4.BC.gov.br/?FOCUSINTRO>>. Acesso em 17 jan. 2010.

Trata-se de um consenso de poucos que, nem por isso, deixa de ser importante. No restrito círculo formado por aqueles cujas expectativas são ouvidas e consideradas, os dissensos dificilmente são mais do que marginais. Todos os indivíduos consultados, afinal, pertencem ou são organicamente ligados às classes proprietárias e, dentro dela, quase todos, à sua fração financeira. Quando o aparato estatal toma suas expectativas como subsídio para suas decisões, desempenha papel que cabe à intelectualidade orgânica da finança na formação daquilo que Gramsci chamaria de consenso “espontâneo” e Bourdieu, de doxa.

Acontece ainda que esses poucos, além da oportunidade de emitir suas opiniões (e desejos) acerca dos rumos da economia, são também destinatários privilegiados do discurso do aparato estatal. Em março de 2007, foi revelada prática de diretores do BC que se reuniam “sigilosamente com executivos de instituições financeiras para discutir economia”²¹⁵. A matéria jornalística que trouxe o caso dizia:

Oficialmente, as reuniões nem existem. Não constam da agenda do BC. Tampouco os resultados são revelados à imprensa. (...) Segundo o assessor de imprensa do BC (...) a não divulgação das agendas é um procedimento que visa coibir a especulação do mercado financeiro. Um comunicado prévio, argumenta, daria margem a ruídos nos negócios. “No caso, não é preciso transparência. Ela se dá por meio dos (breves) comunicados após a reunião do Copom, da ata do encontro e dos relatórios trimestrais de inflação. É o arcabouço legal do regime de metas de inflação” afirma.²¹⁶

Em outubro de 2009, comissão de inquérito da Câmara dos Deputados, fazendo alusão àquela reportagem, requereu ao BC a “relação completa das reuniões realizadas entre a Diretoria do Banco Central com analistas de mercado”²¹⁷. De posse da resposta, o deputado que subscrevera a proposta de requerimento revelou:

Nós obtivemos os nomes e nós fomos atrás um a um. (...) Todos os grandes bancos internacionais e nacionais. Posso citar aqui os nomes: Santander, Morgan Stanley, Votorantim, Bradesco. O que você quiser tem aqui, o Paribas, etc. e tal. Mas o mais importante é a percentagem dos que definem a taxa de juros: 51% estão associados aos bancos e os gestores de ativos, os fundos, mais 35%. (...) O setor produtivo 4%. O setor produtivo é 4%, aquele que devia ser consultado. O setor público 1%. E o próprio FMI também é consultado, 1%. Está aqui. Quem é o beneficiário disso? (...) Quem define também se beneficia?²¹⁸

²¹⁵ PINHEIRO, Márcia; LIRIO, Sergio (2007) A república distante. *Carta Capital*, São Paulo, 28 mar. 2007, n. 437, p. 22.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 23.

²¹⁷ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Requerimento de CPI aprovado em 28 out. 2009, n. 49.

²¹⁸ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 8 dez. 2009, n. 2320/09, p. 5-7.

O ponto acima revela restrições à participação no debate econômico, o qual, ao contrário do que dizem alguns críticos, existe. O fato relevante é que, nesses debates, nem todos os interessados em seus resultados ou capazes de opinar são chamados a deles tomarem parte. Mas além desse tipo de situação, que aparentemente seria um ato isolado de falta de publicidade — em si um atentado à prática democrática — e poderia ser resolvido se coibido, há questões mais amplas. São aspectos estruturais do atual estágio de acumulação e relacionados ao modo como o Estado se coloca em relação a eles.

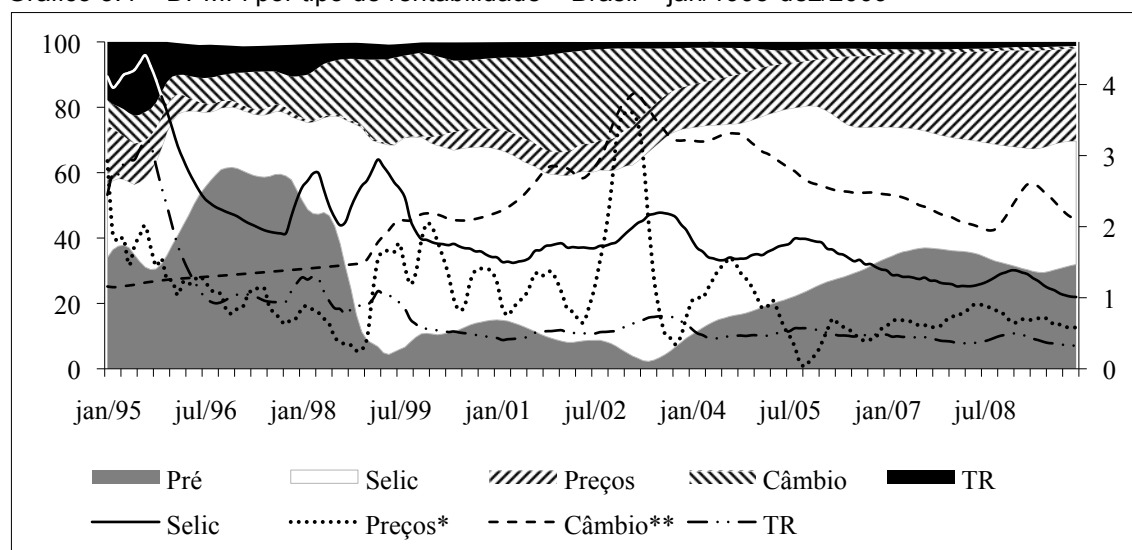
Citei anteriormente a ideologia sobre estarmos vivendo num momento em que não mais haveria alternativas ao paradigma político-econômico dominante. Como do paradigma faz parte que os mercados funcionarão tanto melhor quanto menores forem as interferências sobre ele, restaria que tudo que emanasse do mercado igualmente não poderia ser contraposto por nenhuma medida que não atendesse aos seus sinais. Reversamente, a política teria muito mais de ser influenciada pelos mercados do que o contrário, afinal, ambos continuariam a coexistir muito próximos entre si. É preciso lembrar que o termo mercado não significa aquela reificação da qual fazem parte atores em quantidade suficiente para não permitir concentração de poder. O mercado é a finança.

Essa influência política, travestida de conjuntura financeira, no caso do Brasil tem importância significativa para o endividamento público, que, escapando ao controle social, fica mais próximo da influência da finança. Nessa linha, observando a evolução do perfil de remuneração dos títulos da sua dívida, veremos que ela seguiu sim a lógica de mercado, mais especificamente, o financeiro. Parcelas significativas do orçamento público brasileiro foram consumidas em decorrência de fatores de mercado que nem de longe expressam anseios do conjunto da sociedade.

A figura seguinte traz a evolução da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi) em poder do público, bem como de indexadores que servem de base para a sua remuneração. Nela, nota-se que, no período analisado, a estrutura da dívida tem evoluído fundamentalmente no sentido do favorecimento material da finança. Em alguns pontos isso é mais claro, como no caso das dívidas vinculadas à taxa referencial (TR) ou à variação cambial. No primeiro caso, a representatividade da dívida foi reduzida de modo sustentado, assim como a taxa que servia de base para sua

remuneração também o foi. No caso da dívida vinculada ao câmbio, o movimento não manteve tendência tão regular, mas isso, justamente pelas oscilações, reforça o argumento aqui defendido. Enquanto o dólar estadunidense se valorizava, aumentava a participação da dívida remunerada conforme a sua variação; quando, a partir de 2003, o dólar passa a ser desvalorizado, a representatividade da dívida remunerada com base no câmbio começa a ser reduzida, até chegar próxima de zero por cento.

Gráfico 5.4 – DPMFi por tipo de rentabilidade – Brasil – jan/1995-dez/2009



Fonte: elaboração própria a partir de BC.

Notas: i) escalas percentuais, à exceção da variação cambial (ver última nota); ii) montantes de DPMFi, relativos ao PIB, compõem as áreas do gráfico e estão referenciados ao eixo à esquerda; iv) indexadores, em taxas mensais, formam as linhas do gráfico e estão referenciados ao eixo à direita.

* IGP-M até 2005 e IPCA a partir de 2006, quando os títulos remunerados com base no segundo indexador passaram a ser maioria dentre os vinculados a índices de preços.

** Cotação nominal ao preço médio mensal em reais do dólar estadunidense comercial para venda. Não utilizada a variação cambial, pois as amplitudes de suas oscilações percentuais impossibilitariam visualizar o comportamento que se quer demonstrar.

Para a dívida remunerada com base na taxa Selic, a relação entre taxa e representatividade sobre o total não é linear, ao menos durante os primeiros anos do real. Desde o início da série acima, a taxa vinha caindo, movimento interrompido em fins de 1997, quando eclodiu a crise do sudeste da Ásia. A partir dali, ocorreu um aumento significativo de dívida vinculada à taxa Selic, que, sendo pós-fixada, reduz o risco de taxa de juros. Depois de uma nova fase de redução, a taxa passou a aumentar novamente entre fins de 1998 e o primeiro semestre de 1999. Foi nesse período que ocorreram a flutuação do câmbio e a adoção do regime de metas para a inflação no Brasil. A partir da primeira metade de 1999, quando o Brasil adotou a taxa Selic como instrumento de política monetária, dentro do regime de metas, essa taxa atingiu uma

estabilidade maior do que no período pretérito. Da mesma forma, a dívida vinculada à taxa Selic foi mantida com participação significativa e estável sobre o total da DPMFi. Inversamente, quando a taxa passou a ser reduzida de forma contínua em fins de 2005, a representatividade desse tipo de dívida sobre o total também passou a cair. Sem surpresa, a tendência se inverteu brevemente na segunda metade de 2008, época do auge da crise das hipotecas estadunidenses. Naquela ocasião, títulos a taxas prefixadas, mais arriscados, foram trocados por títulos vinculados à taxa Selic ou a índices de preços, estes de menor risco. Passado o auge da crise, a tendência retomou seu curso pré-crise.

A evolução da dívida vinculada índices de preços, de um modo geral, não fugiu aos padrões acima. Enquanto a inflação estava em tendência de baixa, entre 1994 e fins de 1998, a dívida vinculada a índices de preços foi reduzida até chegar a representar praticamente zero por cento da DPMFi ao final desse período. A partir do início de 1999, quando a inflação acelerou, a representatividade da dívida vinculada a índices de preços passou a crescer. Importante destacar que, do início de 1999 até fins de 2005, o índice que corrigia a maioria da dívida vinculada a índices de preços, o IGP-M, oscilou consideravelmente. Como isso representa aumento de risco de taxa de juros reais, a busca por títulos vinculados à inflação aumentou. Essa busca se ampliou ainda mais quando a maior parte desse tipo de dívida passou a ser remunerada com base não mais no IGP-M, mas no IPCA, e enquanto este estava em curso de alta. Quando, em meados de 2009, o IPCA inverte a tendência de alta, a participação da dívida remunerada com base nesse indicador para de aumentar.

Acerca do endividamento a taxas de juros prefixadas, destaca-se o seu consistente crescimento desde o início de 2003 em contrapartida às reduções dos endividamentos vinculados à taxa Selic e, principalmente, ao câmbio. A justificativa do governo brasileiro para essa troca de perfil foi o objetivo de reduzir os riscos de taxas de juros e cambial. Como as taxas são definidas *ex-ante*²¹⁹, elevações de juros e do câmbio posteriores à emissão do título não provocam aumentos de despesas com juros, como ocorre com títulos remunerados por meio de taxas pós-fixadas. Mas falar de redução de risco nesses termos é sempre uma meia-verdade. É certo que as despesas com juros não aumentarão em relação ao previsto, caso as taxas *ex-post*²²⁰ aumentem, mas também é

²¹⁹ O termo indica o que os agentes econômicos desejam ou esperam.

²²⁰ O termo indica o que efetivamente ocorreu.

certo que essas despesas tampouco reduzirão, caso as taxas sejam reduzidas. A meia-verdade decorre do fato que, como risco em operações financeiras é uma categoria relacional — a perda potencial de um é idêntica ao ganho potencial de outro —, a prefixação de uma despesa com juros é também uma prefixação de remuneração à finança. Enfim, se após a contratação de uma dívida as taxas são aumentadas, ganha o devedor e perde o credor; se as taxas são reduzidas, ganha o credor e perde o devedor. Essa segunda situação é a que vem ocorrendo com o Brasil desde 2003, como parcialmente mostra o gráfico anterior.

Todo esse emaranhado de indexadores e títulos com diferentes formas de remuneração é parte de uma estrutura cuja evolução levou ao encarecimento da dívida pública face ao comportamento dos índices que serviram de base para as apurações de juros. Uma análise sob os cânones econômicos clássicos concluirá que não há nada teoricamente desafiador nos fenômenos acima descritos, afinal o Estado só conseguirá financiar seus déficits se oferecer mesmo o que demandam seus potenciais emprestadores. E dentre essas demandas de investidores estarão, além de taxas, prazos para que eles recuperem o capital emprestado. Ainda que possa ser verdadeira, essa não é uma questão resolvida quando a tratamos à luz da democracia. Por exemplo, esse é um tema cuja complexidade deixa fora a imensa maioria da sociedade, que é chamada apenas para suportar o ônus e não para decidir sobre ele.

O fato de tão reduzidas frações da sociedade poderem impor sua vontade a outras frações tão amplas, por intermédio do Estado, faz desse modelo financeiro de acumulação uma estrutura talvez ainda mais antidemocrática na história do capitalismo. Importa, enfim, constatar que restritas frações da classe capitalista contam com um poder imensamente superior ao disponível às classes subalternas e por vezes até mesmo a outras frações da própria classe capitalista. Nas palavras do presidente do BC durante quase todo o segundo governo FHC, “a questão de soberania com relação ao mercado é uma questão de difícil implementação prática. Existe aí o mercado. O que o Governo pode fazer?”²²¹

O resultado disso é um deslocamento do debate de um âmbito mais claro, que poderia ser o do orçamento público, para uma zona sobre a qual as possibilidades de

²²¹ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 18 nov. 2009, n. 2129/09, p. 54.

controle social são praticamente inexistentes. A estrutura de custos da dívida brasileira, decidida sem um debate parlamentar substantivo, o que aponta também para inexistência de debate social significativo, afasta ainda mais o Estado brasileiro do que seria uma democracia efetiva. Faz isso ao contrariar a noção de democracia econômica, que reclama a decisão coletiva sobre a produção e a distribuição da riqueza, estas determinantes para o futuro de toda a sociedade e não apenas daqueles que decidem sobre elas.

5.3.4 Parlamento, orçamento e dívida pública

Como vimos anteriormente, a Constituição de 1988 previu uma série de direitos sociais para aos quais também vinculou fontes orçamentárias de financiamento. São dessa época a universalização da saúde pública, a criação do orçamento da previdência social e a definição do salário mínimo como piso para todas as aposentadorias. Algumas daquelas previsões fizeram o poder executivo protestar contra a rigidez que se instalara no manejo do gasto público, tanto que, pouco mais tarde, a Constituição seria emendada para desvincular parte dos recursos (ver seção 3.5.1, p. 88). Essas desvinculações, já vimos, tinham como objetivo dar ao governo maior capacidade de enfrentar o aumento das dificuldades de servir à dívida pública que tipicamente ocorre em contextos de redução da inflação.

A desvinculação viria a se somar a mecanismos que a própria Constituição já deixara suficientemente abertos para que decisões sobre o endividamento público ficassem concentradas nas mãos do poder executivo: i) a Constituição definira que “compete privativamente ao presidente da República (...) enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento” da União²²²; ii) ao mesmo tempo, delimitara que

as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso (...) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) *serviço da dívida* [grifo meu]; c) transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal.²²³

Juntando os dois pontos acima, a estrutura constitucional delimita que a proposta de orçamento de juros e amortizações da dívida pública que constar do

²²² Brasil. Constituição, de 5 out. 1988, artigo 84º, inciso XXIII.

²²³ Ibidem, artigo 166º, parágrafo 3º, inciso II.

respectivo projeto de lei enviado pelo poder executivo ao legislativo não pode ser modificado pelo parlamento com vistas à outra despesa que este julgar necessária.

Essa questão foi abordada, por exemplo, na CPI da dívida pública iniciada em 2009 — que será estudada na próxima seção —, onde todos os deputados que se manifestaram sobre a questão foram unânimes em reconhecer que a dívida não é uma questão com a qual o parlamento se ocupa nas deliberações do orçamento estatal. Esses parlamentares eram ligados às bases de apoio ao atual governo, ao anterior ou a nenhuma delas e, em momento algum, suas descrições foram contestadas pelos demais integrantes da CPI, formada por cerca de uma dúzia de partidos. Na sequência, algumas descrições do lugar da dívida no debate orçamentário, das quais destaco a primeira, feita pelo relator da CPI já no final dos seus trabalhos:

Estou inclinado a sugerir que se exija prévia autorização orçamentária para uso dos recursos derivados da emissão de títulos, qualquer que seja a forma de emissão. (...) À margem do orçamento, no primeiro momento, a emissão da dívida para fazer face a essas²²⁴ despesas engorda a dívida bruta e, no futuro, sem que o Congresso tenha escolha, serão consignadas no orçamento as correspondentes despesas obrigatórias, com os juros e as amortizações desses títulos.²²⁵

Nos 3 anos em que participei da CMO²²⁶, como coordenador de bancada, como membro, todas as vezes em que se ia discutir a dívida, ninguém discutia: “Ah!, aqui não é o espaço para isso”. Mas como?! Se a gente não pode discutir na CMO, na hora em que vota o orçamento, em que hora é que vamos discutir? (...) Quantas vezes, sou testemunha, vi o deputado (...) querer manifestar isso ao ministro [do Planejamento] (...) e ao próprio presidente do Banco Central, e: “Não é aqui; não, não podemos discutir; não é esse o assunto”. Mas qual é o assunto?! Estamos discutindo o orçamento e não podemos discutir a dívida?²²⁷

Quando a Constituição afirma, no art. 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, nós somos os destinatários desse poder que emana do povo. (...) Só que, se formos traduzir o exercício do poder que emana do povo e a nós é conferido em números, em números do orçamento, esse poder só representa 53% de poder real, porque 47% do orçamento é juro e amortização da dívida, nos quais nós não podemos mexer. (...) O deputado (...) pode estuporar de voto na Bahia, ter 1 milhão de voto[s] para deputado federal, que vai chegar aqui miudinho, pequenininho, sem poder. Como o maior senador da República, que possa ter tido 20 milhões de votos, não pode, constitucionalmente. (...) Nós representamos o poder que emana do povo, e está dito que é todo o poder, mas, na prática, do ponto de vista contábil, o tal do todo poder não é o poder todo, é apenas uma parte.²²⁸

²²⁴ Ele se referia a uma emissão de títulos do tesouro para injetar recursos no BNDES no início de 2010.

²²⁵ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 14 abr. 2010, n. 0360/10, p. 17.

²²⁶ Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

²²⁷ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 19 ago. 2009, n. 1233/09, p. 25-26.

²²⁸ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 26 ago. 2009, n. 1304/09, p. 15-16.

Aliado a isso, a Constituição brasileira foi tímida em suas previsões de limites ao endividamento público. Ela não mais que definiu que caberia ao Senado Federal “fixar, por proposta do presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”²²⁹ e “ao Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, dispor sobre (...) montante da dívida mobiliária federal”²³⁰. Em maio de 2000, a LRF determinou que o presidente da República submetesse ao Senado proposta com os limites conforme estabelecera a Constituição.²³¹ Feito isso, o Senado só viria a aprovar limites para os estados, municípios e Distrito Federal.²³²

Cabe sublinhar que o Senado foi relativamente rápido — pouco mais de um ano — em aprovar limites para os governos subnacionais, deixando até o presente momento a União sem limitação de endividamento consolidado. A considerar que a matéria foi aprovada pela comissão do Senado responsável ainda em 2007²³³, e que desde então falta apenas a sua aprovação pelo plenário para se transformar em regra legal, é razoável supor que até o presente momento os interesses na inexistência desse limite estão conseguindo conter os eventuais interesses em fixá-lo. Some-se a isso que a proposta de limite para a dívida mobiliária federal enviada pelo poder executivo ainda em 2000²³⁴ teve sua tramitação concluída na Câmara dos Deputados em abril de 2009, sendo então enviada ao Senado, logo, sem deliberação, a qual cabe ao Congresso Nacional — reunião conjunta das duas casas legislativas.

Já citei anteriormente que a ascendência do poder executivo nas decisões mais importantes faz do Brasil aquilo que Saes (2001) chama de democracia limitada, da qual emerge um autoritarismo civil cuja principal evidência é a subtração do poder de legislar do parlamento empreendida pela figura da medida provisória. Foi justamente esse o instrumento utilizado para a decretação de legislação que atualmente autoriza o

²²⁹ Brasil. Constituição, de 5 out. 1988, artigo 52º, inciso VI.

²³⁰ *Ibidem*, artigo 48º, inciso XIV.

²³¹ Brasil. Lei complementar nº 101, de 4 maio 2000, artigo 30º, incisos I e II.

²³² Brasil. Resolução do Senado Federal nº 40, de 20 dez. 2001.

²³³ Parecer nº 1.188, de 2007, da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, sobre a mensagem nº 154, de 2000, da Presidência da República. Concluiu pela aprovação do projeto de resolução nº 84, de 2007. *Diário do Senado Federal*, 7 dez. 2007, p. 44168-44179.

²³⁴ Projeto de lei nº 3.431, de 2000. *Diário da Câmara dos Deputados*, 9 ago. 2000, p. 41304.

poder executivo a emitir títulos da dívida pública. Em novembro de 1994, o presidente da República editou medida provisória²³⁵ que seria reeditada mais de oitenta vezes ao longo de cerca de seis anos até ser convertida na lei²³⁶ que até hoje dispõe sobre os títulos da dívida pública federal e consolida a legislação em vigor sobre a questão. Enfim, a legislação que autoriza o poder executivo a emitir títulos da dívida pública não nasceu da discussão parlamentar, logo, muito menos de qualquer debate social amplo.

A referida lei não fez qualquer menção à questão dos juros, limitando-se a aspectos como finalidades, denominações, formas de emissão, de registro e outras características secundárias dos títulos. Definiu vagamente que caberia ao “poder executivo [fixar] as características gerais e específicas dos títulos da dívida pública”²³⁷. Ao longo dos últimos anos, por meio de decretos, o executivo tem definido características como prazo, rendimento, taxa de juros e forma de atualização, dentre outras²³⁸. Ainda assim, para alguns tipos de títulos estipulou-se que estaria a cargo do ministro da Fazenda definir suas características, inclusive juros. Com isso, concentrou parcela relevante de poder para decidir sobre a destinação de riqueza à finança que se processa por esse meio. Na sequência, uma síntese dessa concentração de poder.

Quadro 5.2 – Concentração decisória na dívida mobiliária – Brasil – 2000-2009

Tipo de remuneração	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Selic (definida pelo BC)	21,9	24,7	25,2	26,1	23,6	23,5	17,4	15,4	15,1	15,9
Prefixada*	6,3	3,7	0,9	5,4	8,4	12,7	16,7	17,2	13,6	15,0
Índices de preços mais taxa de juros definida pelo ministro da Fazenda	0,6	1,8	3,8	4,6	5,3	6,4	9,8	11,6	11,9	12,3
Várias (definidas em decreto ou pelo ministro da Fazenda)	4,8	6,4	6,1	3,9	2,4	1,7	1,3	0,9	0,9	0,7
Totais	33,6	36,7	36,0	39,9	39,6	44,3	45,2	45,1	41,4	44,0

Fonte: elaboração própria.

Notas: i) percentuais em relação ao PIB; ii) a maioria dos prazos dos TPF é definida pelo ministro da Fazenda.

* Títulos com remuneração prefixada têm suas taxas efetivas projetadas no momento da venda, que geralmente se dá por preço com deságio sobre o valor nominal. O decreto que estabelece as características dos títulos não explicita a quem cabe definir o preço de venda daqueles com taxas prefixadas, mas como as emissões se dão sob a forma direta ou de oferta pública, presume-se que a decisão de preço de colocação cabe ao ministro da Fazenda.

²³⁵ Brasil. Medida provisória nº 470, de 11 abr. 1994.

²³⁶ Brasil. Lei nº 10.179, de 6 fev. 2001.

²³⁷ Ibidem, artigo 7º.

²³⁸ Atualmente a matéria é regulada pelo decreto do executivo federal nº 3.859, de 4 jul. 2001.

O quadro anterior demonstra a representatividade em relação ao tamanho da economia brasileira dos títulos cuja emissão é regida pela legislação citada anteriormente. Traz algumas evidências da concentração que há em decisões que fatalmente têm reflexo na execução do orçamento estatal. Fundamentalmente, as decisões sobre juros são tomadas por dois órgãos do aparato econômico do Estado brasileiro, BC e Fazenda. No primeiro caso, já tínhamos visto que parte considerável das despesas com juros da dívida decorre de decisões do BC sobre a taxa Selic, que, além de servir à política monetária, indexa parcela significativa dos títulos da dívida pública brasileira (ver Gráfico 5.2, p. 200). Ao Ministério da Fazenda tem cabido decidir sobre juros da outra parte significativa da dívida mobiliária do tesouro.

5.3.5 Tentando (não) debater a dívida pública

A dívida pública nesses anos de expansão financeira parece não ter sido uma preocupação significativa por parte da sociedade e do parlamento brasileiros. As poucas iniciativas que pareciam apontar para o desejo político de debater essa questão contraditoriamente revelaram que o Estado — aí incluído o parlamento — caminhava em direção oposta ao controle social sobre a economia. Dessa dialética resultou que espaços de controle social não ocupados pela sociedade o fossem pela sua parcela economicamente hegemônica, a finança. É preciso aqui distinguir parlamento e sociedade, apontando que não é necessariamente porque esta pouco demande, que aquele pouco faça a respeito: demandar o quê, quando pouco se sabe sobre um tema que pouco frequenta o debate?

Nas sociedades contemporâneas, parte significativa do debate político é pautada pela imprensa. Ocorre que aquela espécie de unanimidade a que me referi em outros momentos, acerca do pensamento econômico, não é restrita a governantes, tecnocratas e intelectuais chamados a debater. Esse também é o discurso da imprensa de massa brasileira, que quando trata de economia também reproduz os universais a que se referiu Bourdieu (1996) ao dizer que a monopolização deles resulta justamente do trabalho de universalização²³⁹. Sendo assim, vou continuar a análise focalizando o parlamento, que seria a instituição capaz de reunir as condições de conhecimento sobre o tema e de representatividade das classes e grupos para, a partir disso, agir conforme

²³⁹ Ver nota 81, p. 83, e o trecho a que ela se refere.

estes anseiam. Lembremos que o não agir é uma categoria teórica equivalente ao agir e que também pode estar vinculada a interesses de classe.

A Constituição brasileira de 1988 mandou que “no prazo de um ano a contar da [sua] promulgação (...), o Congresso Nacional promove[sse], através de comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro”²⁴⁰. Em abril de 1989, foi então instalada comissão formada por membros das duas casas legislativas com objetivo redigido em termos idênticos aos impressos na Constituição²⁴¹. Às vésperas do prazo constitucional, o Congresso aprovou relatório parcial cujo teor não atendeu à determinação original. A própria comissão mista teve esse entendimento ao reconhecer que na sua primeira fase — a única cujo relatório foi aprovado — examinara apenas os “aspectos legais da contratação da dívida”²⁴². Referindo-se a esse e a outros desdobramentos daquela comissão e, assim, alegando que “o Congresso Nacional jamais chegou a concluir (...) qualquer uma das comissões mistas que instalou para dar plena eficácia ao referido comando da lei fundamental”²⁴³, em fins de 2004, a Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou ação no Supremo Tribunal Federal para que este determinasse o seu integral cumprimento. Até abril de 2010, a ação ainda não tinha sido julgada.

Um aspecto a observar do desenvolvimento acima é que se tratava especificamente da dívida externa, que era, afinal, o objeto da investigação determinada pela Constituição federal. Ocorreu que, em meados dos anos 1980, era justamente esse o tipo de endividamento debatido com considerável destaque. Sua dimensão pode ser resgatada, por exemplo, no gesto impensável para o atual momento, quando governantes que outrora empunhavam bandeiras contra a dívida repisam o compromisso firme do país com o seu pagamento. Em fevereiro de 1987, ou seja, durante os trabalhos da assembleia constituinte, era o centro-direitista governo Sarney que declarava moratória de parte da dívida externa brasileira.

²⁴⁰ Brasil. Constituição, de 5 out. 1988, ato das disposições constitucionais transitórias, artigo 26º.

²⁴¹ Brasil. Congresso Nacional. Relatório parcial da Comissão Mista Destinada ao Exame Analítico e Pericial dos Atos e Fatos Geradores do Endividamento Externo Brasileiro, aprovado em 4 out. 1989.

²⁴² Idem.

²⁴³ Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 59, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em 6 dez. 2004.

A despeito de a dívida interna vir sendo substancialmente mais representativa que a externa — entre 1995 e 2009, esta, sem abater as reservas internacionais, equivaleu a uma média de cerca de 10 por cento do PIB ao passo que aquela, em seu conceito DPMFi em mercado, a cerca de 36 por cento em média —, não vimos no período pós-real repercussão semelhante àquela dos anos 1980. Nem mesmo aumento do nível de endividamento pareceu afetar o debate. Já vimos que o primeiro movimento — securitização de dívida pública, substituindo-se dívida externa por títulos domésticos — foi uma marca importante da expansão financeira da economia brasileira (ver seção 2.3, p. 45). Agora, estudando a questão política mais de perto, vemos que parece ser também uma marca da expansão financeira a tentativa, até agora bem sucedida, de naturalização da dívida. Se algum dia a sociedade protestava contra seus efeitos, hoje a universalização a que se referiu Bourdieu (1996) parece ter a dívida como mais um objeto na sociedade capitalista contemporânea. Nesse sentido, dívidas públicas devem mesmo persistir em certos níveis, sendo secundário — em face da primazia dada à estabilidade monetária — o quanto podem significar de transferência de riqueza entre classes.

Nos primeiros anos do real, o parlamento brasileiro ensaiou voltar a discutir o endividamento público, desta vez focalizando a dívida interna. O resultado, contudo, foi ainda menos produtivo do que o da pretensa investigação encerrada em 1989. Em junho de 1996, o Senado instalou comissão especial temporária com o objetivo declarado de “examinar o problema [da] dívida interna pública e, bem assim, propor alternativas para sua solução”²⁴⁴. Após duas reuniões, nenhum depoimento de membros do poder executivo, de pessoas da sociedade ou de qualquer outra, e quatro prorrogações em cujos períodos não houve qualquer outra atividade, em agosto de 1998, a comissão foi declarada extinta.

A última tentativa de debate do endividamento brasileiro foi uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) da Câmara dos Deputados com funções declaradas mais amplas do que as das anteriores. Instalada em agosto de 2009, a CPI tinha como objetivo estabelecido “investigar a dívida pública da União, dos estados e municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários desses pagamentos e o seu impacto nas

²⁴⁴ Senado Federal. Comissão especial temporária criada por meio do requerimento nº 353, de 1996. Notas taquigráficas da 1ª reunião, de 19 jun. 1996.

políticas sociais de desenvolvimento sustentável do país”²⁴⁵. Originalmente programada para concluir os trabalhos em dezembro de 2009, esse prazo foi prorrogado por mais de uma vez, até chegar a maio de 2010. No momento em que esta tese foi concluída, a CPI encontrava-se às vésperas de ser encerrada, faltando apenas a votação de seu relatório, apresentado em fins de abril de 2010.

Essa CPI, principalmente durante o desenvolvimento dos trabalhos, mas também na proposta de relatório final, sintetiza parte significativa dos argumentos desenvolvidos até aqui no tocante à questão democrática: i) a quase inexistência de espaços de participação e controle populares; ii) a omissão do parlamento; iii) a hegemonia do aparato econômico estatal e o seu desprezo pelo controle democrático; e iv) o compartilhamento entre burocracia, parlamento e finança de preocupações e ideologias típicas da atual fase de expansão financeira.

A CPI surgiu, em parte, de reivindicações de organizações da sociedade que há anos acompanhavam o tema e que hoje são congregadas pela campanha Auditoria Cidadã da Dívida. A campanha foi iniciada em 2001, na sequência de um plebiscito realizado no ano 2000 em que cerca de 6 milhões de pessoas se manifestaram contra a continuidade do pagamento da dívida externa.²⁴⁶ A CPI respondia parcialmente a uma das reivindicações do movimento social pela realização da auditoria prevista na Constituição federal de 1988. Nesse sentido, seria de supor que se abria ali um fórum de debate amplo sobre o endividamento público brasileiro. Em uma das vezes em que agradecia à presença de representantes de organizações sociais, o presidente da CPI apontou para essa possibilidade: “ainda vamos programar uma mesa de debate (...) com as entidades que têm sempre acompanhado e feito um movimento importante para mobilização da sociedade civil em torno desta CPI da verificação da condição da dívida pública brasileira”²⁴⁷. No entanto, isso só viria a acontecer às vésperas do encerramento da CPI, ainda assim, fora do seu âmbito oficial e poucos dias depois de o relator

²⁴⁵ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 26 ago. 2009, n. 1304/09, p. 1.

²⁴⁶ Auditoria Cidadã da Dívida; Rede Jubileu Sul Brasil (2008) *ABC da dívida: sabe quanto você está pagando?* 3. ed. (panfleto).

²⁴⁷ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 11 nov. 2009, n. 2060/09, p. 32.

apresentar o relatório final, ou seja, quando os trabalhos estavam praticamente encerrados.

Outra sugestão formalmente apresentada à Comissão foi a de realização de audiências públicas em assembleias legislativas de estados com dívidas junto à União, para as quais seriam convidados os respectivos secretários de fazenda e representantes de entidades associativas.²⁴⁸ Segundo o parlamentar que propusera os requerimentos, isso poderia auxiliar na divulgação e criação de interesse pelo assunto. Durante um dos debates sobre a questão, após ouvir opiniões majoritariamente desfavoráveis, dentre elas a do relator da CPI, o deputado autor dos requerimentos perguntou se havia algum “receio de ouvir a sociedade civil”²⁴⁹. Cerca de um mês depois, os requerimentos eram formalmente rejeitados pela Comissão.

Da omissão e falta de controle parlamentares as evidências mais visíveis foram as dificuldades para obtenção de quorum para votações de requerimento e as reduzidas presenças de membros em plenário durante as audiências públicas. Outra, que indiretamente denota postura similar, é a não estruturação para lidar com o tema, em especial no tocante à disponibilidade de informações, que para um organismo com atribuições de controle é fundamental. Isso, no entanto, não pareceu ser uma preocupação do poder legislativo brasileiro em relação ao endividamento. Até a sua agência auxiliar com a atribuição específica de fiscalização, o Tribunal de Contas da União (TCU), apontou dificuldades nesse sentido:

É uma dificuldade que nós, do TCU, ao longo do tempo, também temos.²⁵⁰ (...) hoje ainda há dificuldade para você obter esses números de dívida, para você compreender esses números de dívida. Se você tivesse um sistema centralizado, onde a informação oficial estivesse de forma bastante transparente para toda a sociedade, haveria um ganho na discussão dessa questão.²⁵¹

Dados até mesmo elementares nem sempre são de conhecimento dos representantes parlamentares. É o que revelou um deles ao relatar conversa com o presidente da Câmara dos Deputados

²⁴⁸ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Requerimentos de CPI rejeitados em 28 out. 2009, n. 34-37.

²⁴⁹ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 7 out. 2009, n. 1725/09, p. 57.

²⁵⁰ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 24 fev. 2010, n. 0052/10, p. 11.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 20.

sobre a possibilidade de o Banco Central, do IPEA e do IBGE firmarem um convênio, para termos um banco dessas macrocontas e microcontas que o governo tem, para nessa área econômica toda ter um grande centro de informação na biblioteca da Câmara dos Deputados.²⁵²

Essa percepção ganha força se notarmos que na pretensa investigação da dívida interna iniciada em 1996 no Senado, citada anteriormente, foi apresentada proposta semelhante:

antes de se convidarem autoridades ou pessoas que entendam realmente de macroeconomia e de globalização da economia, sugiro que o governo nos forneça dados referentes à dívida interna do país, por exemplo, de 1990 a 1996, justificando, inclusive, qualquer crescimento: se foi em emissão de títulos, se foi investimentos, folha de pagamento, ou para cobrir déficit do tesouro. Se tivéssemos essas informações, poderíamos ter uma visão mais ampla do problema.²⁵³

O ponto acima é coerente com o próprio espírito que foi dado à CPI iniciada em 2009, que poderia ser sintetizado nas palavras de um deputado da atual base governista, indicado pelo relator para elaborar relatório parcial da dívida interna. Segundo ele, “o país hoje está aí num outro contexto macroeconômico onde a dívida pública não é tão agonizante para o Estado brasileiro”²⁵⁴, e “esta CPI é um pouco diferente das habituais, até porque o resultado final dela é meramente indicativo. É diferente de uma CPI tradicional, em que existe um resultado: o encaminhamento do relatório para o Ministério Público, para as devidas sanções. Aqui é muito mais de ordem política”²⁵⁵. Se um parlamentar entende que o resultado de um trabalho “de ordem política” “é meramente indicativo”, e se nessa CPI a posição era compartilhada pela maioria dos seus pares, nota-se que a despolitização da política econômica não se revela apenas por aqueles que antes denominei intelectuais orgânicos da finança, entranhando-se também nos fóruns de luta partidária.

Outra marca relevante da CPI foi a resistência em chamar membros do poder executivo, atuais e antigos. Convocação, que é uma das prerrogativas de qualquer CPI, e que obriga o depoente a comparecer, não houve nenhuma durante o período original da CPI; houve apenas uma durante a prorrogação. Quase todos os requerimentos

²⁵² Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 5 nov. 2009, n. 2007/09, p. 28.

²⁵³ Senado Federal. Comissão especial temporária criada por meio do requerimento n. 353, de 1996. Notas taquigráficas da 2ª reunião, de 14 ago. 1996, p. CC-13.

²⁵⁴ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 30 set. 2009, n. 1655/09, p. 26.

²⁵⁵ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 7 out. 2009, n. 1725/09, p. 6.

apresentados sob esse formato foram aprovados como convite, ou seja, caberia ao eventual depoente decidir se compareceria. Na avaliação do parlamentar autor do requerimento que criou a CPI da dívida,

comissão parlamentar de inquérito, tem poderes de investigação e de convocação. Eu não sei se pegou, assim, um espírito aqui na Casa, e as prerrogativas da Casa foram para o espaço há muito tempo. Não se consegue votar uma convocação de qualquer pessoa, de um ministro, de um componente de Estado, em qualquer comissão permanente desta Casa. Isso é um erro grave. Isso rebaixa o parlamento brasileiro. Na CPI é mais grave ainda, porque a CPI tem poder muito maior.²⁵⁶

Inicialmente esse foi o caso do requerimento de convocação do ministro da Fazenda e do presidente do BC para que depusessem sobre “as consequências das políticas monetária e cambial na formação da dívida pública da união, o pagamento de juros e amortizações da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto no financiamento das políticas sociais, de infraestrutura e desenvolvimento”²⁵⁷. O requerimento foi aprovado como convite e a CPI encerrou seu período original sem que ambos fossem ouvidos. Durante a fase de prorrogação, diante da falta de sinalização por parte de ambos os convidados em comparecer, a CPI, num descuido regimental²⁵⁸ da base parlamentar do governo, acabou aprovando a convocação do presidente do BC. Este e o ministro da Fazenda compareceram à CPI faltando cerca de um mês para o seu encerramento, mas pouco acrescentaram ao que se ouvira até então. De um modo geral, limitaram-se a exaltar pontos que, em suas opiniões, indicavam o sucesso da política macroeconômica.

Outros requerimentos de convocação, por acordo entre parlamentares de partidos que sustentaram os governos desde 1995 nem chegaram a ser votados, sendo simplesmente retirados de pauta. Um deles requeria que fosse convidado o ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso para tratar de investigação sobre a dívida externa que ele, como senador, relatara em 1987; outro requeria a convocação do

²⁵⁶ Ibidem, p. 4.

²⁵⁷ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Requerimento de CPI aprovado em 23 out. 2009, n. 16.

²⁵⁸ No momento da votação do requerimento não havia quorum regimental para apreciação de requerimentos, o que, contudo, só é impeditivo se algum membro de comissão pedir verificação de quorum. Isso foi feito por um deputado do PT visando a impedir a aprovação da convocação do presidente do BC. No entanto, antes de o presidente da CPI fazer a chamada nominal para verificação de quorum, o deputado que a solicitara deixou o plenário, invalidando, com isso, a sua própria solicitação. A convocação acabou sendo aprovada.

ministro da Fazenda durante o governo FHC; um terceiro, a convocação do ministro da Fazenda durante os três primeiros anos do governo Lula.

Esse último ponto conecta-se à terceira marca revelada pela CPI e que sintetiza a hegemonia da burocracia econômico-financeira e o seu desprezo pelo controle democrático. Já vimos antes que a burocracia sempre foi a instituição estatal mais rebelde à democracia representativa (Poulantzas, [1978] 2000) e que lhe era bem vindo um parlamento mal informado e, por isso, sem poder (Weber, [1922] 1964). Em audiência pública da CPI, ao secretário do Tesouro Nacional — ele se disse surpreso por achar que todas as informações solicitadas haviam sido enviadas — foram colocadas as seguintes questões:

O Ministério da Fazenda possui atribuição legal de administração financeira e contabilidade pública, bem como administração das dívidas públicas interna e externa. Diante disso, como explicar o fato de não ter sido respondido um requerimento da nossa autoria, em que pedimos os dados básicos sobre o estoque da dívida externa toda: saldo, multilateral e bancos privados e sobre o fluxo, empréstimos, amortizações e juros? Nós constatamos que ele nos enviou dados incompletos[,] apenas no período de 1999 a 2008, afirmando que o Banco Central informaria desde 1970, exatamente porque tivemos um grande deslocamento da dívida nesse período, no começo da década de 70.

Porque isso não foi feito, nós não recebemos essa informação. Segunda questão: em relação à dívida interna, ao ministro da Fazenda, nós pedimos, em requerimento que não foi respondido, mostrando os fatores que implicaram em crescimento da dívida interna — os fatores —, tipo assunção de outras dívidas, variação cambial, juros acumulados. O ministro da Fazenda limitou-se a informar à CPI que [“]a Secretaria do Tesouro somente passou a elaborar e a publicar os fatores de variação da dívida a partir de 1999, (...) razão pela qual não estão sendo encaminhados dados referentes aos anos anteriores[”]. Mais uma vez, o Ministério afirmou que o Banco Central, aí, sim, prestaria as informações até 1998. Nós não recebemos essa informação também.²⁵⁹

Enfim, o caso brasileiro seria mais um a confirmar a tese weberiana de que “o governo burocrático é, por sua própria tendência, um governo que exclui a publicidade. A burocracia oculta na medida do possível o seu conhecimento e a sua atividade frente à crítica” (Weber, [1922] 1964, p. 744).

Saindo um pouco da questão específica dessa investigação, a condução econômica como um todo, para a qual a dívida é um dos pontos de especial atenção da tecnocracia econômica, parece padecer de similar falta de controles parlamentar e social. Por exemplo, a lei de responsabilidade fiscal determina que

após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresent[e], em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do

²⁵⁹ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 28 out. 2009, n. 1940/09, p. 15.

cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.²⁶⁰

Segundo um ex-deputado que depôs à CPI, e que, segundo ele, participava dessas audiências,

nunca isso foi demonstrado. As audiências públicas do Banco Central aqui se resumem a uma grande exposição no *powerpoint* dos sucessos econômicos, mas uma avaliação precisa dos custos da política econômica nunca foi feita.

Nós observamos que todo esse debate sobre a questão financeira do Estado brasileiro é encoberto. Esse debate deveria ser um debate central na comissão de orçamento. Não é feito, porque a comissão de orçamento dedica-se meramente a discutir emendas. O resultado primário é tanto, e nós temos de arrecadação... A receita não financeira é tanta, a despesa não financeira é tanta, e se limita a esse debate.²⁶¹

Tal opinião foi compartilhada pelo relator da CPI, que, aliás, também fora relator da lei de responsabilidade fiscal.

A liberdade de que dispõe a tecnocracia econômica para, via endividamento, direcionar riqueza apropriada pelo Estado a que me referi anteriormente parece ser uma constatação também da CPI. Tomando algumas palavras ouvidas na CPI, como “o Congresso não assume a sua competência, que é discutir economia à luz da democracia”²⁶², “muita coisa está acontecendo por determinação de muitos poucos”²⁶³, sendo um exemplo “o Tesouro da União, que praticamente tem uma liberdade absoluta em contrair dívidas, em fazer rolagem, aumentar e emitir títulos públicos”²⁶⁴.

O último ponto que destaco dessa CPI é a sua preocupação em reafirmar o compromisso do Estado brasileiro com os interesses da finança. O primeiro deles refere-se ao respeito aos contratos, uma dos clamores feitos pelo então vice-diretor gerente do FMI e que fora secretário do Tesouro Nacional nos governos Itamar e FHC e mais tarde secretário-executivo do Ministério da Fazenda no início do primeiro governo Lula. Para ele, a CPI

seria uma oportunidade importante para consolidar a confiança no crédito [público] no Brasil, reafirmando o respeito aos contratos e reafirmando o pagamento das dívidas públicas pelos vários níveis de governo, nas condições em que elas foram contratadas; seria importante para

²⁶⁰ Brasil. Lei complementar n. 101, de 4 maio 2000, artigo 9, parágrafo 5.

²⁶¹ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 9 dez. 2009, n. 2320/09, p. 9.

²⁶² Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 7 out. 2009, n. 1725/09, p. 54.

²⁶³ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 25 nov. 2009, n. 2204/09, p. 38.

²⁶⁴ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 9 dez. 2009, n. 2320/09, p. 29.

apoiar a política do governo de elevar o superávit primário para 3,3% do PIB, no próximo ano, e manter esse superávit em níveis semelhantes para os anos seguintes.²⁶⁵

Fizeram coro deputados das bases dos governos Lula e FHC, para quem se deveria agir “com isenção, para não transformarmos esta CPI numa possibilidade de (...) calote”²⁶⁶, como quando, “no governo Sarney, não tivemos mais recursos, tivemos de dar o calote à dívida e levamos 10 anos para nos reposicionar no mercado mundial”²⁶⁷.

Outro interesse da finança, ao qual já se referiram outros pesquisadores brasileiros (Cattani, 2007; Medeiros, 2003; Pochmann et al., 2004) como forma de proteção dos ricos, é a questão do sigilo sobre suas fortunas. Essa também foi uma preocupação da CPI, que mesmo tendo poderes constitucionais de investigação preferiu não conhecer quem são os destinatários da riqueza transferida pelo Estado por meio do pagamento de juros. Frente à proposta de requerer ao BC os nomes dos credores da dívida pública federal interna²⁶⁸, prevaleceu a interpretação que isso era

quebra de sigilo [fiscal], o que seria flagrantemente inconstitucional, além de um problema enorme que isso causaria até mesmo de credibilidade depois para o país nessa hora de captar investimentos quando necessário²⁶⁹.

Enfim, ao longo de toda a fase original da CPI ficou relativamente claro que sua maioria se propunha a, no máximo, estudar suas origens e atual situação. Não pereceu ser seu objetivo discutir a questão no sentido de saber quem se beneficia e quem não do processo de endividamento brasileiro. Nas palavras do presidente do partido líder do consórcio que governava o país naquele momento, numa de suas raras aparições — ele era membro titular —, a CPI

pode historiar o processo que vem desde o Império de endividamento do nosso país, ou ela pode se prender num debate, que na minha opinião é estéril, sobre a dívida frente aos gastos públicos, que é um debate que está mais do que feito, refeito e consolidado. (...) Nós não estamos discutindo aqui necessariamente, nesta CPI, política econômica ou sequer sobre auditoria de algo que, na minha opinião, já há literatura suficiente para nós estudarmos as origens, os erros e os acertos da gestão macroeconômica que incidiram sobre a dívida pública.

²⁶⁵ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 5 nov. 2009, n. 2007/09, p. 12.

²⁶⁶ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 26 ago. 2009, n. 1304/09, p. 23.

²⁶⁷ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 30 set. 2009, n. 1655/09, p. 43.

²⁶⁸ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Requerimento de CPI retirado de pauta em 16 dez. 2009, n. 67.

²⁶⁹ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da reunião ordinária de 16 dez. 2009, n. 2400/09, p. 16.

A questão fundamental nossa é fazer, até para as próximas gerações, um criterioso levantamento dos processos políticos e socioeconômicos que levaram a essa situação e como nós fazemos para projetar para o futuro um Estado que possa ter a capacidade de se endividar sim — porque o Estado se endividar não tem problema nenhum quando há mecanismos sustentáveis de financiamento da dívida.²⁷⁰

Uma discussão em sentido inverso ao que desejava o governo poderia conduzir a questão para uma abordagem da dívida pública como mecanismo de transferência de riqueza entre classes. Ao fazer isso, talvez alguma luz pudesse ser lançada sobre essa parcela do orçamento estatal formada pelos juros da dívida e, assim, essa mesma luz talvez apontasse para quem se apropria e para quem cede tal parcela da riqueza social. Nesse sentido, a preferência recai sobre uma avaliação aparentemente rasa sobre a dívida ser sustentável ou não. Aqui, como já disse anteriormente, o conceito de sustentabilidade da dívida se refere claramente a uma opção de classe, visto que se refere à capacidade de pagá-la, algo que definitivamente é do interesse primeiro da classe credora.

5.4 Democracia Econômica e Socialismo Democrático

O que discuti até aqui visou preponderantemente a apontar contradições substantivas e procedimentais que fazem do capitalismo um sistema econômico que inviabiliza um sistema político genuinamente democrático. Por outro lado, tanto capitalismo como democracia não são categorias discretas, ou seja, não podem ser empregadas de modo a caracterizar uma sociedade em nossos dias como puramente (não) capitalista ou puramente (não) democrática. Ambas serão mais úteis, pensando-se nos seus potenciais de auxiliar a prática transformadora, se vistas como variáveis, ou seja, como relações sociais permeadas por gradações de democracia e de capitalismo.

Nem mesmo a expressão neoliberal do capitalismo é um sistema monolítico, e os diferentes modelos sociais e regimes de regulação resultam em diferentes neoliberalismos, logo, em diferentes possibilidades de ações progressistas (Hadjimichalis e Hudson, 2007). A vantagem dessa estratégia é poder vislumbrar não uma reforma do capitalismo — algo sem sentido na medida em que nenhuma reforma

²⁷⁰ Câmara dos Deputados. CPI – Dívida Pública. Notas taquigráficas da audiência pública de 23 set. 2009, n. 1588/09, p. 40-41.

altera as bases de um sistema²⁷¹ —, mas um caminhar para além do capitalismo sem perder de vista que é dele que se deve partir para abandoná-lo.

Necessário para a realização dessa possibilidade, ainda que não suficiente, seria abrir caminhos para a democratização da economia. Isso envolveria uma dialética que se ocupasse em atacar os fenômenos apontados anteriormente como características antidemocráticas estruturais do capitalismo: a desigualdade econômica e a falta de participação e controle sociais sobre as decisões econômicas. Ambas estão conectadas e se reproduzem mutuamente, logo, modificações em uma, tenderão a influenciar a outra. Aumento (diminuição) da desigualdade econômica acarretaria maior (menor) concentração de poder político e, conseqüentemente, menos (mais) democracia econômica e política. Essa dialética deixa entreaberta a porta para uma ordem político-econômica diferente, qual seja, o socialismo democrático.

Democracia é um princípio socialista, e se o termo democracia significa subordinação do poder estatal ao poder social, o termo socialismo significa subordinação do poder econômico a esse mesmo poder social (Wright, 2006b). Assim, por socialismo democrático me refiro a um sistema em que os meios de produção são coletivamente controlados, os investimentos coletivamente definidos e os frutos decorrentes dessas decisões coletivamente compartilhados.

Proposta socialista interessante e ao mesmo tempo controversa que delinea um sistema de partilha da riqueza socialmente produzida é a ideia de socialismo de mercado desenvolvida por Roemer (1994). Ele o define como um arranjo econômico em que a maioria dos bens, dentre eles o trabalho, são distribuídos por meio do sistema de preços e os lucros das empresas — talvez geridas por trabalhadores — são distribuídos de modo igualitário entre a população. Essa proposta, segundo o próprio autor, não trata de democracia e se ocupa do tema igualdade. Ele sublinha ainda a necessidade de eficiência econômica como condição para que o arranjo seja viável. Com isso, sua proposta ataca o ponto central do capitalismo que é a propriedade privada e, por conseguinte, a exploração de classe subjacente. No entanto, Roemer cala quanto às condições políticas, sem as quais tanto propriedade quanto exploração não seriam possíveis.

²⁷¹ Segundo Wright (2006b), a democratização do Estado capitalista significou um aumento real do poder social, mas ao mesmo tempo serviu aos interesses dos capitalistas e de outras elites ao estabilizar o sistema.

Mas é justamente nessa separação e na dispensa da democracia política que residem as maiores ameaças para qualquer projeto que vise à igualdade econômica. Como vimos em outros momentos, uma não pode existir sem a outra. Nessa mesma linha, Cohen e Rogers (1994) duvidam da viabilidade da proposta de Roemer, a qual, por um lado, pode ser útil na reconstrução de uma democracia radical, mas, por outro, demanda para o seu próprio projeto igualitário o controle popular da economia.

Até mesmo para a performance econômica — da qual Roemer corretamente não abre mão em seu modelo econômico socialista —, bem como para a eficiência governamental e o desenvolvimento, os envolvimento de cidadãos mobilizados, de grupos de interesses e da sociedade civil como um todo com agências estatais tendem a contribuir positivamente (Block e Evans, 2005; Cohen e Rogers, 1995; Evans, 1996). Por exemplo, isso pode levar à redução de custos de monitoramento na relação de agência²⁷² (Cohen e Rogers, 1995), ou ainda ao aumento de eficiência na medida em que os participantes busquem se capacitar para tomar boas decisões uma vez que no futuro terão de conviver com as consequências delas (Fung e Wright, 2003).²⁷³ Indo mais longe, nem mesmo a “racionalidade” e a “mão invisível” da economia burguesa resistem à constatação de que decisões coletivas serão mais racionais do que as alocações atomizadas, efetuadas via mercado.²⁷⁴

Assim, para além da ideia da democracia como valor em si que seria promovida ao dar-se a todos o direito de defesa de seus interesses, podemos recorrer à própria necessidade de maior eficiência do sistema produtivo como justificativa para

²⁷² Jensen e Meckling (1976) definem relação de agência utilizando a metáfora de um contrato entre *agent* e *principal*, pelo qual este delega àquele a autoridade para decidir em nome e conforme os interesses do segundo. Segundo esses autores, se ambos, *agent* e *principal*, atuam com vistas a maximizar utilidades, há boas razões para acreditar que o primeiro não atuará sempre na direção dos melhores interesses do segundo. A preocupação desses autores é um bom exemplo de como até mesmo a ciência econômica burguesa reconhece contradições na relações sociais capitalistas, ainda que em outros termos — não usa o termo *contradição* — e com a preocupação de resolvê-las segundo a mesma lógica burguesa, qual seja, de que os atores são instrumentalmente racionais e egoístas. Isso fica claro no modo como o tema é visto na teoria das organizações, cuja perspectiva política diferencia-se da perspectiva de agência por, nesta, os conflitos de interesses serem tratados via alinhamento de incentivos entre interessados, enquanto naquela, por meio de negociações, barganhas e coalizões (Eisenhardt, 1989).

²⁷³ Para um argumento que considera democracia — ainda que conceituada de modo genérico — como não necessariamente mais eficiente econômica e administrativamente, ver Schmitter e Karl (1991).

²⁷⁴ Ilustrativo dessa ideia é o exemplo dado por Wright (1994b): se na escolha do meio de transporte urbano cada indivíduo seriamente decidir de modo autônomo, isso levará cada um a optar pelo meio privado, resultando em maior dispêndio de tempo — devido aos possíveis congestionamentos — para todos do que se a decisão tivesse recaído sobre o uso de transporte coletivo.

envolver a sociedade como um todo no processo. A ironia, diz Elson (1988), é que qualquer economia formada apenas por agentes passivos estaria longe de ser uma economia bem sucedida. Mas isso não é de modo algum fora de propósito. Acontece que as classes dominantes, antes da eficiência do sistema, se preocupam com a apropriação daquilo que é produzido. Para isso, acrescenta Elson, a resposta baseada em classes é que se permita a uma parte privilegiada da força de trabalho — empresários, gerentes, cientistas, professores universitários etc. — exercer a iniciativa e a imaginação e que da massa de trabalhadores se requeira a adaptação passiva.

Ainda que tenha me referido à desigualdade econômica como restritiva à participação popular sobre as decisões econômicas, não é razoável vislumbrar alterações substanciais na primeira sem que ocorram mudanças significativas na prática da segunda. Diminuição (aumento) da desigualdade econômica é um movimento que se sustenta politicamente e, em última análise, decorre do maior (menor) envolvimento político das classes e grupos sociais. Nesse sentido, a transformação em direção a uma ordem socialista democrática será determinada pela intensidade do envolvimento político dessas classes e grupos. Numa palavra, a ação transformadora da atual realidade — democracia capitalista — não pode partir da ilusão de que o início do caminho está na redução da desigualdade.

Eventuais reduções de desigualdade material não virão de algum processo “natural”, que, como acreditam os liberais, seria a lógica geradora da própria desigualdade. Da mesma forma que esta é reproduzida por uma relação social — exploração de classe — e política, é justamente a ação política que pode impor-lhe limites. Digo limites, pois seria outra ilusão imaginar a possibilidade de extinção das desigualdades. Mas não é ilusão a possibilidade de sua diminuição se as decisões econômicas forem abertas a todos que experimentarão suas consequências. Se as práticas e relações econômicas são contingentes, históricas e socialmente constituídas, cidadãos não estão condenados a conformar-se a relações econômicas opressivas ou a se verem como vítimas passivas de um sistema econômico imutável (Swanson, 2008).

Para isso, além do controle democrático dos direitos de propriedade e do poder estatal, além das formas de ação política representativa e participativa, além da garantia das liberdades individuais em comunidade, concorre o controle democrático dos investimentos como condição ao controle democrático do Estado (Bowles e Gintis,

1986). Mais que isso, da democratização da economia depende o próprio bem estar do conjunto da humanidade. Como lembram Cohen e Rogers (1994), foi justamente a falta do controle democrático sobre essa esfera que levou às falhas do presente, como desigualdade, desemprego, degradação ambiental e pressão contínua sobre os trabalhadores.

Mudança nesse cenário significaria caminhar para um enfraquecimento de uma das bases capitalistas que é o exercício do poder econômico concentrado nas mãos dos proprietários. Segundo a teoria marxiana da história, esse era um processo inevitável na medida que as contradições capitalistas levariam o capital a ser substituído por uma nova ordem social.

Mesmo que a atual realidade pareça ainda distante dessa possibilidade, também não é descartável que um novo modo de produção pode vir a se sobrepor ao atual — se não acreditássemos nisso, seria um exercício um tanto inútil abordar qualquer fenômeno criticamente. Por ora, contudo, o caminho para tal parece interditado. Como lembra Wright (2006b), ainda que desafios revolucionários ao capitalismo tenham ocorrido, os exemplos históricos não se mostraram capazes de sustentar processos institucionais democráticos duradouros. Para ele, uma “teoria voluntarista de construção de instituições alternativas, emancipatórias depende da participação ativa, criativa e com poderes de pessoas comuns em um processo de deliberação e de tomada de decisão” (Wright, 2006b, p. 103-4). Assim, é a partir da ação coletiva que se pode construir uma sociedade mais justa, afinal é da ação também social que decorrem sociedades injustas. Nesse ponto, do pensamento de Marx sobre os homens fazerem história dentro de certos limites, não devemos focalizar apenas os limites, mas a possibilidade de homens e mulheres agirem coletivamente para mudar suas histórias.

Se um dos principais limites para uma mudança democratizante está na propriedade privada — seus detentores resistirão a qualquer mudança nessa instituição —, um ponto de partida frutífero pode ser democratizar as decisões de investimento e outros gastos do Estado. Da prática democrática nessa esfera podem surgir alternativas que conduzam a sociedade a evoluir para um socialismo democrático. Mas para isso se faz necessário o fortalecimento de condições para que a participação da sociedade vá além do que lhe é facultado a cada punhado de anos por alguns momentos diante das urnas. Nesse sentido, o aprofundamento de experiências de democracia participativa em

relação àquelas vistas anteriormente poderiam servir a esse propósito desde que deliberassem também sobre os assuntos com alcance social mais amplo do que os vistos até agora.

Se trabalhadores, via geração de mais-valia, ou a sociedade como um todo, via restrições ao acesso de serviços públicos, são chamados a abastecer um sistema de realocação da riqueza socialmente produzida, soa óbvio que deveriam ter a possibilidade de influenciar substantivamente a definição de prioridades de gastos estatais. Numa ordem econômica efetivamente democrática a ser organizada *por meio da*²⁷⁵ atividade do Estado, tais gastos estariam subordinados ao controle social.

Nesse sentido, decisões relacionadas ao endividamento não são diferentes de qualquer outro tema da administração estatal, contudo, como demonstrei nos capítulos anteriores, sua relevância, tanto em termos econômicos quanto políticos, a faz merecedora de atenção especial. A importância política e econômica e as consequências materiais para o conjunto da sociedade são suficientemente significativas para que o controle ou a influência sobre as decisões da dívida pública não fiquem concentradas em poucas mãos privadas, sejam elas de proprietários ou de seus prepostos instalados no aparelho estatal.

Nesse ponto, a dúvida é sobre em que medida qualquer assunto pode ser objeto de controle democrático, em especial aqueles tão complexos como política econômica. Acertam Fung e Wright (2003) quando dizem que nem sempre a participação direta será útil, sendo que, em muitas áreas da vida pública, sistemas convencionais de delegação e representação são suficientes, ainda que possam ser aprimorados. Por outro lado, delegar e eleger não significam abrir mão do poder. Isso demanda ainda mais a necessidade de controlar, além dos temas, aqueles que decidem sobre eles. Para isso, é importante evitar os extremos que essa questão costuma evocar: de um lado, a necessidade de uma pequena elite tecnocrática concentrar o poder decisório sobre as políticas fiscal e monetária; de outro, a decisão aberta ao debate amplo e irrestrito dos temas.

A aparente inviabilidade física dessa última geralmente é uma das razões alegadas para o insulamento, outra costuma ser que nem todos os membros interessados

²⁷⁵ Esse termo é propositalmente empregado no sentido de opor a ideia da ordem econômica organizada *pelo* Estado, algo que no chamado socialismo real foi tentado e, a despeito do crescimento econômico proporcionado, ficou bastante longe do que seria uma democracia econômica.

em dado tema detêm suficiente capacidade técnica. Mas como todo extremismo, tais concepções inviabilizam alternativas. Se concordarmos que nem todos os temas podem ser objeto de deliberação por parte, por exemplo, de uma nação inteira, por outro lado não há porque concordar que tenham de ser decididos por elites insuladas, ainda mais se esse insulamento for seletivo. O outro ponto indicaria certa falta de humildade, não fosse ele movido por interesses específicos, ao indicar que dentre a ampla maioria dos interessados não há indivíduos ou organizações sociais capacitados para tratar do tema com competência. Esses pontos desconstroem as justificativas do direito de opinar sobre tais políticas, a ponto de serem ouvidos, que têm os representantes da finança e da grande indústria ao mesmo tempo que é negado o mesmo direito a sindicatos, universidades, organizações dos movimentos sociais etc.

Outra possível alegação de quem duvida da viabilidade desse tema ser decidido democraticamente pode ser a de que a condução política concorre com a palavra de ordem do momento, a “responsabilidade fiscal” considerada um valor em si e cujo controle seria virtude exclusiva da técnica, a qual, por sua vez, estaria sob constante ameaça da política. Em estudo empírico sobre a correlação entre endividamento público e procedimentos democráticos diretos em governos subnacionais suíços, Feld e Kirchgässner (2001) verificaram que a dívida *per capita* era menor nos municípios cujos déficits orçamentários eram objeto de referendo popular. Ainda que esse exemplo se refira a um nível de governo diferente daquele que trata o presente estudo, ele serve para contrapor a alegação contrária — de que a política é uma ameaça — a partir de sua própria lógica, qual seja, a da necessidade de gestão das finanças públicas sob a égide da responsabilidade fiscal. Para Feld e Kirchgässner, as populações estudadas naquele momento pareceram se importar com a disciplina fiscal mais do que os seus representantes eleitos.

Uma instituição fundamental ao controle democrático da economia é o orçamento público, para o que a experiência de Porto Alegre pode servir de inspiração. No entanto, isso tenderia a ser efetivo se ocorresse em escopo ampliado para níveis mais altos do que se viu naquela manifestação. Por escopo ampliado me refiro não só à amplitude geográfica, mas também, aos objetos que podem e devem ser objeto dessa prática. Primeiramente, a ampliação dos níveis locais para o nacional se faz necessária para uma efetiva democratização da economia. Isso porque é nesse nível que se definem

as grandes questões que impactam a vida em sociedade, inclusive nos aspectos locais. Por exemplo, não terá muito sentido um bairro deliberar pela construção de uma escola na vizinhança se os recursos para tal estiverem comprometidos por decisões tomadas alhures, como quando o governo central impõe restrições fiscais — superávit primário, lei de responsabilidade fiscal etc. Na atual configuração federativa brasileira, de autonomia política das esferas subnacionais, mas de concentração de recursos nas mãos do governo central, são importantes os limitadores para as ações locais.

Sobre a ampliação de objetivos, o potencial transformador de um orçamento sob controle popular está na possibilidade de não se restringir ao papel de simples peça de acomodação de conflitos. Como outras instituições aparentemente democráticas que têm servido ao capitalismo atenuando conflitos de classes²⁷⁶, experiências participativas não estão livres de ser meras estratégias reformistas — melhorias sob o capitalismo — ou de cooptação. Em estudo sobre práticas políticas participativas na Europa, dentre elas o orçamento participativo, Hadjimichalis e Hudson (2007) não deixam de reconhecer esses riscos, mas apontam que essas experiências demonstram, sobretudo, uma luta pela hegemonia política sobre questões do desenvolvimento local e regional como um primeiro passo em direção a princípios radicalmente democráticos.

De um modo geral, prosseguem Hadjimichalis e Hudson, tais experiências podem contribuir para um processo educacional de longo prazo em direção a tais princípios e para forjar um senso de colaboração, por meio do conflito em vez da competição e do sucesso individuais. Assim, tais iniciativas podem contribuir para a necessidade levantada por Bourdieu (2001) de se criar condições sociais para a construção de uma vontade geral realmente coletiva — fundada na confrontação dialética capaz de estabelecer acordos e desacordos — em resposta ao caráter atomista e individualista da democracia liberal que, por isso, difere da verdadeira democracia.

²⁷⁶ É o caso da social-democracia, cujo caráter peculiar “consiste em exigir instituições democrático-republicanas, não como meio para abolir ao mesmo tempo os dois extremos, capital e trabalho assalariado, mas para atenuar o seu antagonismo e convertê-lo em harmonia” (Marx, [1852] 1982, p. 444-445). Ainda segundo Marx, foi da coligação entre pequenos burgueses e operários contra a burguesia e Louis Bonaparte que, em 1849, originou-se o partido social-democrata francês: “às reivindicações sociais do proletariado limou-se-lhes a ponta revolucionária de deu-se-lhes uma volta democrática; às exigências democráticas da pequena burguesia retirou-se a sua forma meramente política e afixou-se a sua ponta socialista. Assim nasceu a *social-democracia*” (Marx, [1852] 1982, p. 444, grifo no original).

Em termos mais específicos de experiência participativa, Hadjimichalis e Hudson (2007) vão além, acreditando que projetos de economia solidária podem desafiar de modo direto as relações de propriedade do capital. Os reais limites dessa possibilidade não ultrapassam o campo das conjecturas, porém, como as experiências do tipo ainda não atingiram volumes populacional²⁷⁷ e econômico significativos em relação à organização capitalista tradicional, também a impossibilidade de sua evolução não pode passar de conjectura.

Essa configuração vai ao encontro do que seria uma economia democrática, que, segundo a concepção de Bowles, Gordon e Weisskopf (2000), significa: i) uma economia que garante a todos os cidadãos os direitos básicos de sobrevivência; ii) que oferece a todos, diretamente ou por meio de representantes eleitos, a oportunidade de participação nas decisões econômicas que afetam suas vidas; iii) que acaba com a dependência dos trabalhadores das arbitrariedades de seus empregadores; e iv) que elimina a dependência econômica de homens e mulheres e todas as formas de discriminação no acesso ao trabalho, moradia e à economia como um todo; em resumo “uma economia na qual cidadãos e trabalhadores podem mais facilmente tornar-se os autores de suas próprias histórias” (p. 187). Para esses autores, a necessidade dessa alternativa se baseia nas ideias que democracia e igualdade são valores em si mesmos, e que uma economia mais democrática e mais igualitária seria menos desperdiçadora do que a atual.

São imperativos para uma configuração como essa o planejamento econômico democrático, a democracia no local de trabalho e o acesso comunitário ao capital (Bowles e Gintis, 1986). O planejamento, prosseguem Bowles e Gintis, refere-se à determinação socialmente controlada das linhas gerais da estrutura e evolução econômicas por meio da deliberação e controle coletivos sobre as decisões de investimento. Trata-se de, nas palavras de Swanson (2008), politizar a economia, o que significa ampliar o controle político democrático sobre as relações econômicas, colocando sob deliberação e revisão públicas, em oposição ao controle privado e elitista, os discursos e práticas que, não obstante, têm consequências coletivas.

²⁷⁷ Não deixo de reconhecer a importância dessas iniciativas, por mais reduzida que seja a quantidade de pessoas envolvidas, ainda mais se a perspectiva de avaliação for a delas, afinal é dali que tiram seu sustento e constroem suas vidas. Contudo, meu nível de análise não é esse, ainda que suas manifestações sejam importantes para transformações democráticas mais amplas.

Resistências nessa esfera ocorreriam, afinal, capitalistas não assistem passivamente ao Estado respondendo de modo mais democrático a eventuais tentativas de controle popular. Por outro lado, no terreno das instituições potencialmente mais próximas da sociedade civil encontram-se também possibilidades de controle social. É razoável acreditar que o parlamento, por exemplo, tenha maiores chances de ser transformado do que outras instituições capitalistas, como a propriedade privada ou o aparato econômico do Estado. Essa realidade demanda um parlamento ativo e, principalmente, exposto a todos e todas, e não apenas a poucos grupos de pressão como ocorre na democracia capitalista. É imprescindível que ele seja palco de debates e deliberações que expressem a influência de classes e grupos sociais organizados. Para isso é útil manter em perspectiva a ideia de Bowles e Gintis sobre soberania popular ser um conceito que

não pressupõe que o ímpeto para a ação política emana “do povo”; liderança política efetiva e inovação por parte de indivíduos ou grupos que não “o todo” é completamente consistente como o ideal de soberania popular na medida em que ambas, liderança e inovação, estejam sujeitas à efetiva deliberação e responsabilização²⁷⁸] *ex-post facto* (1986, p. 183).

Um desses mecanismos de responsabilização, claro, é o voto, mas esse já deu provas de sua insuficiência para o estabelecimento de uma ordem genuinamente democrática. Se é verdade que ele exerce a “antecipação do controle retrospectivo” — o representante político sabe que não atender aos anseios de seus constituintes diminui suas chances de reeleição —, esse é um controle bastante diluído visto que o histórico de votos proferidos por um parlamentar é apenas um dentre muitos fatores que determinam suas chances de reeleição (Elster, 1998, p. 2). Além disso, devemos lembrar que eleições, embora centrais à democracia, ocorrem de modo intermitente e permitem à cidadania apenas optar dentre alternativas altamente agregadas (Schmitter e Karl, 1991). Dentre tais alternativas consta quem serão os representantes e, ainda assim, por meio da mediação de uma variedade de instituições das quais o partido é provavelmente a menos ofensiva aos valores da democracia liberal (Levine, 1995). Assim, para dizer o mínimo, qualquer análise que permite dizer que os que votam têm poder sobre os eleitos

²⁷⁸ Originalmente *accountability*, que significa imputabilidade de responsabilidade pelos atos praticados.

demanda que se diga que quem detém ou controla o capital tem poder sobre quem governa (Barry, 2002).²⁷⁹

Considerando os limites do possível, como o potencial de dominação ideológica da democracia deliberativa (Przeworski, 1998), as próprias limitações físicas desta, a resistência dos capitalistas; considerando as insuficiências democráticas da democracia liberal, como o pouco espaço oferecido à participação, a insuficiência do voto como mecanismo de controle popular e a desigualdade econômica, uma combinação entre representação e participação, mas com o fortalecimento desta última em sua capacidade de influência sobre os representantes, seria um caminho no sentido de uma maior democratização. Para Glaser (1999), uma teoria democrática marxista distinta deve considerar essa combinação, que, aliás, fora constatada por Marx e Engels na Comuna de Paris, ainda que sem desenvolver uma teoria sistemática que tivesse a democracia como categoria central.

Com isso, reafirmo a importância da democracia representativa porque, por exemplo, não se pode abrir mão da eficiência e de um mínimo de estabilidade que ela pode proporcionar, desde que, porém, submetida ao efetivo e contínuo controle popular. É justamente esse tipo de controle — ainda que à época a referência fosse ao controle proletário, o qual considero insuficiente — que a escola marxista liderada por Karl Kautski via como caminho para o fortalecimento do parlamento contra a burocracia e para uma transformação socialista (Glaser, 1999).²⁸⁰

²⁷⁹ Ver o que foi assinalado anteriormente sobre conceito de *capital strike* (seção 5.1, p. 173).

²⁸⁰ Glaser (1999) descreve três escolas marxistas que nos trinta anos seguintes à morte de Marx se formaram em torno de interpretações distintas sobre democracia e o seu significado para o socialismo. Uma era a escola revisionista, que se identificava com o teórico do Partido Social Democrata Alemão Eduard Bernstein, para quem a conquista dos direitos políticos por parte do proletariado marcava o fim da dominação política de classe e, junto com a crescente concentração do capital, criava condições para a realização gradual do socialismo via controle parlamentar em aliança com outras forças sociais não proletárias. Contra aquela escola se levantou a escola cuja principal voz era a do teórico do mesmo partido Karl Kautski, que insistia na inevitabilidade da derrocada do capitalismo e se opunha a alianças dos proletários com outras forças sociais que não compartilhassem o interesse pelo socialismo. Kautski também considerava imprescindível a conquista do parlamento como forma de angariar apoio popular para o socialismo, sem o qual qualquer revolução não passaria de uma aventura e, caso tivesse sucesso, produziria uma ditadura minoritária, termo que mais tarde ele usaria para se referir ao regime bolchevique. A terceira e mais revolucionária escola, dominada pela ala conhecida como marxismo-leninismo, tinha em Vladimir Lenin seu maior expoente, que, apesar de considerar importante a participação no parlamento, argumentava que este dissimulava o caráter burguês do aparato estatal. Defendia a participação popular na administração pós-revolucionária, a substituição do parlamento pela ideia radical de democracia representada pela comuna e o gradual desmantelamento do Estado sob a ditadura do proletariado.

Essa observação continua válida por conta do que vimos sobre papel do Estado capitalista, cujo aparato econômico tem sua ação política hoje profundamente pautada pela lógica financeira. Talvez amanhã a lógica seja outra, e isso dependerá do grupo hegemônico no processo de acumulação, restando que o Estado será sempre capitalista enquanto o modo de produção for o capitalista. Contudo, isso não leva a concluir que uma alternativa democratizante passe por negar a importância do Estado nesse processo, advogando-se, por exemplo, a solução marxista-leninista sintetizada na necessidade de desmantelamento do Estado. Socialismo democrático envolve a preservação das instituições da democracia representativa, porém combinada com democracia direta, não elitista e autogerida, sob pena de simples reformas no aparato estatal deixadas por conta deste converterem-no em estatismo autoritário; ou o “socialismo será democrático ou não será socialismo” (Poulantzas, 1978, p. 83).

O próprio pensamento marxiano tardio já se movia nesse sentido ao reconhecer o Estado moderno como um contrato entre governante e governados (Engels, [1895] 1982). Coerente como isso seria então substituir a ideia marxista-leninista da necessidade de desmantelamento *do* Estado pela necessidade de desmantelamento *deste* Estado, reconhecendo, enfim, que uma democracia econômica demanda que se construa um outro Estado no lugar do Estado capitalista. Assim como este último é requerido pela economia capitalista, uma economia socialista demanda um Estado socialista, este com a função de prover a sociedade civil com as instituições — regras, mecanismos de coordenação — sem as quais seria impossível o controle social sobre a economia e sobre o próprio Estado (Wright, 2006b).

Se o que disse sobre igualdade e democracia implicarem-se mutuamente estiver correto, correta também estará a ideia que a falta desta leva à redução daquela. Nessa mesma linha, pode-se afirmar que se o controle das grandes decisões econômicas concentra-se nas mãos das classes capitalistas é porque, além do controle da produção, elas podem contar com a falta de ocupação de espaços na arena política por parte das classes subordinadas. Assim, a argumentação que desenvolvi até aqui aponta para a necessidade de ocupação desses espaços por todas as classes e grupos para que a economia e a política possam ser conjuntamente consideradas como democráticas.

Contribuição nesse sentido pode ser o conceito normativo de democracia associativa delineado por Cohen e Rogers (1994, 1995). Resumidamente, sua proposta

advoga que a democratização do Estado ocorre com o fortalecimento do que eles chamam de associações secundárias — sindicatos, conselhos de trabalhadores, associações de bairro, associações de pais e professores, grupos ambientalistas, associações de mulheres etc. A democratização se concretiza quando essas associações são capazes de efetivamente representar especialmente os interesses de seus membros num processo de mediação entre Estado e sociedade. A ideia central é que os grupos políticos mantenham-se sob controle mútuo por meio de uma política associativa e, ao mesmo tempo, que contribuam coletivamente com o processo de governo democrático-igualitário. Não significa a abolição do Estado afirmativo, nem o insulamento deste em relação à sociedade, tampouco abrir uma espécie de bazar para a barganha entre grupos em relativa igualdade de condições. Significa sim a aproximação dos grupos visando a que eles gradativamente reduzam os seus caracteres de facção.

A ideia de Cohen e Rogers aborda o ponto que desenvolvi acima como sendo um dos que faz da democracia do tipo capitalista um sistema antitético à verdadeira — ou plena — democracia, que é o da falta de participação popular nas decisões do Estado. Contudo, dentre os vários critérios que estabelecem para uma ordem que consideram democrática, eles agora praticamente calam a respeito do outro aspecto fundamental. Junto de soberania popular, consciência cívica, bom desempenho econômico, competência estatal e igualdade política, eles colocam equidade distributiva como as condições para o ideal democrático em que baseiam sua ideia (Cohen e Rogers, 1995). Ainda que tratem a questão econômica como das mais importantes, eles não avançam na necessidade de igualdade econômica — essa seria uma provável consequência do controle democrático sobre a economia (Cohen e Rogers, 1994) — e a propriedade privada dos meios de produção não é uma ameaça ao seu modelo.

Com isso, o modelo de Cohen e Rogers padece do mesmo erro — porém com o sinal trocado — que em outro momento (Cohen e Rogers, 1994) eles mesmos acusaram ser o de Roemer (1994) por descuidar da democracia como condição para a realização de sua proposta econômica igualitária. Por exemplo, eles afirmam que igualdade política requer medidas para “corrigir os *efeitos* [grifo meu]” da desigualdade econômica sobre o processo político e que isso em parte passa pelo “insulamento do processo político dos efeitos da desigualdade econômica” (Cohen e Rogers, 1995, p. 37). Assim, acerta Levine (1995) quando, ao criticar a proposta de Cohen e Rogers,

suspeita fortemente que ela seja factível sem o socialismo, ou seja, sem a socialização dos meios de produção. Ele duvida que sem isso as instituições associativas delineadas por Cohen e Rogers possam, por exemplo, obter os recursos necessários ao seu funcionamento.²⁸¹

Nesse ponto, a visão que tinham Cohen e Rogers (1983) anos antes era mais próxima de um conceito genuinamente democrático, ainda que mais distante das atuais condições e possibilidades de realização. Mesmo afirmando que sua concepção de democracia não era hostil aos movimentos que trabalhavam por reformas da democracia capitalista, deixavam claro o seu ceticismo acerca dessa possibilidade em dois aspectos. O primeiro referia-se ao inter-relacionamento dos requisitos institucionais²⁸² que enumeravam como parte de um sistema em que a falha de qualquer um deles comprometeria seriamente o alcance dos demais. Por exemplo, uma ordem social com garantia de liberdades civis, mas sem o controle público dos investimentos não pode ser considerada propriamente uma democracia.

A segunda fonte de ceticismo de Cohen e Rogers (1983) quanto à capacidade democratizante dos movimentos reformistas era a inexistência de qualquer motivo particular para vislumbrar passos contínuos em direção à completa realização de uma ordem genuinamente democrática. Considerando que as lutas por reforma sob a égide da democracia capitalista envolvem também consentir com o capitalismo em si, elas podem ser enfraquecidas por aspectos que fogem ao seu controle. Por exemplo, se a luta

²⁸¹ Para discussões e críticas sobre a proposta de Cohen e Rogers (1995), ver o restante do volume em que consta o seu texto.

²⁸² Para Cohen e Roger (1983), seriam requisitos institucionais de uma ordem efetivamente democrática: i) a garantia formal dos direitos e liberdades individuais — pensamento, expressão, associação e decisão coletiva — necessários à autonomia para deliberação pública pautada pela razão; ii) o reconhecimento que esse primeiro ponto é necessário mas não suficiente, o que coloca como igualmente necessária a expressão organizada do debate político, onde a figura de partidos políticos competitivos e com acesso a financiamento público é crucial para promover o debate entre posições discordantes, por exemplo, sobre os objetivos econômicos e meios a empregar para tal; iii) um nível básico de satisfação material — a ser definido por um processo de deliberação pública —, pois a inexistência de privações do tipo é condição para um processo deliberativo livre de constrangimentos; iv) a manutenção das condições de igualdade política, o que demanda que os investimentos sejam publicamente decididos e controlados, podendo isso se dar sob a supervisão legislativa ou por via diretamente democrática; v) a democracia no local de trabalho, onde cada indivíduo tem a oportunidade de exercer autonomamente suas capacidades; vi) a igualdade de oportunidades, no sentido de um compromisso social nas arenas política e econômica com a remoção das incapacidades prévias resultantes de desigualdades materiais; e vii) a extensão dos requisitos até aqui enumerados à política internacional no sentido do reconhecimento e da promoção para que a ordem democrática seja respeitada também naquilo que diz respeito aos povos estrangeiros.

pelo controle da arena política se transformar tão só em tentar eleger determinado candidato, o objetivo original se enfraquecerá se tal candidato representar pouca diferença na distribuição final de poder dentro do sistema. Ainda que reconhecessem a possibilidade de reformas conduzirem a ganhos materiais e a mais poder político, duvidavam que elas pudessem ser vistas como um caminho para uma futura ordem radicalmente democrática. Para eles, “democracia requer[ia] a abolição do capitalismo”, “não por conta do padrão de vida materialmente insatisfatório sob capitalismo, mas por conta do seu estrutural sacrifício da liberdade. Escolher democracia é recusar tal sacrifício” (Cohen e Rogers, 1983, p. 169).

6 CONCLUSÃO

Este trabalho teve, além dos formalmente declarados na hipótese de pesquisa, o objetivo implícito de empreender uma análise sociológica de temas econômicos — não em seu sentido *stricto sensu* — que em tempos de expansão financeira parecem interditados ao debate. Para isso, a dívida pública, para além dos seus aspectos técnicos e secundários, a mim pareceu um fenômeno com potencial razoável de auxiliar na compreensão da realidade político-econômica da sociedade contemporânea brasileira. Dívida do tipo público, como qualquer outra, é uma relação social — ela só existe e se define em função do outro —, tanto sob uma abordagem metodológica individual weberiana quanto coletiva marxista. Mais, em ambas trata-se de uma relação social de classes, tendo sido Weber a declarar explicitamente o que Marx não fez²⁸³: que devedores estão numa e credores, noutra.

A dívida pública, nesse sentido, foi um objeto de investigação abordado em vista de outros fenômenos sociais mais amplos, que, não obstante, gravitam em sua órbita. Alguns deles foram então estudados de modo relacionado ao desenvolvimento — não apenas quantitativo, mas, principalmente, político — da dívida pública brasileira neste decêndio e meio desde o lançamento do real. São eles crise, expansões financeira e fictícia da economia, papel do Estado capitalista vis-à-vis à lógica financeira de acumulação, exploração de classe, apropriação de excedente e a potencial ampliação de suas taxas, e finalmente, a incompatibilidade entre capitalismo e democracia econômica e o decorrente déficit democrático em decisões econômicas.

Note-se que são temas que, para quem chegou até aqui na leitura, podem causar a sensação de que os objetivos eram muito menos modestos do que os eventuais achados do presente trabalho. São temas que poderiam, cada um deles, render estudos aprofundados. Consciente disso, eu não poderia aqui ter mais do que tentado uma abordagem satisfatória de cada um para tentar compreender qual o papel da dívida pública em meio a eles, ou então deles em relação à dívida. Sem a pretensão de explicar *as* razões de determinadas decisões políticas, procurei estabelecer conexões entre certas escolhas e a estrutura social que as condiciona, mas que, ao mesmo tempo, são

²⁸³ Dos três volumes d'*O capital*, apenas o primeiro foi editado pelo próprio Marx. No terceiro, editado por Engels, o último capítulo, que se inicia pela denominação Classes, parece ser aquele em que Marx se debruçaria sobre o desenvolvimento da categoria classe. Esse capítulo, contudo, foi interrompido após apenas cinco parágrafos.

influenciadas por essas decisões. Esse é um primeiro ponto que leva a concluir que o Estado, além de não ser uma esfera separada da sociedade — esta contém aquele —, não é estranho à economia capitalista e tampouco dela se afastou, como, respectivamente, diziam os teóricos e aparentemente queriam os práticos do neoliberalismo.

*

A ampliação da chamada economia fictícia foi um dos momentos de articulação entre capital e Estado que desmente a suposição de retração deste de intervir no mercado em nome daquele, o que, alias, sempre foi um dos seus papéis. Mesmo as políticas de bem-estar, a despeito dos avanços que significaram principalmente nas sociedades do Norte, visaram a restaurar um capitalismo em crise. Mas outra crise, depois dos chamados anos de ouro do capitalismo, chegou, e com ela veio o contra-ataque. A resposta foi a substituição de ideologias, das quais a nova era a que colocava no centro de economia a poupança como condição para o investimento e o crescimento. Como isso, igualmente ao centro das decisões políticas foi a moeda, que após a crise de fins dos anos 1970 teve de ser resgatada novamente pelo Estado.

Um dos efeitos mais significativos dessa troca de ideologias foi que o fundamentalismo monetarista conseguiu ampliar o deslocamento da velha polarização capitalismo versus socialismo para dentro do primeiro, o que já ocorrera no consenso keynesiano. A não ser da parte de uns poucos que insistem na necessidade de alternativas ao capitalismo, a discussão ficou ainda mais forte sobre como, dentro dele mesmo, ampliar a distribuição de riqueza. Ao discutir métodos dentro do capitalismo, a disputa não seria mais contra ele como um dia já fora. Nesse sentido, o neoliberalismo foi mesmo mais uma revolução conservadora.

Depois do colapso do sistema de *Bretton Woods*, o que inundou os mercados mundiais com dólares, alguns anos depois seriam novamente os EUA a dar as cartas no jogo das finanças mundiais. Em fins de 1979, o *Fed* elevou as taxas de juros a níveis muito superiores ao que praticara ao longo de décadas anteriores, com igual reflexo nas demais economias capitalistas centrais. Ao primeiro movimento — aumento da liquidez mundial —, o Brasil, assim como outros países em seus esforços de industrialização, respondeu endividando-se junto ao sistema bancário internacional. Ao segundo movimento — elevação das taxas de juros —, “respondeu” com a estagnação econômica que coincidiu com o fim do regime militar. Depois de passar os anos 1970

em ritmo de crescimento da China dos dias de hoje, o Brasil atravessou a década e meia seguinte em meio aquilo que vários comentadores chamam de crise de hegemonia.

Os anos 1990 já eram de um cenário de capital financeiro girando globalmente sem amarras e em montantes já sem equivalências significativas com uma base material de valor. Foi nesse cenário que a crise de hegemonia teve fim com a assunção do posto por parte da finança. A lógica monetarista, que tomara o Norte de assalto em meados dos anos 1970, chegaria ao Brasil cerca de duas décadas depois. O Plano Real seria a resposta brasileira à crise de hegemonia e, ao mesmo tempo, o credenciamento do país como receptor do capital financeiro que perambulava pelo planeta sem alternativas suficientes de investimento. Para isso, além de uma série de medidas que visavam a dar-lhe o *status* de uma economia de mercado, o Brasil passou a atrair maciçamente capital de curto prazo, pagando as taxas de juros reais das mais altas do mundo.

Enfim, a economia brasileira expandira sua fração financeira em velocidade nem de perto acompanhada pela valorização material; assim, a finança fez-se hegemônica. Coerente com o seu passado de economia fortemente calcada no papel do Estado, também a expansão financeira deu-se por essa via. A dívida pública, que Marx colocava como um dos tipos mais relevantes de capital fictício, foi o grande motor dessa expansão. Hoje, se a dívida pública brasileira, segundo os padrões dos analistas que falam em nome da finança, não é tão elevada, seus juros são o segundo item mais importante do gasto estatal federal, atrás apenas dos gastos com a previdência social. Nesse ponto, além das crises, quando os efeitos podem assumir contornos catastróficos para os mais pobres, a economia fictícia revela sua face concreta. Se a dívida pública, assim como outros tipos de capital portador de juros, não é concreta em sentido econômico estrito — de geração de valor —, o é em capacidade de impor restrições e comportamentos a amplos segmentos da sociedade.

*

A ampliação da lógica financeira para diversas esferas da vida em sociedade, com destaque para o Estado, aparentemente teria confirmado o desejo liberal e a prescrição neoliberal de que ao Estado não caberia intervir na economia. Mas os Estados se mantiveram presentes e a crise do liberalismo keynesiano, nesse sentido, não fez mais do que ser substituída por um novo liberalismo. Como o liberalismo anterior, o neoliberalismo não prescindiu do Estado, ainda que fosse ele o destinatário de seus discursos mais agressivos. Discursos esses apoiados ainda pela teoria econômica que

finalmente conquistava o espaço tomado pelo sucesso prático de sua adversária keynesiana.

No caso brasileiro isso talvez tenha sido até mais claro do que em economias de capitalismo avançado. Com maior ímpeto a partir de meados dos anos 1990, o Estado brasileiro iniciou um recuo por meio de privatizações de empresas estatais e de quebras de monopólios naturais²⁸⁴ e outros. Não obstante, isso foi acompanhado da sua inserção em outra esfera do capital via criação de condições para a expansão financeira da economia. Além dos juros altos, abriu o país para que capitais pudessem deixá-lo a qualquer momento; logo, eles poderiam entrar também a qualquer momento. Esses dois pontos, aliados aos crescentes déficits fiscais — mais um indício da forte presença do Estado na economia — elevaram a dívida pública brasileira, principalmente a interna.

Nesse ponto, talvez o neoliberalismo brasileiro tenha confirmado com maior clareza o que se dizia da contradição neoliberal em reivindicar a demissão do Estado ao mesmo tempo que se lhe demandava condições para o desenvolvimento de mercados ou mesmo para a sua criação. Até o real, praticamente não existia a figura do fundo de investimento, que, demandando um mercado secundário de títulos públicos forte, só pôde se desenvolver a partir do endividamento interno do governo federal.

Se no passado a hegemonia da indústria se replicava no aparato estatal, a partir dos anos 1990 a nova fração hegemônica, agora a finança, assumiria o posto. Com isso, muitas das ações estatais passaram a pautar-se pela lógica de garantir os capitais investidos para financiar o Estado. Nesse contexto, o caráter de classe do Estado, de um Estado que sempre fora capitalista, agora assumia feições de um caráter de fração de classe, no caso a financeira. Isso pode ser observado na atual configuração das políticas monetária e fiscal. No primeiro caso, a inflação sob controle como o mais importante objetivo macroeconômico, para o que o único mecanismo vislumbrado foi a política de juros, fez destes altos o suficiente para atrair o capital acumulado pela finança, o qual, assim, encontrou terreno fértil para reproduzir-se. No lado fiscal, a tônica foi a da remoção de embaraços ao pagamento de juros e outros serviços da dívida. Isso se deu,

²⁸⁴ Segundo Ricketts (1994), o desenvolvimento inicial da empresa pública foi motivado pela crença de que utilidades públicas como eletricidade, gás, água, telecomunicações e estradas de ferro eram monopólios naturais, pois a competição tenderia a provocar multiplicação de redes de cabos, canais e estradas, causando desperdícios de recursos. Nessa concepção, prossegue o autor, se o monopólio era inevitável, melhor que fosse operacionalizado pelo Estado, de acordo com o interesse público, a ter proprietários privados explorando o consumidor.

por exemplo, pela desvinculação constitucional de receitas outrora hipotecadas com políticas de bem-estar, e com a limitação de gastos públicos que não os financeiros. Enfim, o Estado brasileiro, já desde as vésperas do Plano Real — situação que se mantém até os dias de hoje, — colocou a finança no primeiro posto da fila de apropriação dos recursos por ele distribuídos.

*

Um dos feitos mais importantes dessa configuração macroeconômica, sustentada politicamente, foi estruturar um sistema de exploração do trabalho alheio e de apropriação de seus frutos que liberava certos capitalistas dos inconvenientes das relações trabalhistas diretas. É certo que essas relações devem existir para que se acumule capital, mas isso agora pode ser levado a cabo de forma indireta por capitalistas que, via mercado financeiro, se apropriam do trabalho alheio. Acionistas de empresas, estas cada vez mais submetidas à lógica que faz seus gerentes olharem antes para a cotação das ações do que para o que efetivamente produzem, passaram a exercer um tipo novo de pressão sobre o trabalho. Num cenário de altas taxas de juros, mais altas ficaram as expectativas de lucros da atividade produtiva. A pressão assentou-se com ainda mais peso nos ombros das classes trabalhadoras.

O Estado brasileiro tornou-se um competidor importante pelo capital-dinheiro acumulado, com a facilidade de poder arbitrar regras e, assim, atraí-lo com mais facilidade do que outras instituições. Empresas, por exemplo, não contam com a mesma prerrogativa de um Estado para endividar-se; estes não desaparecem com tanta facilidade e frequência quanto aquelas. Contudo, assim como no caso da pressão sobre o trabalho colocada pela expectativa de lucros maiores, a dívida pública levou o Estado a tributar mais. Nesse ponto, argumentei que, assim como a tributação — diferente do que era implícito na teoria do valor-trabalho e até do que dizia Marx de modo explícito — é capaz de ampliar a taxa de mais-valia agregada, a dívida pode levar a uma ampliação dessa mesma taxa.

A taxa de mais-valia, como uma categoria sociológica — diferente da feição econômica *stricto sensu* dada pela teoria marxiana —, indica que as lutas de classes, da mesma forma que podem modificar as taxas de mais-valia via sistema tributário, podem fazê-lo em magnitudes ainda maiores via conjugação desse sistema com o de endividamento público. Se o Estado tem legitimidade para tributar, também tem para endividar-se e apresentar a fatura de juros às classes trabalhadoras. Estas, nos velhos

termos marxianos, além de trabalhar uma parte do dia para si, outra de graça para os capitalistas “produtivos” e/ou o Estado, têm também de trabalhar outra parte do dia de graça para os capitalistas financeiros.

Esses papéis, no entanto, não são empiricamente tão claros quanto parecem em termos teóricos. Em tempos de expansão financeira, cresce a fração da classe trabalhadora que é também rentista, aprofundando a contradição que é ter-se parcelas mais organizadas dessa classe pressionando as menos organizadas. O exemplo mais claro é o fundo de pensão cujos investimentos são pressionados a render mais do que o crescimento da própria economia. No Brasil, de um modo geral, esses fundos têm como meta atuarial render cerca de 6 por cento ao ano em termos reais. Trata-se de um indicador um tanto desafiador se for considerado que, desde o início do processo de industrialização (1930), a economia brasileira cresceu em média pouco mais de 4,9 por cento ao ano. Com isso, resta a esses fundos exercer, via mercado financeiro, aí incluída a dívida pública, pressões por lucros maiores, o que fatalmente recai sobre as classes trabalhadoras menos organizadas frente a esse mercado.

Outra decorrência do endividamento público, além dos impactos na distribuição da renda entre trabalho e capital, foi impor restrições aos segmentos sociais que não estão diretamente envolvidos no processo de produção capitalista. Os juros da dívida pública brasileira têm sido menores apenas do que os gastos com a previdência social. Um ponto importante é que desta dependem algumas dezenas de milhões de pessoas, ao passo que daqueles juros, comparativamente, poucos se apropriam. Outros gastos estatais igualmente essenciais à grande massa da população têm sido grandemente superados pelas remunerações pagas aos rentistas. Gastos com educação, cultura, saúde e saneamento, somados, têm sido sistematicamente menores do que os gastos com juros da dívida pública federal.

Enfim, o complexo dívida pública e tributação, cercado pelas garantias institucionais que estudamos — desvinculação constitucional de receitas, superávit primário, metas para a inflação —, tem sido um mecanismo importante de redistribuição dos frutos do trabalho. Esse formato específico fez com que pontos da história se encontrassem no Brasil do presente: uma sociedade capitalista relativamente atrasada onde opera um mecanismo dos mais importantes do capitalismo moderno e que proporciona magnitudes relevantes daquilo que Marx chamou de acumulação primitiva

de capital. É a dívida pública, um meio não capitalista de exploração ao qual as mais avançadas economias capitalistas recorreram e ainda recorrem em seus esforços de desenvolvimento, que no Brasil consolidou-se antes mesmo de um desenvolvimento capitalista razoável. Claro que a dívida pública existe no Brasil desde os seus primeiros dias como Estado-nacional, mas um mercado de dívida tão desenvolvido a ponto de dar uma face financeira importante ao capitalismo brasileiro é construção recente.

*

Quanto às implicações para a política democrática, mesmo sendo a dívida pública um meio não capitalista de exploração, a sua magnitude para a reprodução da desigualdade econômica no Brasil faz dela mais um fator de ampliação da antítese capitalismo *ou* democracia. A dívida pública brasileira, altamente concentrada em poucas mãos, senão em sua propriedade, ao menos em seu controle — esse é o caso dos fundos de investimento, detidos por milhões de pessoas, mas administrados por comparativamente poucas —, dá a essas mãos capacidade de interferir em políticas econômicas de forma desproporcional dentro da sociedade brasileira. Com isso, uma conjugação de ideologias e interesses entre a finança e os seus intelectuais orgânicos instalados no aparato econômico do Estado brasileiro, ao exercer a hegemonia sobre a macroeconomia, decide sobre a alocação de riqueza com poderes não encontrados em nenhuma outra composição social.

Um dos mecanismos utilizados para isso é o que eu chamaria de insulamento ideológico. Este não se confunde com aquilo que no último capítulo denominei insulamento burocrático seletivo. O insulamento ideológico sintetiza os vários mecanismos que vimos naquele capítulo, por meio dos quais Estado e burocracia não isolam a si da sociedade, mas sim, certos temas do debate, da influência e do controle sociais. Se o caráter de classe do Estado capitalista se revela como tal ao, por exemplo, não colocar em discussão temas anticapitalistas, seu caráter de fração de classe — fenômeno ainda mais antidemocrático — se revela quando ele interdita o debate de temas potencialmente antifinança.

Na linha de “despolitizar” o debate sobre economia, temas como política fiscal ou monetária são assuntos considerados técnicos, aos quais a política só serviria com a instabilidade. Há aí uma primeira contradição que reside no fato de o próprio ato de tentar promover o insulamento ideológico dessas questões ser um movimento político. A outra é que isso nem mesmo seria possível, uma vez que a retirada de um tema do

debate tem como consequência a ocupação desse espaço pelos que continuam agindo politicamente sobre ele. Mas se temas são interditados ao debate, é porque os espaços não são ocupados pelos segmentos mais amplos da sociedade. Em tempos de democracia de massa, isso seria uma das atribuições da representação política, em especial a parlamentar.

No Brasil, a despeito de alguns ensaios, até o presente momento a representação parlamentar não demonstrou preocupações concretas com questões econômicas. Ao menos não a ponto de reclamar um compartilhamento de poder com o executivo. Nas mãos deste e, dentro dele, nas de um punhado de burocratas não eleitos e não submetidos ao controle social, está praticamente todo o controle da agenda macroeconômica brasileira. Em primeiro lugar, isso se dá por meio de um orçamento estatal que, proposto privativamente pelo executivo, tem uma série de restrições para que o parlamento faça alterações e, uma vez aprovado, apenas autoriza o gasto. A política monetária é decidida e implementada por uma agência com tamanho poder que, quando é autorizada a decidir soberanamente, celebra-se, e quando sofre interferência política — inclusive da parte de quem foi eleito pelo voto popular —, levantam-se as mais ferozes vozes em defesa da independência das autoridades monetárias. Ocorre que numa sociedade de classes estamos sempre autorizados a perguntar: (in)dependentes de quem? Não se pode ser independente numa realidade marcada pela dependência.

Mas se há problemas, e se esses são tão grandes como indica o fato de democracia e capitalismo serem sistemas antitéticos, não podemos concluir que essa é uma situação imutável. Não acredito que seja mutável ao estilo marxista clássico, que via como inexorável a substituição do atual modo de produção por um mais avançado. Também não compartilho das análises apressadas que vêm em crises como a de 2008 grandes ameaças ao capital. Como em todas as suas crises, o capital foi resgatado de si mesmo e, tão logo se estabilizou, fez com que se virassem as costas para as causas da crise. Entendo que assim como os eventos sociais, políticos e econômicos não simplesmente *acontecem*, qualquer transformação também só será possível se for socialmente *construída*. Nesse sentido, a revolução aparentemente possível e capaz de transformar a realidade atual rumo a uma mais igualitária é a ampliação da participação da sociedade nas questões que lhe dizem respeito, em especial as econômicas.

REFERÊNCIAS

- ABU-EL-HAJ, Jawdat (2007) From interdependence to neo-mercantilism: Brazilian capitalism in the age of globalization. *Latin American Perspectives*, v. 34, n. 5, p. 92-114.
- AMIN, Samir (2008) Economia de mercado ou capitalismo financeiro oligopólico. *Margem Esquerda*, n. 12, p. 62-73.
- ANCELOVICI, Marcos (2002) Organizing against globalization: the case of ATTAC in France. *Politics & Society*, v. 30, n. 3, p. 427-463.
- ARENDRT, Hannah ([1972] 2006) *Crises da república*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva.
- ARESTIS, Philip; PAULA, Luiz Fernando de; FERRARI-FILHO, Fernando (2009) A nova política monetária: uma análise do regime de metas de inflação no Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 18, n. 1, p. 1-30.
- ARONOWITZ, Stanley (2000) *The knowledge factory: dismantling the corporate university and creating true higher learning*. Boston: Beacon.
- ARRIGHI, Giovanni (1994) *The long twentieth century: money, power, and the origins of our times*. London; New York: Verso.
- BABB, Sarah (2007) Embeddedness, inflation, and international regimes: the IMF in the early postwar period. *The American Journal of Sociology*, v. 113, n. 1, p. 128-164.
- BAIOCCHI, Gianpaolo (2003) Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin (eds.) *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London; New York: Verso, p. 45-76.
- BARDHAN, Pranab; BOWLES, Samuel; WALLERSTEIN, Michael (eds.) (2006) *Globalization and egalitarian redistribution*. Princeton: Princeton University.
- BARRA, Ximena de la (2006) Who owes and who pays? The accumulated debt of neoliberalism. *Critical Sociology*, v. 32, n. 1, p. 125-161.
- BARRY, Brian (2002) Capitalists rule ok? Some puzzles about power. *Politics, Philosophy & Economics*, v. 1, n. 2, p. 155-184.
- BEVILAQUA, Afonso S.; GARCIA, Márcio G. P. (2002) Banks, domestic debt, and crises: the recent Brazilian experience. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, n. 4, p. 85-103.
- BEYME, Klaus Von (1985) The role of the state and the growth of government. *International Political Science Review*, v. 6, n. 1, p. 11-34.
- BIERSTEKER, Thomas J. (1990) Reducing the role of the state in the economy: a conceptual exploration of IMF and World Bank prescriptions. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 4, p. 477-492.
- BIN, Daniel; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim (2007) Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. 3, p. 35-56.

- BLOCK, Fred; EVANS, Peter (2005) The state and the economy. In: SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard (eds.) *The handbook of economic sociology*. 2. ed. Princeton: Princeton University; New York: Russell Sage Foundation, p. 505-526.
- BOITO, Armando (2007) Class relations in Brazil's new neoliberal phase. *Latin American Perspectives*, v. 34, n. 5, p. 115-131.
- BONEFELD, Werner (2010) Free economy and the strong state: some notes on the state. *Capital & Class*, v. 34, n. 1, p. 15-24.
- BOURDIEU, Jérôme; HEILBRON, Johan; REYNAUD, Bénédicte (2003) Les structures sociales de la finance. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v. 146, n. 1, p. 3-7.
- BOURDIEU, Pierre (1994) Stratégies de reproduction et modes de domination. *Actes de la Recherche en Science Sociales*, v. 105, p. 3-12.
- BOURDIEU, Pierre (1996) *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. São Paulo: Papyrus.
- BOURDIEU, Pierre (1997) Le champ économique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v. 119, n. 1, p. 48-66.
- BOURDIEU, Pierre (2001) Le mystère du ministère: des volontés particulières à la "volonté générale". *Actes de la Recherche en Science Sociales*, v. 140, n. 1, p. 7-11.
- BOURDIEU, Pierre (2005) Principles of an economic anthropology. In: SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard (eds.) *The handbook of economic sociology*. 2. ed. Princeton: Princeton University; New York: Russell Sage Foundation, p. 75-89.
- BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude ([1968] 2004) *Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia*. 5. ed. Petrópolis: Vozes.
- BOWLES, Samuel (2000) *Globalization and economic justice*. Madison: Department of Agricultural and Applied Economics, University of Wisconsin-Madison (mimeo).
- BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert (1986) *Democracy and capitalism: property, community, and the contradictions of modern social thought*. New York: Basic Books.
- BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert (1990) Contested exchange: new microfoundations for the political economy of capitalism. *Politics & Society*, v. 18, n. 2, p. 165-222.
- BOWLES, Samuel; GORDON, David M.; WEISSKOPF, Thomas E. (1990) *After the waste land: a democratic economics for the year 2000*. Armonk: M. E. Sharpe.
- BOYER, Robert (1999) Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? *Economia e Sociedade*, v. 8, n. 1, p. 1-20.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2007) Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 28, p. 9-30.
- BURAWOY, Michael (2003) For a sociological Marxism: the complementary convergences of Antonio Gramsci and Karl Polanyi. *Politics & Society*, v. 31, n. 2, p. 193-261.

CALLON, Michel (2007) What does it mean to say that economics is performative? In: MACKENZIE, Donald; MUNIESA, Fabian; SIU, Lucia (eds.). *Do economists make markets? On the performativity of economics*. Princeton: Princeton University, p. 311-357.

CAMARA, Mamadou; SALAMA, Pierre (2005) A inserção diferenciada — com efeitos paradoxais — dos países em desenvolvimento na mundialização financeira. In: CHESNAIS, François (Org.) *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências*. São Paulo: Boitempo, p. 199-221.

CARCANHOLO, Reinaldo A.; NAKATANI, Paulo (2001) Capital especulativo parasitario versus capital financiero. *Problemas del Desarrollo*, v. 32, n. 124, p. 9-31.

CARNEIRO, Ricardo (1996) Liberalização financeira e crescimento econômico. *Economia e Sociedade*, v. 5, n. 1, p. 193-196.

CARRUTHERS, Bruce G. (1996) *City of capital: politics and markets in the English financial revolution*. Princeton: Princeton University.

CARRUTHERS, Bruce G. (2005) The sociology of money and credit. In: SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard (eds.) *The handbook of economic sociology*. 2. ed. Princeton: Princeton University; New York: Russell Sage Foundation, p. 355-378.

CARRUTHERS, Bruce G.; HALLIDAY, Terence C. (2000) Globalization and institutional convergence: are legal and financial institutions becoming homogeneous? Working paper n. 2027. Chicago: American Bar Foundation.

CARRUTHERS, Bruce G.; STINCHCOMBE, Arthur L. (2001) The social structure of liquidity: flexibility in markets, states, and organizations. In: STINCHCOMBE, Arthur L. (Ed.) *When formality works: authority and abstraction in law and organizations*. Chicago: University of Chicago, p. 100-139.

CATTANI, Antonio David (2007) Desigualdades socioeconômicas: conceitos e problemas de pesquisa. *Sociologias*, n. 18, p. 74-99.

CHESNAIS, François (Coord.) (1998) *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã.

CHESNAIS, François (2002) A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*, v. 11, n. 1, p. 1-44.

CHESNAIS, François (Org.) (2005a) *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências*. São Paulo: Boitempo.

CHESNAIS, François (2005b) Doze teses sobre a mundialização do capital. In: FERREIRA, Carla; SCHERER, André Forti (orgs.). *O Brasil frente à ditadura do capital financeiro: reflexões e alternativas*. Lajeado: Univates, p. 17-31.

COHEN, Gerald Allan (2001) *Karl Marx's theory of history: a defense*. Princeton: Princeton University.

COHEN, Gerald Allan (1979) The labor theory of value and the concept of exploitation. *Philosophy & Public Affairs*, v. 8, n. 4, p. 338-360.

COHEN, Joshua; ROGERS, Joel (1983) *On democracy: toward a transformation of American society*. New York: Penguin.

- COHEN, Joshua; ROGERS, Joel (1994) My utopia or yours? *Politics & Society*, v. 22, n. 4, p. 507-521.
- COHEN, Joshua; ROGERS, Joel (eds.) (1995) *Associations and democracy*. London; New York: Verso.
- CORBRIDGE, Stuart (1993) *Debt and development*. Oxford, UK; Cambridge, US: Blackwell.
- COSTILLA, Lucio Fernando Oliver (2000) The reconstitution of power and democracy in the age of capital globalization. *Latin American Perspectives*, v. 27, n. 1, p. 82-104.
- COUTINHO, Carlos Nelson (1996) *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. 2. ed. São Paulo: Cortez.
- DA ROS, Luciano (2008) Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. 31, p. 143-160.
- DEFLEM, Mathieu (2003) The sociology of the sociology of money: Simmel and the contemporary battle of the classics. *Journal of Classical Sociology*, v. 3, n. 1, p. 67-96.
- DEUTSCHMANN, Christoph (1996) Money as a social construction: on the actuality of Marx and Simmel. *Thesis Eleven*, v. 47, n. 1, p. 1-19.
- DIDIER, Emmanuel (2007) Do statistics “perform” the economy? In: MACKENZIE, Donald; MUNIESA, Fabian; SIU, Lucia (eds.). *Do economists make markets? On the performativity of economics*. Princeton: Princeton University, p. 276-310.
- DINIZ, Eli (2004) *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV.
- DOWBOR, Ladislau (1999) Tendências da gestão social. *Saúde e Sociedade*, v. 8, n. 1, p. 3-16.
- DUFOUR, Mathieu; ORHANGAZI, Özgür (2007) International financial crises: scourge or blessings in disguise? *Review of Radical Political Economics*, v. 39, n. 3, p. 342-350.
- DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique (2001) Costs and benefits of neoliberalism. A class analysis. *Review of International Political Economy*, v. 8, n. 4, p. 578-607.
- DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique (2004a) *Capital resurgent: roots of the neoliberal revolution*. Cambridge, US: Harvard University.
- DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique (2004b) The economics of US imperialism at the turn of the 21st century. *Review of International Political Economy*, v. 11, n. 4, p. 657-676.
- DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique (2005) O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. In: CHESNAIS, François (Org.) *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências*. São Paulo: Boitempo, p. 85-108.
- DURKHEIM, Émile ([1895] 2001) *As regras do método sociológico*. 16. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- DURKHEIM, Émile ([1930] 1999) *Da divisão do trabalho social*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes.

- EISENHARDT, Kathleen M. (1989) Agency theory: an assessment and review. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p. 57-74.
- ELIAS, Norbert. ([1939] 1993) *O processo civilizador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, v. 2: Formação do Estado e civilização.
- ELSON, Diane (1988) Market socialism or socialization of the market? *New Left Review*, n. I/172, p. 3-44.
- ELSTER, Jon (1982) The case for methodological individualism. *Theory and Society*, v. 11, n. 4, p. 453-482.
- ELSTER, Jon (Ed.) (1998) *Deliberative democracy*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University.
- ENGELS, Friedrich ([1895] 1982) Introdução a Karl Marx, “As lutas de classes em França de 1848 a 1850”. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. Lisboa: Avante; Moscovo: Progresso, v. 1, p. 189-208.
- EVANS, Peter (1996) Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1119-1132.
- EVANS, Peter (1997) The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization. *World Politics*, v. 50, n. 1, p. 62-87.
- EVANS, Peter (2008) Is an alternative globalization possible? *Politics & Society*, v. 36, n. 2, p. 271-305.
- EYAL, Gil (2000) Anti-politics and the spirit of capitalism: dissidents, monetarists, and the Czech transition to capitalism. *Theory and Society*, v. 29, n. 1, p. 49-92.
- FEDERAL Deposit Insurance Corporation (1998) *Managing the crisis: the FDIC and RTC experience 1980-1994*. Washington: Federal Deposit Insurance Corporation.
- FELD, Lars P.; KIRCHGÄSSNER, Gebhard (2001) Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities. *Public Choice*, v. 109, n. 3-4, p. 347-370.
- FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo (2007) *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- FINE, Ben (2001) The continuing imperative of value theory. *Capital & Class*, v. 25, n. 3, p. 41-52.
- FINE, Ben; JEON, Heesang; GIMM, Gong H. (2010) Value is as value does: twixt knowledge and the world economy. *Capital & Class*, v. 34, n. 1, p. 69-83.
- FLIGSTEIN, Neil (1996) Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*, v. 61, n. 4, p. 656-673.
- FLIGSTEIN, Neil (2001a) Le mythe du marché. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v. 139, n. 1, p. 3-12.
- FLIGSTEIN, Neil (2001b) *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton: Princeton University.
- FOUCAULT, Michel ([1971] 2004) *A ordem do discurso*: aula inaugural no Collège de France pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 10. ed. São Paulo: Loyola.

- FOUCAULT, Michel (1979) *Microfísica do poder*. 19. ed. Rio de Janeiro: Graal.
- FRIEDEN, Jeffrey A. (1991) Invested interests: the politics of national economic policies in a world of global finance. *International Organization*, v. 45, n. 4, p. 425-451.
- FRIEDEN, Jeffrey A. (2006) *Global capitalism: its fall and rise in the twentieth century*. New York: W. W. Norton.
- FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin (eds.) 2003 *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London; New York: Verso.
- FURTADO, Celso ([1959] 2007) *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- GARAGORRY, Jorge Alano Silveira (2007) *Economia política no processo de financeirização do Brasil (1980-2006)*. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- GIDDENS, Anthony (1991) *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Unesp.
- GLASER, Daryl (1999) Marxism and democracy. In: GAMBLE, Andrew; MARSH, David; TANT, Tony (eds.). *Marxism and social science*. Urbana: University of Illinois, p. 239-258.
- GONÇALVES, Reinaldo; POMAR, Valter (2000) *O Brasil endividado: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- GORZ, André (2005) *O imaterial: conhecimento, valor e capital*. São Paulo: Annablume.
- GRAMSCI, Antonio ([1932] 2004) *Cadernos do cárcere*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2.: Os intelectuais; o princípio educativo; jornalismo.
- GRANOVETTER, Mark (1985) Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *The American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, p. 481-510.
- GREIDER, William (1989) *Secrets of the temple: how the Federal Reserve runs the country*. New York: Simon & Schuster.
- GRÜN, Roberto (2004a) A evolução recente do espaço financeiro no Brasil e alguns reflexos na cena política. *Dados*, v. 47, n. 1, p. 5-47.
- GRÜN, Roberto (2004b) A sociologia das finanças e a nova geografia do poder no Brasil. *Tempo Social*, v. 16, n. 2, p. 151-176.
- GRÜN, Roberto (2007a) Decifra-me ou te devoro! As finanças e a sociedade brasileira. *Mana*, v. 13, n. 2, p. 381-410.
- GRÜN, Roberto (2007b) Entre a plutocracia e a legitimação da dominação financeira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 65, p. 86-107.
- GUEDES, Renato de Carvalho (2007) Concurso de credores em processo de execução: preferência de créditos, competência para julgá-la e procedimento do concurso. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, n. 31, p. 139-144.

- GUTTMANN, Robert (1998) As mutações do capital financeiro. In: CHESNAIS, François (Coord.) *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, p. 61-96.
- HADJIMICHALIS, Costis; HUDSON, Ray (2007) Rethinking local and regional development: implications for radical political practice in Europe. *European Urban and Regional Studies*, v. 14, n. 2, p. 99-113.
- HALEVI, Joseph (2002) The Argentine crisis. *Monthly Review*, v. 53, n. 11, p. 15-23.
- HARDING, Sandra (1998) *Is science multicultural?: postcolonialisms, feminisms, and epistemologies*. Bloomington: Indiana University.
- HARROD, Jeffrey (1992) *Labour and third world debt*. New Delhi: Friedrich-Ebert-Foundation.
- HARVEY, David (2005) *A brief history of neoliberalism*. Oxford; New York: Oxford University.
- HARVEY, David (2006) *A produção capitalista do espaço*. 2. ed. São Paulo: Annablume.
- HAY, Colin (1999) Marxism and the state. In: GAMBLE, Andrew; MARSH, David; TANT, Tony (eds.). *Marxism and social science*. Urbana: University of Illinois, p. 152-174.
- HELLER, Patrick (1996) Social capital as a product of class mobilization and state intervention: industrial workers in Kerala, India. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1055-1071.
- HELLER, Patrick (1999) *The labor of development: workers and the transformation of capitalism in Kerala, India*. Ithaca: Cornell University.
- HERMANN, Jennifer (2002) A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente. *Cadernos Adenauer*, v. 3, n. 4, p. 41-70.
- HILFERDING, Rudolf ([1910] 1981) *Finance capital: a study of the latest phase of capitalist development*. London: Routledge & Kegan Paul.
- HOBBSBAWM, Eric (1995) *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras.
- IANNI, Octavio ([1989] 2004) *Estado e capitalismo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense.
- INGHAM, Geoffrey (1998) On the underdevelopment of the 'sociology of money'. *Acta Sociologica*, v. 41, n. 1, p. 3-18.
- JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. (1976) Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360.
- JESSOP, Bob (1990) *State theory: putting the capitalist state in its place*. University Park: Pennsylvania State University.
- JESSOP, Bob (2007) *State power: a strategic-relational approach*. Cambridge; Malden, US: Polity.

- JESSOP, Bob (2010) The 'return' of the national state in the current crisis of the world market. *Capital & Class*, v. 34, n. 1, p. 38-43.
- JOHNSTON, Jim; DOLOWITZ, David P. (1999) Marxism and social class. In: GAMBLE, Andrew; MARSH, David; TANT, Tony (eds.). *Marxism and social science*. Urbana: University of Illinois, p. 129-151.
- KAUFMAN, George G. (2002) Too big to fail in banking: What remains? *The Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 42, n. 3, p. 423-436.
- KEISTER, Lisa A. (2002) Financial markets, money, and banking. *Annual Review of Sociology*, v. 28, p. 39-61.
- KELLNER, Douglas (2002) Theorizing globalization. *Sociological Theory*, v. 20, n. 3, p. 285-305.
- KEYNES, John Maynard ([1936] 1964) *The general theory of employment, interest, and money*. San Diego; New York: Harcourt.
- KLAGSBRUNN, Victor Hugo (2008) Uma leitura crítica dos conceitos de mundialização do capital e de regime de acumulação com predominância financeira. *Critica Marxista*, n. 27, p. 27-46.
- KRIPPNER, Greta R. (2003) *The fictitious economy: financialization, the state, and contemporary capitalism*. Madison. Dissertation (Ph.D. in Sociology) – Department of Sociology, University of Wisconsin-Madison.
- KRIPPNER, Greta R. (2005) The financialization of the American economy. *Socio-Economic Review*, v. 3, n. 2, p. 173-208.
- LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean (1999) *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG.
- LEGUIZAMÓN, Sonia Alvarez (2007) Concentración de la riqueza, millionarios y reproducción de la pobreza en América Latina. *Sociologias*, n. 18, p. 38-73.
- LEVINE, Andrew (1995) Democratic corporatism and/versus socialism. In: COHEN, Joshua; ROGERS, Joel (eds.) *Associations and democracy*. London; New York: Verso, p. 157-166.
- LI, Minqi (2004) After neoliberalism: empire, social democracy, or socialism? *Monthly Review*, v. 55, n. 8, p. 21-36.
- LOTHIAN, James R. (2002) The internationalization of money and finance and the globalization of financial markets. *Journal of International Money and Finance*, v. 21, p. 699-724.
- LOUREIRO, Maria Rita (1998) L'internationalisation des milieux dirigeants au Brésil. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v. 121, n. 1, p. 42-51.
- LOUREIRO, Maria Rita (2001) Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 47, p. 75-96.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz (2004) Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 1, p. 50-72.

- LÖWY, Michael ([1985] 2003) *Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista*. 16. ed. São Paulo: Cortez.
- MACIEL, Claudio S.; CANO, Wilson (2002) A dívida externa brasileira: sua natureza e condicionantes para a economia brasileira. *Cadernos Adenauer*, v. 3, n. 4, p. 41-70.
- MACKENZIE, Donald (2007) Is economics performative? Option theory and the construction of derivatives markets. In: MACKENZIE, Donald; MUNIESA, Fabian; SIU, Lucia (eds.). *Do economists make markets? On the performativity of economics*. Princeton: Princeton University, p. 54-86.
- MANDEL, Ernest (1990) Introduction. In: MARX, Karl. *Capital: a critique of political economy*. London: Penguin, v. 1: The process of production of capital, p. 11-86.
- MANDEL, Ernest (1991) Introduction. In: MARX, Karl. *Capital: a critique of political economy*. London: Penguin, v. 3: The process of capitalist production as a whole. p. 9-90.
- MARX, Karl ([1843] 2005) *A questão judaica*. 5. ed. São Paulo: Centauro.
- MARX, Karl ([1844] 2004) *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Boitempo.
- MARX, Karl ([1852] 1982) O 18 de brumário de Louis Bonaparte. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. Lisboa: Avante; Moscovo: Progresso, v. 1, p. 413-512.
- MARX, Karl ([1859] 2003) *Contribuição à crítica da economia política*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes.
- MARX, Karl ([1890] 1990) *Capital: a critique of political economy*. London: Penguin, v. 1: The process of production of capital.
- MARX, Karl ([1894] 1991) *Capital: a critique of political economy*. London: Penguin, v. 3: The process of capitalist production as a whole.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich ([1846] 1982) Feuerbach. Oposição das concepções materialista e idealista (Capítulo primeiro de A ideologia alemã). In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. Lisboa: Avante; Moscovo: Progresso, v. 1, p. 4-75.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich ([1848] 1982) Manifesto do partido comunista. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. Lisboa: Avante; Moscovo: Progresso, v. 1, p. 95-136.
- MEDEIROS, Marcelo (2003) *O que faz os ricos ricos: um estudo sobre fatores que determinam a riqueza*. Brasília. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília.
- MICELI, Sergio (2001) *Intelectuais à brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras.
- MICHAUD, Yves (1989) *A violência*. São Paulo: Ática.
- MILLS, C. Wright ([1956] 1981) *A elite do poder*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- MINELLA, Ary Cesar (1988) *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: Anpocs.

MINELLA, Ary Cesar (2007) Maiores bancos privados no Brasil: um perfil econômico e sociopolítico. *Sociologias*, n. 18, p. 100-125.

MOORE, Mick (2004) Revenues, state formation, and the quality of governance in developing countries. *International Political Science Review*, v. 25, n. 3, p. 297-319.

MORAIS, Lecio; SAAD FILHO, Alfredo (2003) Snatching defeat from the jaws of victory? Lula, the 'losers' alliance', and the prospects for change in Brazil. *Capital & Class*, v. 27, n. 3, p. 17-23.

MORAIS, Lecio; SAAD FILHO, Alfredo; COELHO, Walter (1999) Financial liberalisation, currency instability and crisis in Brazil: another plan bites the dust. *Capital & Class*, v. 23, n. 2, p. 9-14.

MOSLEY, Layna (2006) Egalitarian redistribution in globally integrated economies. In: BARDHAN, Pranab; BOWLES, Samuel; WALLERSTEIN, Michael (eds.). *Globalization and egalitarian redistribution*. Princeton: Princeton University, p. 87-119.

MUNCK, Ronaldo (2002) Globalization and democracy: a new "great transformation"? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 581, n. 1, p. 10-21.

NAKATANI, Paulo; HERRERA, Rémy (2007) The South has already repaid its external debt to the North: but the North denies its debt to the South. *Monthly Review*, v. 59, n. 2, p. 31-36.

NEIBURG, Federico (2005) Inflación y crisis nacional. Culturas económicas y espacios públicos en Argentina y Brasil. *Anuario de Estudios Americanos*, v. 62, n. 1, p. 113-138.

NEIBURG, Federico (2006) Inflation: economists and economic cultures in Brazil and Argentina. *Comparative Studies in Society and History*, v. 48, n. 3, p. 604-633.

NESVETAILOVA, Anastasia (2006) Fictitious capital, real debts: systemic illiquidity in the financial crises of the late 1990s. *Review of Radical Political Economics*, v. 38, n. 1, p. 45-70.

NEWTON, Tim (2003) Credit and civilization. *British Journal of Sociology*, v. 54, n. 3, p. 347-371.

OFFE, Claus (1974) Structural problems of the capitalist state: class rule and the political system. On the selectiveness of political institutions. In: BEYME, Klaus von (Ed.). *German political studies*. London; Beverly Hills: Sage, v. 1, p. 31-57.

OFFE, Claus (1975) The theory of the capitalist state and the problem of policy formation. In: LINDBERG, Leon N.; ALFORD, Robert; CROUCH, Colin; OFFE, Claus (eds.). *Stress and contradiction in modern capitalism: public policy and the theory of the state*. Lexington: Lexington Books, p. 125-144.

OFFE, Claus (1984a) *Contradictions of the welfare state*. London: Hutchinson.

OFFE, Claus (1984b) *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

OFFE, Claus ([1991] 2004) Capitalism by democratic design? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe. *Social research*, v. 71, n. 3, p. 501-528.

- OFFE, Claus (2001) Political liberalism, group rights, and the politics of fear and trust. *Studies in East European Thought*, v. 53, n. 3, p. 167-182.
- OFFE, Claus; RONGE, Volker (1975) Theses on the theory of the state. *New German Critique*, n. 6, p. 137-147.
- OFFE, Claus; RONGE, Volker (1984) Teses sobre a fundamentação do conceito de “Estado capitalista” e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 121-137.
- OLIVEIRA, Francisco de (2006) Lula in the labyrinth. *New Left Review*, n. 42, p. 5-22.
- OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico (2003) Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 195-217.
- PARIJS, Philippe Van (1998) A revolution in class theory. In: WRIGHT, Erik Olin (Ed.). *The debate on classes*. London; New York: Verso, p. 213-241.
- PASTOR, Manuel, Jr.; DYMSKI, Gary A. (1991) Debt crisis and class conflict in Latin America. *Capital & Class*, v. 15, n. 1, 203-231.
- PAULANI, Leda Maria (1999). Neoliberalismo e individualismo. *Economia e Sociedade*, v. 8, n. 2, p. 115-127.
- PAULANI, Leda Maria (2003) Brasil delivery: a política econômica do governo Lula. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 4, p. 58-73.
- PINÇON, Michel; PINÇON-CHARLOT, Monique (2007) Sociologia da alta burguesia. *Sociologias*, n. 18, p. 22-37.
- POCHMANN, Marcio (2001) *A década dos mitos: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil*. São Paulo: Contexto.
- POCHMANN, Marcio et al. (orgs.) (2004) *Os ricos no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- POGREBINSCHI, Thamy (2007) O enigma da democracia em Marx. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 63, p. 55-67.
- POLANYI, Karl ([1944] 2000) *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus.
- POTTER, Brian (2007) Constricting contestation, coalitions, and purpose: the causes of neoliberal restructuring and its failures. *Latin American Perspectives*, v. 34, n. 3, p. 3-24.
- POULANTZAS, Nicos (1969) The problem of the capitalist state. *New Left Review*, n. 1/58, p. 67-78.
- POULANTZAS, Nicos (1973) On social classes. *New Left Review*, n. 1/78, p. 27-54.
- POULANTZAS, Nicos (1976) The capitalist state: a reply to Miliband and Laclau, *New Left Review*, n. 1/95, p. 63-83.
- POULANTZAS, Nicos (1978) Towards a democratic socialism. *New Left Review*, n. 1/109, p. 75-87.
- POULANTZAS, Nicos ([1978] 2000) *O Estado, o poder, o socialismo*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra.

- PREDA, Alex (2007) The sociological approach to financial markets. *Journal of Economic Surveys*, v. 21, n. 3, 506-533.
- PRZEWORSKI, Adam (1985) *Capitalism and social democracy*. Paris: Maison des Sciences de l'Homme; Cambridge, UK; New York: Cambridge University.
- PRZEWORSKI, Adam (1992) The neoliberal fallacy. *Journal of Democracy*, v. 3, n. 3, p. 45-59.
- PRZEWORSKI, Adam (1998) Deliberation and ideological domination. In: ELSTER, Jon (Ed.) *Deliberative democracy*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University, p. 140-160.
- RASSEL, Gary R. (2005) Public debt and stability. In: ROBBINS, Donijo (Ed.) *Handbook of public sector economics*. Boca Raton: Taylor & Francis, p. 323-373.
- RICKETTS, Martin (1994) *The economics of business enterprise: an introduction to economic organization and the theory of the firm*. 2. ed. London: Harvester Wheatsheaf.
- ROCHA, Geisa Maria (1994) Redefining the role of the bourgeoisie in dependent capitalist development: privatization and liberalization in Brazil. *Latin American Perspectives*, v. 21, n.1, p. 72-98.
- ROCHA, Geisa Maria (2002) Neo-dependency in Brazil. *New Left Review*, n. 16, p. 5-33.
- ROEMER, John E. (1982a) *A general theory of exploitation and class*. Cambridge, US: Harvard University.
- ROEMER, John E. (1982b) New directions in the Marxian theory of exploitation and class. *Politics & Society*, v. 11, n. 3, p. 253-287.
- ROEMER, John E. (1982c) Property relations vs. surplus value in Marxian exploitation. *Philosophy and Public Affairs*, v. 11, n. 4, p. 281-313.
- ROEMER, John E. (1985) Should Marxists be interested in exploitation? *Philosophy and Public Affairs*, v. 14, n. 1, p. 30-65.
- ROEMER, John E. (1994) A future for socialism. *Politics & Society*, v. 22, n. 4, p. 451-478.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques ([1757] 2005) *Do contrato social*. Os pensadores. Rio de Janeiro: Nova Cultural, v. 1.
- SAAD FILHO, Alfredo (1997) An alternative reading of the transformation of values into prices of production. *Capital & Class*, v. 21, n. 3, p. 115-136.
- SAAD FILHO, Alfredo (2001) Salários e exploração na teoria marxista do valor. *Economia e Sociedade*, v. 10, n. 1, p. 27-42.
- SADER, Emir (2005) Taking Lula's measure. *New Left Review*, n. 33, p. 58-80.
- SAES, Décio (2001) *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo.
- SALAMA, Pierre (1978) Etat et capital. L'état capitaliste comme abstraction réelle. *Critiques de l'Économie Politique. Nouvelle Série*, n. 7-8, p. 224-261.

- SALAMA, Pierre (1998) De la finance à la flexibilité en Amérique latine et en Asie du Nord et du Sud-Est. *Revue Tiers Monde*, v. 39, n. 154, p. 425-450.
- SAUVIAT, Catherine (2005) Os efeitos do novo poder da finança nos Estados Unidos: empresas fragilizadas e trabalhadores inseguros. In: FERREIRA, Carla; SCHERER, André Forti (orgs.). *O Brasil frente à ditadura do capital financeiro: reflexões e alternativas*. Lajeado: Univates, p. 33-51.
- SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn (1991) What democracy is... and is not. *Journal of Democracy*, v. 2, n. 3, p. 75-88.
- SCHWARTZ, Herman (1998) Social democracy going down or down under: institutions, internationalized capital, and indebted states. *Comparative Politics*, v. 30, n. 3, p. 253-272.
- SICSÚ, João (2006) Rumos da liberalização financeira brasileira. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 3, p. 364-380.
- SILVA, Hélio Eduardo da (2003) *A reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso*. Brasília. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília.
- SMART, Barry (2003) An economic turn: Galbraith and classical sociology. *Journal of Classical Sociology*, v. 3, n. 1, p. 47-66.
- SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard (eds.) (2005) *The handbook of economic sociology*. 2. ed. Princeton: Princeton University; New York: Russell Sage Foundation.
- SMITH, Adam ([1776] 2003) *The wealth of nations*. New York: Bantam.
- STALLINGS, Barbara; KAUFMAN, Robert (eds.) (1988) *Debt and democracy in Latin America*. Boulder: Westview.
- STIGLITZ, Joseph E. (2002) *Globalization and its discontents*. London: Penguin.
- SWANSON, Jacinda (2008) Economic common sense and the depoliticization of the economic. *Political Research Quarterly*, v. 61, n. 1, p. 56-67.
- SWEDBERG, Richard (2004) Sociologia econômica: hoje e amanhã. *Tempo Social*, v. 16, n. 2, p. 7-34.
- SWEEZY, Paul M. (1942) *The theory of capitalist development: principles of Marxian political economy*. New York: Monthly Review.
- THERBORN, Göran ([1978] 2008) *What does the ruling class do when it rules? State apparatuses and state power under feudalism, capitalism and socialism*. London; New York: Verso.
- THERBORN, Göran ([1980] 1999) *The ideology of power and the power of ideology*. London; New York: Verso.
- THERBORN, Göran (2007) After dialectics. *New Left Review*, n. 43, p. 63-113.
- THOMPSON, Helen (2007) Debt and power: the United States' debt in historical perspective. *International Relations*, v. 21, n. 3, 305-323.

- VERNENGO, Matias (2006) Technology, finance, and dependency: Latin American radical political economy in retrospect. *Review of Radical Political Economics*, v. 38, n. 4, p. 551-568.
- VERNENGO, Matías (2007) Fiscal squeeze and social policy during the Cardoso administration (1995-2002). *Latin American Perspectives*, v. 34, n. 5, p. 81-91.
- VERSIANI, Flávio Rabelo (2002) A dívida pública interna e sua trajetória recente. *Cadernos Adenauer*, v. 3, n. 4, p. 101-120.
- VIZEU, Fábio; BIN, Daniel (2008) Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n.1, p. 83-108.
- WACQUANT, Loïc (2001) *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- WADE, Robert (2008) Financial regime change? *New Left Review*, n. 53, p. 5-21.
- WAGNER, F. Peter (1996) *Rudolf Hilferding: theory and politics of democratic socialism*. Atlantic Highlands: Humanities.
- WAGNER, Richard E. (2004) Debt, money, and public finance. In: BACKHAUS, Jürgen G.; WAGNER, Richard E. (eds.) *Handbook of public finance*. Boston: Kluwer Academic, p. 195-215.
- WEBER, Max ([1917] 1993) *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Petrópolis: Vozes.
- WEBER, Max ([1919] 1982) A política como vocação; A ciência como vocação. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright (orgs.) *Max Weber: ensaios de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, p. 97-183.
- WEBER, Max ([1920] 2004) *A ética protestante e o "espírito" do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- WEBER, Max ([1922] 1964) *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. 2. ed. México: FCE.
- WEBER, Max ([1922] 2001) *Metodologia das ciências sociais*. São Paulo: Cortez; Campinas: Unicamp, 2. v.
- WEBER, Max ([1923] 2006) *História geral da economia*. São Paulo: Centauro.
- WEFFORT, Francisco C. (1992) The future of socialism. *Journal of Democracy*, v. 3, n. 3, p. 90-99.
- WILLIAMS, Heather (2001) Of free trade and debt bondage: fighting banks and the state in Mexico. *Latin American Perspectives*, v. 28, n. 4, p. 30-51.
- WILSON, Hall. T. (2002) *Capitalism after postmodernism: neo-conservatism, legitimacy and the theory of public capital*. Leiden; Boston: Brill.
- WOOD, Ellen Meiksins (1981) The separation of the economic and the political in capitalism. *New Left Review*, n. 1/127, p. 66-95.
- WOOD, Ellen Meiksins (2003) *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo.
- WOOD, Ellen Meiksins (2005) *Empire of capital*. London; New York: Verso.

- WRIGHT, Erik Olin (1979) *Class, crisis and the state*. London: Verso.
- WRIGHT, Erik Olin (1985) *Classes*. London; New York: Verso.
- WRIGHT, Erik Olin (1994a) *Interrogating inequality: essays on class analysis, socialism and Marxism*. London; New York: Verso.
- WRIGHT, Erik Olin (1994b) Political power, democracy, and coupon socialism. *Politics & Society*, v. 22, n. 4, p. 535-548.
- WRIGHT, Erik Olin (Ed.) (1998) *The debate on classes*. London; New York: Verso.
- WRIGHT, Erik Olin (1999) Alternative perspectives in Marxist theory of accumulation and crisis. *Critical Sociology*, v. 25, n. 2/3, p. 111-142.
- WRIGHT, Erik Olin (2000) *Class counts: student edition*. Paris: Maison des Sciences de l'Homme; Cambridge, UK; New York: Cambridge University.
- WRIGHT, Erik Olin (2002) The shadow of exploitation in Weber's class analysis. *American Sociological Review*, v. 67, n. 6, p. 832-853.
- WRIGHT, Erik Olin (2005) Basic income as a socialist project. *Rutgers Journal of Law & Urban Policy*, v. 2, n. 1, p. 196-203.
- WRIGHT, Erik Olin (2006a) Class. In: BECKERT, Jens; ZAFIROVSKI, Milan (eds.) *International encyclopedia of economic sociology*. London; New York: Routledge, p. 62-68.
- WRIGHT, Erik Olin (2006b) Compass points: towards a socialist alternative. *New Left Review*, n. 41, p. 93-124.
- WRIGHT, Erik Olin (2008) Comments on Daniel Bin's papers Finance and state facing accumulation crises; A sociological approach to debt relation; Is there democracy under capitalist economy and capitalist state? *Course class, state and ideology: an introduction to social science in the Marxist tradition*. Madison: Department of Sociology, University of Wisconsin-Madison (mimeo).
- ŽIŽEK, Slavoj (2008) A utopia liberal. *Margem Esquerda*, n. 12, p. 43-61.